Bénin

Rapport d'évaluation du
Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE)
actualisé, phase 3 : 2013-2015

pour l'endossement par le Groupe Local Education
et soumission au Partenariat Mondial pour l'Education

Patrick BOGINO

Richard SACK

Décembre 2012

Sommaire

Abréviations, sigles ..... **iv**
Executive Summary ..... **v**
1 Le processus d'élaboration du PDDSE **1**
Conclusions 4
2 L'analyse sectorielle : les éléments disponibles **4**
2.1 Identification des vulnérabilités 5
2.2 La qualité des informations 6
2.3 Connaissance des parties prenantes 7
2.4 Valeurs de référence 8
2.5 Conclusions 9
3 Evaluation du PDDSE **9**
3.1 Priorités de la politique 9
3.2 Conception du programme et hiérarchisation des stratégies 11
3.2.1 Enseignements tirés des phases précédentes 11
3.2.2 Vulnérabilité du système éducatif aux facteurs politiques et sociaux 11
3.2.3 Le déploiement efficace des ressources : l'appui au secteur privé 12
3.2.4 La réduction des disparités 12
3.2.5 Hiérarchisation des stratégies 13
3.3 Management du système : gestion, pilotage et régulation 14
3.3.1 Gestion et pilotage du système 14
3.3.2 La régulation du système éducatif 15
3.4 Développement stratégique par sous-secteur 18
3.4.1 Enseignement maternel 18
3.4.2 Enseignement primaire 18
3.4.3 Enseignement secondaire général 21
3.4.4 Enseignement technique et formation professionnelle 22
3.4.5 Enseignement supérieur et recherche scientifique 23
3.4.6 Alphabétisation et éducation des adultes 24
3.5 Financement du plan 25
3.6 Suivi et évaluation 28
3.7 Elaboration des plans d'action 30
3.8 Conclusions 30
4 Capacité du système **31**
4.1 Conclusions 33
5 Gouvernance et responsabilité **33**
5.1 La politisation du système éducatif 33
5.2 Décentralisation et déconcentration 34
5.3 Responsabilité, imputabilité, transparence 34
5.4 La gestion des fonctions transversales 35
5.5 Conclusions 35
6 Risques liés à la mise en œuvre et atténuation des risques **35**
Références **37**
Annexe 1. Résumé de l'évaluation **38**
Annexe 2. Organigramme du système éducatif béninois **39**
Annexe 3. Statistiques et Indicateurs **40**
Evolution de la population et de la structure par âge au Bénin, 1992 – 2020 40
Evolution du taux d'achèvement : 2009-2012 40
Evolution des indicateurs de l'éducation 41
Evolution des dépenses publiques d'éducation, exécution, de 2000 à 2010 42

Evolution des indicateurs de couverture scolaire, 2000-01 à 2010-11 43
Distribution des dépenses de fonctionnement par niveau d'enseignement 43
Comparaison internationale des dépenses unitaires publiques en % du PIB/habitant par niveau d'enseignement 43

Tableaux

Tableau 1. Processus consultatif de l'élaboration du PDDSE..... 2
Tableau 2. Le processus consultatif pour les études 7
Tableau 3. Valeurs de références pour indicateurs choisies 8
Tableau 4. Evolution de la part du secteur privé et niveau de l'appui 12
Tableau 5. Comparaison internationale des dépenses unitaires publiques en % du PIB/habitant par niveau d'enseignement..... 26
Tableau 6. Evolution du PIB et du PIB par habitant entre 2000 et 2010 26
Tableau 7. Estimations des ressources de l'Etat pouvant être mobilisées pour le secteur de l'éducation à l'horizon 2020 27
Tableau 8. Répartition des dépenses courantes et d'investissement par sous-secteur et par phase 28

Abréviations, sigles

APC	Approche par compétences
C/CS	Chef de la circonscription scolaire
CCSE	Comité de Coordination du Secteur de l'Education
CNA	Comité national d'actualisation (du PDDSE)
CPSE	Comité de Pilotage du Secteur de l'Education
CSTB	Confédération syndicale des travailleurs du Bénin
DANIDA	Danish international development agency
DDCAAT	Direction Départementale de la Culture, de l'Artisanat et l'Alphabétisation
DDDAEP	Direction Départementale du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
DDEMP	Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire
DDESFTPRIJ	Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
EMIJCOV	Enquête modulaire intégrée auprès des ménages
ENI	Ecole normale d'instituteurs
ENS	Ecole normale supérieure
ENSET	Ecole normale supérieure d'enseignement technique
ET	Enseignement technique
ETPF	Enseignement technique et formation professionnelle
FP	Formation professionnelle
FTI	Fast Track Initiative
GPE	Global Partnership for Education
MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
IIEP	International Institute for Educational Planning
IIPE	Institut International pour la Planification de l'Education
MEMB	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
ONG	Organisation non-gouvernementale
PDDSE	Plan décennal de développement du secteur de l'éducation
PME	Partenariat mondial pour l'éducation (ex-FTI)
PTF	Partenaire technique et financier
RESEN	Rapport d'état sur le secteur de l'éducation nationale
SIGE	Système d'Information pour la Gestion de l'éducation
STP	Secrétariat technique permanent
TBS	Taux brut de scolarisation
TTISSA	Teacher training initiative for sub-Saharan Africa (Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne)

Executive Summary

In organizing this appraisal, the appraisal team used the Guidelines for Appraisal produced in 2006 by the FTI Secretariat and those produced in 2012 by the IIEP and the Global Partnership for Education. Taking both into account, the team favored the 2012 Guidelines; this report's structure is based on the 2012 version.

This appraisal of the Third Phase (2013-2015) of Benin's ten year education sector plan (PDDSE) is based on the PDDSE document whose formulation was coordinated by the Secretariat Technique Permanent for the education sector. The work of the appraisal team was based on this document, along with other available documentation and interviews with a variety of stakeholders.

The consultative process for the formulation of the PDDSE was extensive and included a broad spectrum of stakeholders at the central and the provincial levels: parents, communities, teacher unions, ministerial and other government officials, teachers, school directors, NGOs, and Benin's technical and financial partners. Towards the end of this process, meetings were held throughout the country that was attended by about 650 people, in all.

The Local Education Group of donors and international NGOSs has been active, held frequent meetings, and has been well informed throughout the process.

This appraisal report makes extensive use of a very useful set of recent and pertinent studies that provide a full analysis of the education sector:

- A country status report that provides a diagnosis of the education sector (student flows, internal and external efficiency, cost and financing, equity, resource allocation), mostly from the perspective of economic analysis;
- An institutional, organizational and functional audit of the education sector that focuses on implementation capacities;
- An learning assessment study of students in primary grades 2 and 5;
- A study on the teaching profession; and
- A mid-term evaluation review of the PDDSE that provides a thorough analysis of PDDSE implementation from 2006 to 2011.

The diagnosis that emerges from these studies is rich and well-founded and the findings are consistent and complementary. The major findings point to:

- Poor learning outcomes that are, most likely, the result of large amounts of lost teaching time due to teacher strikes; learning outcomes are significantly better in the private schools where teachers do not strike, even though they receive less pay that in the public schools;.
- Improved enrollment rates and gender parity as a result of the PDDSE whose implementation, nonetheless, was relatively ineffective;
- Institutional fragmentation and instability: having four ministries, each one in its own silo with little communication between them makes for overall sector management that is also fragmented and often ineffective;
- A degree of politicization that has negative effects on the equity of resource allocation, the loss of teaching time, the effectiveness of decision-making, and overall implementation capacities.
- Increasing pressures on higher levels of the system as a result of ineffective student flow regulation.

These studies are well-known within the education sector in Benin as they were all concluded with workshops whose objectives were to disseminate their results and/or to validate their findings. These workshops were attended by the key actors of the education sector along with partners from the local education group and representatives from civil society.

The studies are all recent (2010-2012) and provide baseline data for indicators that cover internal efficiency, learning outcomes, equity of teacher allocation, enrollments, and completion rates.

The PDDSE acknowledges these analyzes and the diagnosis. There is, nonetheless, something of disconnect between the findings of these studies and the measures adopted by the PDDSE aimed at improving the capacities for implementation and overall management of the system. It is as though the nature of the challenges posed by these studies were beyond the scope, expertise, mandate, and capabilities of those involved in the PDDSE formulation process. The mid-term evaluation of the PDDSE, in particular, noted how a number of the findings of the institutional audit impacted on implementation of the PDDSE.

Overall, the plan's priorities are well defined and meet the key challenges identified by the sector analyses. They are prioritized by highlighting issues of system management (in particular student flow regulation and the allocation of teachers) and key strategies for each subsector. Lessons from early phases of PDDSE were drawn. Mechanisms for management and coordination of the sector are streamlined and improved, with a strengthened role for the STP. However, the basic management and coordination issues remain unsolved since each ministry remains in its own silo and there is little pooling of the transversal functions that are common to all four ministries.

In general, the sector plan is doing its best to respond to the growing demand for education by providing an increased supply of buildings, equipment and trained staff in all subsectors. The private sector is seen as an essential complement the public sector at all levels in order to meet increased demand. This is to be encouraged and should be closely monitored.

By targeting the 25 most under privileged districts, the plan deals effectively with issues of disparities. However, strategies for early dropouts and vulnerable children with special educational needs are not well developed. Gender equity is largely addressed in all sub-sectors, with many measures in favor of girls' education.

Diversification of the supply of educational services that are better adapted to the labor market and the needs of the Beninese economy is reflected in the priority given to technical education and vocational training as well as to the proposed creation of more vocational and short-term courses at the University.

Student flow regulation is taken seriously into account with measures concerning the age of entry into different cycles and eligibility for exams. Guidance and selective admissions policies into upper secondary and, in particular, the university, are proposed, along with limiting the number of available slots. There will also be a further decrease in the number of scholarships.

Important measures are planned to improve the equitable allocation of teachers, which seriously affects the quality of education and will improve the management of public resources. Also, the recruitment of teachers by the districts, indicated in the plan, would be a very positive step.

The measures aimed at reducing repetition are needed to improve retention and completion. These measures are relevant and detailed for the primary level, but do not go very far and are poorly defined for the secondary level. Accompanying measures for children with learning difficulties should be further developed.

Quality remains the weakest area, the most difficult to improve and least detailed in the plan. Strengthening educational support, student learning assessments, implementation of the skills based approach, the provision of educational inputs, are all proposed for primary, secondary and technical/vocational and will contribute to quality improvements. However, the most serious factor is the loss of teaching time and, therefore, learning time which is due largely to teacher strikes. The plan's proposals are serious, but difficult to implement without strong political will. These proposals also concern secondary schools where there is a loss of teaching time.

The financial options that were retained by the PDDSE are based on the financial simulation model and have been the subject of consultation with stakeholders. These options are consistent with the overall education policy priorities. The main risk lies in the demographic pressures on higher education, especially if the expectations for an increased supply of private institutions are not met. The education system's sensitivities to political pressures that were reported in the studies suggest a double risk: a potential for budgetary shifts towards higher education and/or a further deterioration of its quality.

The calculation of the gap which is derived from the financial simulation model appears correct and respects the priorities set by the PDDSE.

The three-year action plans that accompany the strategies are costed, but do not provide much detail. They correspond to the strategies and sectoral policies and are realistic, assuming the presence of adequate implementation capacities.

Monitoring is based on a range of indicators that are carefully selected and reliable. Monitoring mechanisms, as presented, are relevant.

The major lesson of the mid-term evaluation of the PDDSE concerned the inadequate capacities for implementation. This analysis is largely based on that of the institutional audit. The measures recommended by the PDDSE to build implementation capacities are coherent. But, as is indicated by the PDDSE, strong political will is needed to for such strategies to be successful, especially for: implementation an efficient and effective education management information system (EMIS); strengthening decentralization; implementation of an effective communication; and effective transparency.

Concerning good governance, four factors—all discussed by the mid-term evaluation and the institutional audit—need to be taken into account: (i) the politicization of the education system; (ii) deconcentration and decentralization; (iii) accountability and transparency; and (iv) the management of transversal functions. According to the studies, confirmed by our observations, these factors are central to implementing an effective and efficient educational policy. However, these factors are more political than professional and technical. The PDDSE addresses some aspects of these factors, but stops when it reaches the limits of its mandate.

Three major risks are identified:

(i) Repeating the previous phase whose problems were related to implementation capacity and were described by the mid-term evaluation. As recognized by the PDDSE, these problems are more based on political will than technical know-how. At present, based on the available studies, there is little evidence that the education system is better equipped to transform new resources into satisfactory, qualitative results. The PDDSE offers advances in areas such as: student flow regulation; reducing repetition; deconcentration and decentralization (and to a lesser extent its management); and targeting the poorest 25 districts in order to improve equity and completion rates in primary education. But it is time to focus on the quality, effectiveness

and efficiency of the system. The evaluators believe that these aspects are not sufficiently taken into account.

(ii) The stagnation of indicators, particularly those relating to quality, which is closely linked to the loss of school time. While the plan could have an impact on enrollments and gender equity, strategies to improve quality remain insufficiently developed in each sub-sector. Issues of the equitable availability of teachers and learning time (strikes and other reasons) are two factors that weigh heavily on quality and remain worrisome.

(iii) Potential difficulties in managing increased demand for higher levels of education. Given the sensitivity of the education system to politics, there is the risk that the demand for higher education could cause budgetary slippage toward the higher levels. This would be at the expense of the primary and lower secondary levels where, for reasons of equity and quality, it is essential to concentrate investments.

Given the well-documented recent experience, the PDDSE and the context in which it would be implemented do not provided convincing responses to these risks.

Summary of the appraisal

			Very Satisfactory	Satisfactory	Room for improvement	Comments
Education Plan Development Process	Education Plan Preparation Process		✓			There is clear ownership of the Plan which underwent an extensive consultative process in which all stakeholders participated.
	Stakeholders' Engagement		✓			
Education Plan	Education sector Analysis		✓			The number of good quality sector analysis studies is impressive.
	Plan Design	Policy Priorities		✓		The priorities are well defined but the learning quality needs to be highlighted as a major priority.
		Programme Design and Prioritization of Strategies		✓		With the possible exceptions of overall management and efficiency, the Plan is balanced and well-conceived.
		Plan Financing		✓		The calculation of the gap is based on a model similar to that used in many other countries.
		Monitoring and Evaluation		✓		The mechanisms for evaluation and monitoring, along with the indicators are relevant.
		Development and Financing of an Action Plan		✓		There are action plans for all the PDDSE components; their financing is part of the PDDSE.
Appraisal of Implementation Readiness	System Capacity				✓	These are more macro governance factors (politicization of human resource management and appointments; teacher strikes; functional stability; attenuating the effects of ministerial silos) than they are issues of educational policy that can be addressed at the technical level.
	Governance and Accountability				✓	
	Risks to Implementation and Mitigation				✓	

NB : Les *évaluateurs ont disposé de Guide pour l'évaluation de plans sectoriels de l'éducation, l'un du Secrétariat du PME (2006) et l'autre de l'IIPE (2012). Leur approche tient compte des deux, avec un penchant pour la version 2012.*

1 Le processus d'élaboration du PDDSE

Sur le plan technique, l'élaboration du PDDSE (phase 3) a été organisée par le Secrétariat Technique Permanent (STP) qui relève administrativement du MEMP, tout en étant redevable aux quatre ministères responsables pour le secteur de l'éducation. Le STP est composé d'un staff réduit de cadres techniques. Le STP a surtout organisé un processus consultatif dense, démarré en juin-juillet 2011 et présenté au Tableau 1.

Le processus d'élaboration s'est donc étalé sur an et demi (du juin 2011 à novembre 2012) et a réuni au cours des différentes activités et étapes la totalité des parties prenantes concernées par le secteur : cadres des ministères chargés de l'éducation ainsi que ceux chargés de l'économie, des finances et du développement (le seul absent étant le ministère chargé de la fonction publique) ; des représentants de la société civile (parents d'élèves, syndicats, ONG nationales) ; des experts nationaux et internationaux ; les PTF et ONG internationales. De surcroît, vers la fin du processus, des consultations ont eu lieu dans neuf départements qui ont réuni un total de 650 participants.

De l'avis général, le processus consultatif a ratissé large et a labouré profond et le PDDSE semble être bien approprié par les parties prenantes. Par ailleurs, dans la section suivante sur les analyses diagnostiques du secteur, l'on trouve que des études sur l'état du secteur ont également été présentées et discutés à une grande partie des acteurs du secteur.

Les PTF en particulier ont joué un rôle certain :

- Ils se réunissent régulièrement, pour évoquer les questions de mise en œuvre, les synergies ou coordinations à développer entre eux, l'analyse des résultats ;
- Le groupe des PTF (agences et ONG) du secteur éducation semble particulièrement actif et bien informé.
- Une assistante technique (financée par la DANIDA, chef de file des PTF pour le secteur de l'éducation) est intégrée au STP et a participé à toutes les étapes ;
- Les études sectorielles ont été financées par les PTF et exécutées par des experts internationaux en étroite collaboration avec des cadres techniques béninois ;
- Ils ont participé aux ateliers de restitution/validation.

Quant à la cohérence entre le PDDSE et la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, il suffit de noter que les objectifs cités dans la stratégie contre la pauvreté sont quasiment identiques à ceux du PDDSE. Il faut surtout noter que l'accent mis dans le PDDSE sur les 25 communes les plus défavorisées répond bien aux objectifs d'équité formulés par la stratégie contre la pauvreté.

Tableau 1. Processus consultatif de l'élaboration du PDDSE

Activité	Tâches	Conduite participative	Participants	Période
Concertation interministérielle préliminaire	Partage avec les décideurs et autres autorités des ministères en charge de l'éducation sur la nécessité d'actualiser le PDDSE		• Ministères de l'éducation. • Ministère du développement. • Ministère des finances • PTF	juin-juillet 2011
Mise en place du comité national d'actualisation	Définition de la configuration du CNA, de sa mission et choix des membres	• Consultation de personnes ressources (PTF, experts…) sur d'autres expériences de pays africains • Prise d'un arrêté interministériel	• Ministères de l'éducation. • Ministère du développement. • Ministère des finances • PTF • MDAEP	
Elaboration de la feuille de route	• Recueil d'informations sur le processus de requête au PME • Point des activités à mener • Elaboration d'un draft de feuille de route	• Discussion du CNA avec les PTF et des experts et cooptation de l'institution parrainante • Recueil de l'avis des ministères sur le projet de feuille de route • Présentation du projet de feuille de route à la revue du secteur de l'éducation • Compte rendu de l'initiative au conseil des Ministres	• CNA • PTF • Pôle de Dakar • Ministères en charge de l'éducation, du développement et de l'économie et des finances • Partenaires sociaux, ONG, parents d'élèves…	Août-sept 2011
Mobilisation des ressources	• Elaboration d'un budget • Mobilisation d'infrastructures, d'équipements et de matériel	• Discussion des options financières au CCPD et avec les PTF • Communication en conseil des ministres • Lettre d'appui technique au Pôle de Dakar	• PTF • DPP et DRFM des ministères en charge de l'éducation • Ministères en charge du développement et de l'économie et des finances • Conseil des Ministres	Octobre 2011 à ce jour
Mise en route du processus	• Revue documentaire • Constitution des groupes de travail sur le RESEN (diagnostic) Constitution des groupes de travail sur les cadres logiques, plans d'action • Appropriation des documents de base (rapport d'évaluation à mi parcours du PDDSE, Rapport d'audit institutionnel…) par les acteurs	• Consultation des structures spécialisées pour mettre en place des équipes plurisectorielles et pluridisciplinaires • Organisation d'un atelier de lancement du processus, d'appropriation du contexte, des résultats et recommandations essentiels des rapports de base et de cadrage méthodologique	• Cadres des Ministères de l'éducation • Experts du Pôle de Dakar • Membres des groupes de travail (12 personnes par chapitre du RESEN soit 96 membres dont les partenaires sociaux et la société civile la participation des PTF n'étant pas limitative ; 10 personnes par programme soit 70 personnes dont des personnes ressources indépendantes)	Octobre 2011

Activité	Tâches	Conduite participative	Participants	Période
Préparation des drafts	• Elaboration du projet de diagnostic du secteur (RESEN) • Extraction de la partie diagnostic du PDDSE à partir des résultats du RESEN • Construction du nouveau modèle de simulation du PDDSE • Mise à jour de la lettre de politique éducative et élaboration du cadrage macro-économique du secteur • Elaboration des cadres logiques des différents programmes du plan • Conception et élaboration des plans d'actions et stratégies de leur mise en exécution	• Conception et appropriation de la méthodologie des travaux et une forte Implication à tous les niveaux des acteurs du secteur • Mutualisation des efforts et capitalisation des études et travaux existants • Validation à chaque étape des processus d'actualisation ou de mis à jour tant au niveau des cabinets des ministères en charge de l'éducation, au niveau des cadres de l'administration éducative et les autres acteurs partie prenante des processus.	• Les cadres des ministères en charge de l'éducation et des ministères en charge du développement, des finances et du travail ; • les partenaires sociaux • Les PTF et ONG • Association des parents d'élèves et d'étudiants • Des personnes ressources (consultants recrutés ou libres)	Septembre 2012 à novembre 2012
Montage du 1er draft du document du PDDSE	Travaux de relecture de cohérence et de consolidation des différentes parties du PDDSE	Réalisation par une équipe composée des chefs de groupe des programmes du PDDSE		
Séances d'échanges sur le contenu du 1er draft PDDSE actualisé avec les acteurs aux niveaux déconcentré et décentralisé	• Elaboration du document synthèse du PDDSE actualisé + PowerPoint • Constitution des équipes de mission d'échanges sur le terrain • Appropriation par les équipes constituées du document de synthèse et des présentations	• Implication des structures déconcentrées dans l'organisation de l'activité (préfectures, directions départementales). • Séances d'échanges dans 9 départements, avec un total de 650 participants.	Les structures invitées au niveau déconcentré et décentralisé sont : Préfecture, Mairie, DDEMP, DDESFTPRIJ, DDCAAT, DDDAEP, C/CS, ENI, ENSET, ENS, FENAPEB, Syndicat, Université/Centre Universitaire, ONG secteur éducation, Représentant Etablissements privés, Représentant Chefs d'établissement secondaire public.	Octobre 2012

Conclusions

Le processus consultatif relatif à la formulation et l'élaboration du PDDSE 2013-2015 a été très inclusif. Y ont participé des parties prenantes de tous bords : la base (parents d'élèves, communautés), les partenaires nationaux et internationaux, les syndicats, les professionnels et les politiques du secteur. Les efforts pour assurer une large connaissance et appropriation du Plan ont été considérables.

2 L'analyse sectorielle : les éléments disponibles

Le secteur de l'éducation au Bénin bénéficie d'une profondeur diagnostique assez rare. La qualité et la quantité des analyses sectorielles sont impressionnantes. Le secteur éducatif dispose surtout de quatre études récentes majeures d'analyse sectorielles qui utilisent des approches venant d'horizons disciplinaires et méthodologiques différents : économique, statistique, institutionnel-organisationnel, et psychométrique. Il s'agit des études suivantes :

- *Diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation.* (le « RESEN » du Pôle de Dakar, septembre 2012).
- *Audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel du secteur de l'éducation du Bénin*. (CRC Sogema, septembre 2011).
- *Rapport de présentation des résultats de l'évaluation sur les acquis des élèves du CP et du CM1 dans les écoles primaires publiques et privées du Bénin*. (M. Garnier, février 2012).
- *La question enseignante au Bénin : Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable*. (le « TTISSA » de l'UNESCO/BREDA et le Pôle de Dakar, mars 2011).[1]

Il y a également l'*Evaluation à mi-parcours du PDDSE (2006-2015)* (COWI, février 2012) qui identifie des vulnérabilités et propose 71 recommandations sur tous les aspects de la première phase du PDDSE (2006-2011). Cette évaluation, qui incorpore les observations des études disponibles, a été validée par des instances béninoises chargées de suivre l'évaluation.

Ces études sont très riches en informations (données, analyses, diagnostics) qualitatives et quantitatives :

- Le *Diagnostic du système éducatif béninois* (le « RESEN ») contient des statistiques et des analyses sur les scolarisations, les coûts et le financement, l'encadrement pédagogique, l'évaluation des acquis[2], l'efficacité interne et la qualité des services éducatifs, l'efficacité externe, l'équité et l'allocation des ressources. Les statistiques couvrent, en général, la période 2000 - 2011.
- L'*Audit institutionnel* fait une analyse critique du dispositif institutionnel, préalable à l'élaboration d'un plan de développement des capacités institutionnelles capable d'assurer l'efficacité et l'efficience de la gestion stratégique, opérationnelle et pédagogique du système.

[1] Voir, également, UNICEF & USAID: *Document de politique de formation des enseignants et des personnels d'encadrement de la maternelle, du primaire, du secondaire général, technique et professionnel, de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes* (décembre 2011) ; et le *Résumé* de ce Document (juillet 2012).

[2] L'étude PASEC de 2005 et l'évaluation des acquis des élèves de CP et de CM1 menée en mai 2011.

- *L'étude sur la question enseignante* effectue une analyse détaillée des questions relatives à la carrière des enseignants, leur formation initiale, la politique salariale, au déploiement des enseignants, au dialogue social et à la qualité du système d'information statistique.
- Enfin, l'*Evaluation à mi-parcours* réunit une bonne part des informations et analyses trouvées dans ces études avec des observations de terrain. Cette évaluation reconnaît que « la mise en œuvre du PDDSE a permis de donner un accès presque généralisé à l'éducation de base en cherchant à réduire les écarts entre l'accès des filles et celui des garçons. ». Cependant, les disparités n'ont pas été réduites de façon marquante et « en termes d'efficacité, le PDDSE a connu un succès (très) limité ». Les causes identifiées sont largement institutionnelles : l'instabilité et la fragmentation institutionnelles ; l'inefficacité du dispositif de pilotage, y compris dans les capacités de réguler les flux ; l'absence d'un système de gestion et de management efficace ; un processus de déconcentration et de décentralisation sans progrès notable dans le secteur de l'éducation ; des lourdeurs et une maîtrise insuffisante des procédures relatives au décaissement des fonds ; la longueur des délais de passation des marchés ; et la tendance du système à suivre la pression de la demande au lieu de déployer les stratégies prévus.

2.1 Identification des vulnérabilités

Une *in*efficacité interne à la fois importante et croissante est constatée. Le niveau de redoublements et d'abondons est relativement élevé, ce qui indique une perte importante des ressources liées à la mauvaise performance du système dans la gestion des flux. Le RESEN calcule un coefficient global d'efficacité interne de 52,8% pour l'enseignement primaire, dégradé par rapport à 2006-07 où il était de 67,8%.

Le niveau des acquis est faible. Lors du dernier exercice du PASEC en 2005, le Bénin s'est situé en avant dernière position par rapport aux autres pays africains ayant participé au même exercice (donc, comparabilité de scores), et cela pour une dépense par élève (calculée en pourcentage du PIB par tête) plutôt élevé par rapport aux autres pays. Une évaluation des acquis des élèves de CP et de CM1 en français et en maths mené en 2011 — signalé par le PDDSE — trouve que le niveau moyen des acquis est faible, et davantage dans les écoles publiques que privées. Encore une indication des difficultés du système à transformer ses ressources en résultats.

Un facteur majeur qui contribue au faible niveau des acquis est l'absentéisme des enseignants qui est accentuée par les grèves. Le résultat est une perte de temps scolaire pour les élèves.[3] L'étude sur la question enseignante pointe la multitude de syndicats ; selon cette étude

> « 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. »[4]

L'hypothèse de l'impact négatif des grèves des enseignants — c'est-à-dire, moins de temps scolaire — sur les acquis cognitifs des élèves est largement confortée par les différences constatées entre les

[3] Un responsable de circonscription scolaire nous a chiffrés à 53% le temps scolaire perdu pour cause de grèves cette année dans sa circonscription.

[4] Page 162 de l'étude sur la question enseignante (TTISSA). Le nombre de syndicats pour le primaire est estimé à environ 70. Cette fragmentation est telle que le PDDSE est mieux connu que les syndicats selon le TTISSA.

écoles publiques et privées. Selon l'évaluation des acquis des élèves en CP « 28% des élèves du public atteignent le niveau de compétence minimal alors que ce chiffre est de 43% pour le privé » ; au CM1 « 22% des élèves du public démontrent un niveau de compétence minimal. Par contre, pour le privé, 65% des élèves... obtiennent un résultat satisfaisant. » Ces écarts entre écoles publiques et privées sont saisissants. L'explication la plus courante pour expliquer ces différences est que les enseignants du privé ne font pas de grèves, malgré des salaires moins élevés que dans le public.

Des *in*capacités institutionnelles de mise en œuvre des politiques retenues avec efficacité et efficience. L'Audit institutionnel et l'Evaluation à mi-parcours insistent sur le manque de capacités institutionnelles et organisationnelles du système et l'incidence sur ses capacités à fournir les résultats escomptés. Plusieurs facteurs clés sont identifiés :

- L'instabilité et l'éclatement institutionnels (quatre ministères) qui ne favorisent pas l'adoption d'une vision commune de développement, qui entrainent de nombreux changements de structure et de staffing ministériels, et qui compromettent un pilotage et un management efficaces et cohérents du système dans son ensemble à tel point que les mécanismes de coordination sont pratiquement inexistants.
- La lourdeur des procédures administratives et la lenteur de l'exécution des programmes.
- L'absence d'informatisation (pour les statistiques — pas de SIGE ; pour la communication — pas d'intranet ; pour l'accès aux informations documentaires — procédures, etc.).
- Le manque de transparence dans les nominations et les affections ; les profils de compétences pour les postes de l'administration sont inexistants ; l'affection des enseignants ne se fait pas sur poste ; une politisation de la gestion des ressources humaines.
- L'inexistence de système d'incitation et un environnement de travail souvent démotivant.
- De faibles performances dans l'utilisation des finances disponibles, ce qui est en rapport avec le faible niveau des acquis.
- Peu de capacités réactives par rapport aux problématiques de fond tel que : l'inadéquation entre l'offre de formations aux niveaux post-primaires et le marché du travail, le niveau bas des acquis cognitifs ou encore le volume de temps scolaire perdu suite aux grèves et autres événements.
- Des fonctionnaires qui ne sont pas formés pour les fonctions qu'ils occupent et d'autres qui ne bénéficient pas de formation continue.

2.2 La qualité des informations

Cette richesse d'informations, qui couvre sur le plan quantitatif tous les sous-secteurs du système éducatif et qui fournit des indications qualitatives solides sur l'état du système, permet d'établir des points de référence et de définir des objectifs. La fiabilité des données administratives (issues des recensements scolaires effectués par les ministères) peut être mise en doute, mais semble suffisamment robuste pour les besoins du RESEN, complété, quand il est faisable, par des données issues des enquêtes auprès des ménages.

L'écart entre les données administratives et celles des enquêtes-ménage peut être considérable. Par exemple selon le RESEN on trouve les écarts suivants :

Indicateur	Données administratives	Enquête ménages (EMICOV 2010)
Taux d'admission	130,4%	84,3%
Taux d'achèvement	64,3%	68,7%
Taux de transition du primaire au secondaire	73%	62,7%

Si, suite à des mesures d'amélioration de l'appareil statistique des ministères, la fiabilité des données est meilleure en 2015 qu'en 2010/11, les valeurs de références établies pour le PDDSE pourraient ne

plus être rigoureusement comparables aux valeurs de 2015. Néanmoins, le recensement externe de l'enseignement primaire (effectué par une équipe indépendante) de 2012, ainsi que les améliorations apportées à l'appareil statistique, devraient assurer la fiabilité des données de référence pour 2012.

2.3 Connaissance des parties prenantes

Toutes les études ont fait l'objet d'ateliers de restitution/validation auxquels ont participé bon nombre des parties prenantes du système. Le Tableau 2 démontre que le processus consultatif relatif aux études a été très large.

Tableau 2. Le processus consultatif pour les études

Etude	Consultations
La question enseignante	• Présentation des principaux résultats aux décideurs et acteurs du système éducatif ainsi qu'aux PTF en octobre 2010 • Restitution finale en octobre 2011
L'audit institutionnel du secteur de l'éducation	Atelier de validation de deux jours en juin 2010 où environ 120 personnes ont pris part : cadres des ministères en charge de l'éducation (central et des directions déconcentrées) et des ministères en charge de l'économie, du développement de l'analyse économique et de la prospective ; des partenaires sociaux de l'éducation ; les PTF ; les ONG intervenant dans le secteur de l'éducation ; l'association nationale des communes du Bénin (les élus locaux), , les associations des parents d'élèves et d'étudiants.
L'évaluation à mi-parcours du PDDSE	Atelier (d'un jour en juin 2011) d'examen et d'adoption du rapport provisoire qui a réuni 113 participants de plusieurs structures (centrales et déconcentrées) et horizons (ministères, PTF, ONG, société civile).
L'évaluation des acquis	Deux ateliers de restitution (en avril 2012) qui ont réuni des cadres du MEMP, des inspecteurs et des PTF. Environ 50 participants.
Diagnostic du système éducatif (RESEN)	• Atelier de validation (en novembre 2012) qui a regroupé tous les cadres des ministères en charge de l'éducation, du développement, des finances, de la fonction publique et du travail, les PTF, les ONG intervenant dans le secteur, les associations syndicales, l'association des parents d'élèves et d'étudiant, le réseau des journalistes intervenant dans le secteur. • La réalisation elle-même était assez participative : deux équipes avec environ 50 membres chacune (cadres des ministres ; représentant des partenaires sociaux et des PTF).

Les analyses, conclusions et recommandations de ces études ont été partiellement prises en considération par le PDDSE. Les recommandations concernant la qualité et, surtout, l'équité ont bien été prises en compte : accent sur les 25 communes les plus défavorisées ; augmentation des capacités d'accueil ; mesures en faveur de la scolarisation des filles ; gestion des flux et mécanismes d'orientation renforcés ; acquisition des matériels pédagogiques et didactiques ; volonté exprimée d'augmenter le temps d'apprentissage des élèves ; renforcement de l'encadrement pédagogique des enseignants ; améliorations de l'inspection ; mise en place d'un système régulier d'évaluation des acquis.

En revanche, on ne trouve pas dans le PDDSE des réponses adéquates aux problématiques de fond qui relèvent plutôt de la volonté politique que de la planification. Bien qu'évoquées à titre d'intention, des problématiques ayant trait à la gouvernance et au management sont peu développées. Par exemple :

- Une politique effective visant à garantir que le temps scolaire dans les écoles publiques proche du temps réglementaire. Un élément pour une telle politique pourrait être l'encadrement ou la réglementation des syndicats.
- Une déconcentration et une décentralisation effectives où les instances déconcentrées des ministères ont les moyens (capacités et ressources) nécessaires pour une gestion véritablement déconcentrée.
- Une dépolitisation du recrutement et une allocation cohérente, sans passe-droits, des ressources humaines, surtout des enseignants.
- Un environnement professionnel motivant.
- Le développement d'une culture de redevabilité, où l'on est tenu de rendre compte — « accountability ».
- Mettre fin au fonctionnement en silo des ministères, ce qui « ne favorise pas les interactions nécessaires et essentielles à l'atteinte de résultats escomptés » (selon l'audit institutionnel). Une approche pourrait être la mise en commun des fonctions transversales aux quatre ministères chargés de l'éducation : statistiques, planification, systèmes informatisés, systèmes d'information.

2.4 Valeurs de référence

Le RESEN fournit des valeurs récentes (2011) pour des indicateurs de premier plan : les taux d'achèvement, de scolarisation, d'admission, l'aléa dans les ratios élèves-maître dans le primaire ; l'évaluation des acquis effectuée en 2011 fournit également des valeurs de référence à condition que l'étude soit rééditée de manière comparable en 2015-2016. Les améliorations effectuées en 2012 sur la qualité des données administratives laissent penser que les valeurs 2012-13 ne poseraient pas de problèmes de fiabilité et, donc, de comparabilité avec les données de 2015-16.

Les études fournissent plusieurs valeurs de référence qui pourraient servir pour suivre la mise en œuvre du PDDSE. Quelques exemples :

Tableau 3. Valeurs de références pour indicateurs choisies

Indicateur	Valeur	Etude, année de référence
Taux brut de scolarisation dans le primaire : total	119,7%	Annuaire statistique, 2011-12
Taux brut de scolarisation dans le primaire : filles	116,8%	
Taux brut de scolarisation dans le secondaire : total	57,0%	
Taux brut de scolarisation dans le secondaire : filles	44,0%	
Taux d'achèvement (primaire)	71,5%	
% des élèves en CP/public qui atteignent le niveau de compétence minimal	28%	Evaluation des acquis des élèves du CP et du CM1, 2011.
% des élèves en CP/privé qui atteignent le niveau de compétence minimal	44%	
% des élèves en CM1/public qui atteignent le niveau de compétence minimal	22%	
% des élèves en CM1/privé qui atteignent le niveau de compétence minimal	65%	
Niveau moyen de réussite aux tests CP	40/100	
Niveau moyen de réussite CM1	32/100	
Aléa dans l'allocation des enseignants du primaire	0,52	RESEN, 2010-11
Coefficient global d'efficacité interne (primaire) : indicateur composite calculé à partir des taux de rétention et de redoublement	52,8%	
% de rétention, primaire	41,1	
% de rétention, secondaire général 1er cycle	76,6	
% de rétention, secondaire général 2ème cycle	78,6	

2.5 Conclusions

Le secteur de l'éducation au Bénin bénéficie d'analyses des politiques sectorielles récentes et qui abordent plusieurs aspects du système éducatif :

- l'acquis cognitif des élèves ;
- l'efficacité organisationnelle (c'est-à-dire, des capacités de mise en œuvre) des institutions (les ministères) qui gouvernent et qui gèrent le système ;
- une analyse quantitative des flux scolaires, de l'efficacité interne et externe, de l'équité, de l'efficacité de l'allocation des ressources, et des coûts et financements ;
- une analyse de la question enseignante et des facteurs qui contribueraient à une politique soutenable ;
- une évaluation de la mise en œuvre et des résultats de la phase précédente du PDDSE.

Ces études ont toutes fait l'objet d'ateliers de restitution/validation et sont donc connues, du moins par la communauté des politiques, professionnels et techniciens du secteur de l'éducation — et au-delà par les parties diverses prenantes.

Le diagnostic qui ressort de cette documentation est riche et fouillé ; les résultats des études concordent et se complètent. Le tableau qui en ressort pourrait être alarmant : peu d'apprentissage en moyenne pour des coûts relativement élevés (par rapports à d'autres pays africains) ; une mise en œuvre peu efficace et entravée par des lourdeurs et des dysfonctionnements institutionnels.

Le PDDSE fait état de ces analyses et reconnaît le diagnostic. Néanmoins, l'on peut avoir le sentiment d'un gap (d'un « disconnect ») entre les conclusions de ces études et les mesures retenues par le PDDSE pour améliorer les capacités de décision politique et de mise en œuvre, comme si l'ampleur du défi dégagé par ces études dépassait les compétences, le mandat, les capacités du processus de la formulation du Plan.

3 Evaluation du PDDSE

La phase 3 du PDDSE couvre la période 2013-2015 et constitue la dernière phase du Plan Décennal 2006-2015. Toutefois, la vision développée par les rédacteurs porte sur une période plus longue, jusqu'en 2020, considérant 2015 comme une étape intermédiaire. Cette approche est intéressante dans la mesure où elle permet de conserver une vision à moyen-long terme, de préparer les options pour le prochain plan décennal et d'assurer une transition cohérente entre les deux plans.

3.1 Priorités de la politique

La phase 3 du PDDSE conserve la structure générale du PDDSE adopté en 2006. Mais depuis, des éléments importants ont obligé les acteurs à reconsidérer les objectifs initiaux.

Les décisions politiques telles que la gratuité des frais scolaires pour le préscolaire et le primaire, l'intégration des maîtres communautaires comme contractuels de l'Etat, le relèvement général des salaires, ont eu pour effet de modifier considérablement les équilibres financiers prévus initialement et d'alourdir les dépenses de personnel au détriment des dépenses d'investissement. La gratuité a également permis un accroissement rapide des effectifs scolaires, avec un effet positif en termes d'accès. Dans le même temps, le PASEC de 2005 et l'évaluation des acquis de 2011 ont montré de mauvais résultats en termes de qualité des acquis scolaires.

La Lettre de Politique Educative adoptée par le gouvernement en août 2012 définit les grandes orientations du système éducatif jusqu'en 2020, avec de nouveaux objectifs pour le système éducatif et un nouveau cadrage financier.

Ces orientations s'appuient toujours sur les OMD pour ce qui concerne l'accès universel au primaire (qui est cependant repoussé à 2020), la parité de genre ou une éducation de qualité, mais développent des réponses à de nouvelles problématiques en particulier pour les autres ordres d'enseignement, du secondaire au supérieur en passant par l'enseignement technique et la formation professionnelle.

De façon globale, la lettre de politique met l'accent sur 3 mesures globales transversales :

- la prise en compte des disparités régionales, en ciblant les activités concernant principalement l'accès, la rétention et l'achèvement pour les filles.
- le renforcement du partenariat public/privé
- et le renforcement du dialogue social pour prévenir les conflits et améliorer le temps d'apprentissage.

L'accent est mis également sur trois stratégies clés, qui sont développées dans différentes parties du document :

- renforcer la qualité et la rétention,
- renforcer la gestion et le pilotage,
- réguler les flux par une diversification de l'offre éducative.

Le document du PDDSE met également en exergue les questions de management du système éducatif, en consacrant un important chapitre aux questions de gestion et pilotage, aux mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, ainsi qu'à la régulation en traitant la gestion des flux et la gestion et l'allocation des personnels enseignants. Par ailleurs, dans les développements par sous-secteurs, des stratégies prioritaires sont définies pour chacun d'eux et dans lesquelles la question de la qualité de l'éducation trouve une bonne place.

Globalement, les priorités telles que décrites dans le document, sont assez clairement formulées. Ces priorités sont fondées sur les analyses récentes menées au Bénin et répondent aux principales problématiques qui en ressortent. Globalement l'information est suffisante, quantitativement et qualitativement, pour fonder des choix stratégiques permettant de répondre aux priorités du système éducatif béninois.

Toutefois, on notera que les informations sont insuffisantes ou peu fiables dans les domaines suivants :

- Les groupes vulnérables, marginalisés et sous scolarisés, tels que les enfants handicapés (mais l'enquête MICS prévue en 2013 prend correctement en compte cette question), les enfants bouviers, les enfants talibés, les enfants travailleurs, les filles domestiques.
- Les données statistiques sur les performances du secondaire général, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur sont partielles, pas toujours fiables et produites avec des retards importants.

Le plan prévoit l'amélioration de la collecte et de l'analyse des données statistiques pour les trois ordres d'enseignement cités précédemment, mais ne prévoit pas d'études spécifiques sur les deux premières questions.

Toutefois, on note que deux études sont lancées, l'une sur les causes d'abandon scolaire, l'autre pour déterminer les facteurs qui influent le plus sur le temps d'apprentissage. Ces deux études sont particulièrement importantes et devraient permettre aux décideurs d'apporter des réponses appropriées.

3.2 Conception du programme et hiérarchisation des stratégies

3.2.1 Enseignements tirés des phases précédentes

La mise en œuvre du PDDSE de 2006 à 2012 a été caractérisée par(i) une difficulté de coordination entre les quatre Ministères concernés, (ii) des lenteurs de procédures ayant un effet négatif sur le niveau d'exécution et d'absorption des fonds, (iii) la difficulté à imposer dans les faits des réponses concrètes pour la gestion des flux et (iv) l'affectation des enseignants en fonction des effectifs scolaires, enfin par (v) la dégradation de la qualité, la reprise des redoublements et la stagnation du taux d'achèvement.

Des réponses sont apportées par le PDDSE actualisé à chacune de ces préoccupations. Elles seront analysées plus loin en détail. Elles sont dans l'ensemble satisfaisantes, mais semblent parfois insuffisamment convaincantes.

C'est le cas notamment pour la coordination entre les Ministères, inhérente à la structuration existante qui résulte de décisions purement politiques. Chaque Ministère a tendance à évoluer dans sa propre logique sans nécessairement s'insérer dans une logique sectorielle. C'est le cas surtout pour l'enseignement supérieur et l'alphabétisation qui évoluent largement en vase clos.

Des questions comme la gestion des flux ou l'affectation des enseignants perdurent depuis le début du PDDSE (et même avant), sans que des réponses aient été apportées jusqu'à ce jour. Bien que les orientations soient clairement exprimées dans le PDDSE concernant ces deux questions, il serait utile que le gouvernement manifeste de la façon la plus claire son engagement à les mettre en œuvre : cela crédibiliserait les options prises, que l'on trouvait déjà en partie dans les phases précédentes sans qu'elles aient été vraiment mises en œuvre.

Par ailleurs, les évaluateurs ont analysé chacune des recommandations formulées dans l'évaluation à mi-parcours du PDDSE pour voir si elles ont été prises en compte dans cette Phase 3. Une bonne partie des recommandations trouvent une réponse dans le PDDSE actualisé. D'autres, en revanche, ne trouvent que des réponses partielles ou ne sont pas du tout abordées. C'est le cas notamment pour ce qui concerne les recommandations qui touchent à l'organisation des Ministères et au renforcement des capacités. Ceci est d'ailleurs corroboré par l'absence de suites données à l'audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel du secteur de l'éducation du Bénin (sept. 2011), qui semble avoir été bien peu pris en compte.

3.2.2 Vulnérabilité du système éducatif aux facteurs politiques et sociaux

Le système éducatif béninois est particulièrement vulnérable à deux types de risques liés au contexte politique et social.

Le premier est lié aux multiples grèves d'enseignants, qui portent un fort préjudice à l'éducation des enfants en réduisant le temps d'apprentissage. Les syndicats sont très nombreux (environ 80 dans le primaire et une cinquantaine dans le secondaire),peu structurés, mal formés et leur représentation n'est pas transparente. Cela pose la question des droits et des devoirs des syndicats, de leur responsabilité et de leur encadrement et leur régulation. Le plan apporte des éléments de réponse (dans le sous-secteur enseignement primaire) :

- La poursuite de l'élaboration de la politique enseignante globale, financièrement soutenable qui répond à une recommandation forte issue de l'étude TTISSA ;
- La redéfinition, dans le cadre des CSDS, de nouvelles bases de représentativité des syndicats pour faciliter le dialogue social ;
- La poursuite des discussions de haut niveau afin que la loi réglementant les droits et devoirs des syndicats soit adoptée.

Toutefois, compte tenu de la complexité du problème comme de la mise en œuvre des réponses proposées, la diminution de ce risque n'est pas du tout garantie.

Le second est lié à la forte politisation du système éducatif qui a des effets très perturbateurs sur les recrutements, l'allocation des enseignants, les affectations des cadres, etc. et contribuent à une ambiance générale de non respect des règles et des directives, régulièrement « contournées ». Sur ce plan, seules des directives de rigueur, elles-mêmes respectées par la sphère politique, seraient de nature à réduire ce phénomène. Rien n'indique que l'on aille dans cette direction.

3.2.3 Le déploiement efficace des ressources : l'appui au secteur privé

L'une des nouvelles stratégies inscrites dans le PDDSE est l'appui au secteur privé, dont la part ira en croissant dans tous les ordres d'enseignement. Les partenariats prendront la forme d'une subvention par élève du privé à partir de 2014, sous forme d'appui technique ou d'intrants et non en versements financiers. En contrepartie, les contrôles seront renforcés pour assurer à tous les élèves « un enseignement de qualité et conforme aux programmes officiels ». Cette option semble pertinente et de nature à encourager le secteur privé. Il faudra l'évaluer pour savoir si les pourcentages d'appui prévus et les modalités de cet appui seront suffisants pour obtenir les résultats attendus dans le secondaire, l'enseignement technique et la formation professionnelle.

Tableau 4. Evolution de la part du secteur privé et niveau de l'appui

Enseignement	Part du secteur privé en % des effectifs scolarisés			Subvention**
	En 2011	En 2015*	En 2020*	
Maternel	26%	27,5%	30%	0
Primaire	13,8%	16,0%	16%	0
Secondaire général 1	15,6%	19,8%	25%	10%
Secondaire général 2	22,5%	25,8%	30%	15%
Technique	75%		75%	15% pour 10% des élèves du privé
Professionnel	83%	82%	80%	CQM=60.000 F CQP=100.000 F
Supérieur	27,7%	31%	35%	0
ENI	?	?	?	0

* Prévisions

** % du coût unitaire du public, par élève du privé.

Source : Tableau établi par les évaluateurs à partir des données du modèle de simulation retenu.

Dans ce registre, le coût moyen annuel dans le primaire public est de 49.820 FCFA par élève en 2010 (cela inclut bien sûr le coût des structures administratives du ministère). A titre de comparaison, les écoles privées primaires demandent entre 25.000 et 50.000 F par an et par élève, avec globalement de meilleurs résultats d'apprentissages.

3.2.4 La réduction des disparités

Des résultats positifs ont déjà été obtenus dans la réduction des disparités entre fille et garçons, mais des progrès importants restent à faire, puisque le proportion de filles diminue nettement plus vite que celui des garçons quand on progresse dans le nombre d'années d'études, avec des taux d'achèvement nettement en retrait par rapport à ceux des garçons.

La réduction des disparités de genre est bien prise en compte, du primaire au supérieur. Dans le primaire les 25 communes priorisées sont celles à faible taux de scolarisation et de rétention, notamment des filles. Pour le 1er cycle du secondaire général, il est prévu l'exonération de la contribution scolaire pour les filles des classes de 6ème, 5ème et 4ème. Dans le supérieur, il est prévu la promotion de l'inscription des filles dans les filières professionnalisées et une utilisation des

bourses pour promouvoir les filles et les « personnes à besoins spécifiques » vers les filières porteuses.

Les disparités géographiques sont clairement prises en compte avec le ciblage de 25 communes sous scolarisées où des actions seront concentrées dans les 3 années à venir. Cette option stratégique est tout à fait pertinente et devrait donner des résultats mesurables, tant dans la réduction des disparités que dans l'amélioration des indicateurs au niveau national..

Les réponses aux disparités selon la richesse, qui se recoupent en partie avec les disparités entre milieu rural et milieu urbain, ne sont que partielles. Si les 25 communes priorisées ciblent des zones globalement parmi les plus pauvres, les distorsions s'accentuent partout dès la fin du primaire. Les distances et les coûts d'accès aux collèges et aux lycées en milieu rural écartent les plus pauvres de l'accès à ce niveau d'enseignement.

Les disparités sont les plus grandes au supérieur où toutes les inégalités constatées en amont sont amplifiées. Le facteur le plus discriminant à ce niveau est celui de la richesse. Bien que le coût moyen par étudiant ait fortement diminué depuis 15 ans (343.600 FCFA en 2010), la dépense publique dans l'enseignement supérieur profite prioritairement aux étudiants des familles les plus aisées. De ce point de vue, le PDSSE n'apporte pas de changement significatif.

Les groupes marginalisés ou à risque

La prise en compte des groupes marginalisés ou à risque est souvent citée dans la PDDSE. Il s'agit de faciliter leur accès au primaire ou de les accompagner par l'octroi de bourses au supérieur. Cependant cette question n'est pas abordée avec suffisamment de données. Comme on l'a vu plus haut, les données sur ces groupes sont parcellaires ou inexistantes. Ils sont donc mal cernés et mal connus, ce qui explique que les réponses apportées soient un peu évasives.

Il conviendrait d'entreprendre quelques études ciblées (notamment sur les enfants bouviers, les enfants talibés ou les filles domestiques), en vue de mettre sur pied des stratégies adaptées d'accès à l'éducation pour ces groupes spécifiques.

Le plan prévoit des actions en faveur des enfants handicapés avec l'intégration scolaire en milieu ordinaire selon le degré de handicap. Il est prévu d'évaluer les initiatives existantes et le programme en cours dans le Zou (ISEH) et d'étendre ces initiatives, ainsi que la construction d'un centre pour les enfants à handicap lourd.

Pour les groupes sous-scolarisés, comme pour les enfants handicapés, les réponses devraient se traduire à la fois par des adaptations du système éducatif dans une perspective inclusive et par des partenariats avec des ONG et des associations pour travailler notamment sur le renforcement de la demande et l'adaptation de l'offre. Le plan amorce cette politique pour les enfants handicapés.

3.2.5 Hiérarchisation des stratégies

Le PDDSE actualisé développe dans un premier temps les propositions qui concernent la gestion globale du système (gestion, pilotage, régulation, suivi et évaluation), en traitant notamment dans ce chapitre des questions transversales prioritaires comme la gestion des flux ou la gestion et l'affectation des enseignants. Il développe ensuite les stratégies propres à chaque sous-secteur. Cette approche traduit une vision holistique du système éducatif, qui compense en partie le découpage du secteur en quatre ministères, et une hiérarchisation des stratégies retenues, qui nous semble pertinente.

Nous allons suivre ce schéma en analysant les principales orientations et stratégies proposées.

3.3 Management du système : gestion, pilotage et régulation

3.3.1 Gestion et pilotage du système

La coordination et les structures de pilotage

La coordination sectorielle avec 4 ministères en charge de l'éducation constitue un défi non résolu à ce jour. Le Secrétariat Technique Permanent (STP) joue ce rôle pour la planification, mais son positionnement hiérarchique limite son autorité. Le Plan prévoit d'améliorer la situation sans la modifier fondamentalement.

Les structures de pilotage ont été simplifiées et leur rôle redéfini. Il est prévu trois structures : le Comité de pilotage du Secteur de l'Education (CPSE), le Comité de Coordination du Secteur de l'Education (CCSE) et le Secrétariat Technique Permanent (STP). Le premier comité est présidé par le Ministre en charge du Développement, le second par le DC du MEMP.

Le rôle du STP est renforcé : des cadres de chaque ministères y seront nommés, les lignes budgétaires dédiées au STP dans chaque ministère seront « protégées ». Au sein du STP, une Unité d'assistance technique et de suivi du FCB, sera chargée d'accompagner l'exécution des programmes sur financement extérieur.

Un Comité de suivi des marchés et des décaissements est institué, présidé par le DFC du Ministère en charge des finances, pour faciliter l'avancement des dossiers de décaissement.

Cet ensemble, sans résoudre tous les problèmes de coordination et de pilotage, devrait être plus fonctionnel que l'organisation des deux premières phases.

La concertation avec le GLE

Le Fonds Commun Budgétaire (coordonné par l'AFD et qui rassemble les Pays Bas, Danida et KFW) a permis un appui qui s'inscrit bien dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Dans ce même cadre, la concertation entre le gouvernement et le Groupe Local Education (GLE) s'est renforcée, avec l'Agence danoise de coopération (DANIDA) comme chef de file des PTF, l'UNICEF devant prendre la suite à partir de 2013.

La concertation s'exprime à travers le cadre partenarial gouvernement/PTF, le Groupe local éducation et les revues sectorielles.

Le plan prévoit surtout l'amélioration de la prévisibilité de l'aide extérieure, bien que cela dépende surtout des politiques de chaque pays ou agence et que le gouvernement n'ait pas beaucoup de possibilité d'agir sur cette question. En revanche, il pourrait être utile de renforcer le dialogue permanent avec les PTF, notamment pour le suivi de la mise en œuvre du PDDSE, en renforçant le cadre partenarial et en instituant des réunions plus fréquentes de concertation.

Déconcentration et décentralisation du système éducatif

Le PDDSE réaffirme clairement les politiques de déconcentration et de décentralisation et les renforce dans sa phase 3.

Les mesures de déconcentration préconisent i) un redéploiement des personnels des services centraux vers les services déconcentrés pour renforcer ces derniers, qui verront leurs responsabilités accrues, ii) une plus grande autonomie des services déconcentrés assortie d'une plus grande imputabilité et iii) des mesures de transparence sur les résultats des structures, incluant la publication dans la presse.

Pour la décentralisation, la poursuite des transferts aux communes est préconisée pour les infrastructures et les intrants pédagogiques, mais en l'assortissant de mécanismes de suivi et d'évaluation, à travers les Conférences Administratives Départementales (CAD), où les directeurs départementaux sont présents, pour suivre l'utilisation des fonds, et à travers les CCS et les directeurs des CEG qui sont membres des conseils communaux, doivent disposer des informations sur l'utilisation des fonds transférés et rendre compte à leur hiérarchie. Le PDDSE prévoit de clarifier ou redéfinir les rôles et responsabilités des différents acteurs dans la gestion décentralisée de l'éducation. Parallèlement, les montants transférés et les catégories de dépenses autorisées feront l'objet d'affichage obligatoire et de publication dans la presse afin d'assurer la transparence.

Enfin, le recrutement d'enseignants par les communes constitue une avancée significative, qui vient à la fois renforcer le processus de décentralisation et résoudre des problèmes de présence et de suivi rapproché des enseignants.

L'ensemble de ces mesures, prévues dans le PDDSE, sont pertinentes et ambitieuses. Elles peuvent constituer un facteur puissant de mobilisation des énergies au niveau local et régional, contribuer au renforcement des capacités et des initiatives au niveau local, c'est-à-dire là où les problèmes quotidiens doivent être résolus et permettre qu'une plus grande part des ressources financières atteigne les bénéficiaires finaux. Ces avancées demandent cependant un réel engagement gouvernemental et que les mesures administratives de mise en œuvre soient effectivement prises.

Le système d'information et l'équipement informatique (SIGE)

Pour corriger des dysfonctionnements signalés dans divers études, le PDDSE fait état la mise en place d'un système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) qui comporterait six dimensions :

- le schéma directeur informatique
- le développement des statistiques de l'éducation
- la gestion des ressources humaines
- la gestion des examens et concours
- le plan de renforcement des capacités
- le plan de diffusion et de publication des données

Bien que le projet d'installation du SIGE ait été préparé et chiffré par un bureau d'études, il ne figure pas de façon explicite dans le plan d'action pour le pilotage et la gestion. Toutefois, le SIGE pourrait porter une contribution importante aux capacités de gestion et de pilotage du système éducatif.

Néanmoins, c'est bien là où se trouve le risque. Le PDDSE précise avoir opté pour un scénario qui garantit le caractère sectoriel du SIGE, ce qui est fort judicieux. En effet, le défi stratégique consiste à mettre en place et faire fonctionner *un* système d'information (et informatique) pour *le* système éducatif tout entier. Le projet SIGE tient compte de la fragmentation actuelle (pour combien de temps ?) du système éducatif en quatre ministères. Mais, en l'absence d'une véritable mutualisation du SIGE, son déploiement dans les quatre ministères pourrait engendrer des coûts supplémentaires (i) par le fait d'une démultiplication de capacités, de savoir-faire (qui sont plutôt rares) et d'activités sur les quatre structures et (ii) les coûts d'ajustements au cas d'une reconfiguration ministérielle pour le secteur de l'éducation. Une entière mutualisation du SIGE est donc fortement recommandée.

3.3.2 La régulation du système éducatif

La gestion des flux et l'allocation des personnels enseignants sont traitées de façon globale et mises en avant comme prioritaires dans le PDDSE. Cette option nous semble d'autant plus justifiée que ces deux questions font l'objet de débats depuis des années sans résultats notables.

La gestion des flux

Le système éducatif dans son ensemble est soumis à une double pression : la pression démographique, avec une croissance de la population d'environ 2,8% par an de 2010 à 2020 (soit par exemple environ 400.000 enfants supplémentaires en âge d'aller à l'école primaire sur cette période) et une pression liée à l'accroissement des taux de scolarisation dans tous les ordres d'enseignement, due aux effectifs de plus en plus grands sortant à chaque niveau. Compte tenu du rythme limité de l'augmentation des capacités d'accueil et de la nécessité de renforcer la qualité de l'éducation – donc de stabiliser voire améliorer le ratio élèves/maître – une bonne gestion des flux s'impose.

Jusqu'à présent aucun mécanisme ne régule les flux. La transition du primaire au premier cycle du secondaire est encouragée puisque cet ensemble est considéré comme formant l'éducation de base. La transition est libre dans à l'entrée du second cycle du secondaire, comme à l'université où l'accès est automatique avec le bac, le diplôme de technicien (DT) ou d'Etudes Agricoles Tropicales (DEAT).

Le PDDSE propose un ensemble de mesures, qui, si elles sont effectivement appliquées, permettront de gérer correctement les flux. Elles comprennent d'un côté une stratégie de diversification de l'offre assortie et d'un autre côté des mesures directes de régulation des flux.

- La diversification de l'offre d'éducation est prévue :
    - à partir de la fin du primaire, avec le développement de nouvelles capacités d'accueil et la diversification des filières à deux niveaux : les Centres de métiers reçoivent les déscolarisés (ils obtiennent le Certificat de qualification aux Métiers – CQM) les Centres de formation reçoivent les sortants entre le CM2 et la 3ème (ils obtiennent le Certificat de Qualification Professionnelle – CQP)
    - au niveau de l'enseignement supérieur avec de nouvelles offres de formation autour de 6 pôles de développement et la création de filières courtes professionnalisées. Le système de bourse sera réorienté vers les filières porteuses et les personnes à besoins spécifiques.
- Les mesures de régulation prévoient i) des directives pour faire respecter les âges d'entrée dans les cycles et de passage des examens, ii) de subordonner l'accès au second cycle du secondaire général à l'obtention du BEPC, iii) d'étendre à toutes les entités universitaires la pratique en cours dans les écoles supérieures de limiter le recrutement des étudiants au nombre de places disponibles et suivant des critères précis pour assurer un enseignement de qualité respectant les normes, iv) l'aménagement du système d'attribution des bourses pour les étudiants, leur stabilisation en nombre et leur orientation vers les filières porteuses notamment les filières scientifiques, v) La mise en œuvre du système LMD, avec 2 années de stage obligatoire après la licence, ce qui réduira le nombre d'étudiants après ce niveau.
- Un mécanisme d'information et d'orientation des élèves et des étudiants complète ce dispositif.

Ces mesures sont intéressantes et nécessaires. Il n'est pas sûr cependant qu'elles soient bien acceptées et mises en œuvre par l'enseignement supérieur, qui semble peu impliqué dans une vision sectorielle. Pourtant compte tenu de la baisse de qualité enregistrée ces dernières années et de la faible capacité d'absorption du marché, ces mesures s'imposent, d'autant plus que le nombre d'étudiants par professeur a presque doublé en 5 ans et que les projets d'accroissement de l'accueil restent très en deçà de l'afflux prévu d'étudiants si celui-ci n'est pas maîtrisé.

Les disciplines scientifiques

Toute la chaîne de formation concernant les disciplines scientifiques est largement défaillante : le niveau des acquis en 6ème année du primaire sont très faibles en mathématiques, le recrutement d'enseignants qualifiés pour ces disciplines est toujours problématique dans l'enseignement secondaires et les filières scientifiques à l'université sont bien peu courues. Pourtant, satisfaire les besoins dans ce domaine est essentiel pour l'avenir économique du Bénin.

Dans ce sens, le PDDSE gagnerait à proposer un véritable plan de renforcement des disciplines scientifiques en formulant une stratégie globale avec les mesures à prendre inscrites dans le plan d'action à chaque niveau d'enseignement en partant du primaire : renforcement de la formation des instituteurs en mathématiques, formation de professeurs du secondaire en nombre suffisant dans les disciplines scientifiques (renforcement de l'ENS et des écoles privées formant des professeurs dans ces disciplines), mesures incitatives vers le bac C et les filières scientifiques dans le supérieur, etc.). Les quelques éléments allant dans ce sens pourraient être regroupés et renforcés pour en faire une démarche sectorielle coordonnée.

La gestion et l'allocation des personnels enseignants

L'allocation cohérente des enseignants en fonction des effectifs scolaires dans le primaire est fortement déficiente. Cette situation persiste depuis de nombreuses années. Or, non seulement le gouvernement n'a pas apporté de réponse appropriée, mais la situation s'est considérablement dégradée entre 2007 et 2011 en passant de 39% à 52% d'aléa, ce qui fait du Bénin l'un des 3 pays d'Afrique ayant le taux d'aléa le plus mauvais dans la gestion des enseignants. Le non respect des textes, la politisation et les passe-droits expliquent pour l'essentiel cette situation.

La masse salariale des enseignants représentant environ 78% des dépenses du secteur, une mauvaise allocation des enseignants indique implicitement une mauvaise gestion des ressources publiques.

Si la situation est évoquée dans le PDDSE, les actions proposées ne sont pas de nature à donner l'assurance que des progrès significatifs seront réalisés dans les trois prochaines années. Vu l'importance de ce volet pour l'amélioration de l'encadrement pédagogique des élèves, de la qualité de l'éducation et de la bonne gestion des ressources publiques, il est expressément recommandé que soit inclus dans le PDDSE un plan d'action détaillé comprenant les objectifs, les mesures à prendre, un calendrier d'exécution et les structures responsables de leur mise en œuvre, pour adresser cette question dans le délai du PDDSE actualisé, c'est-à-dire d'ici 2015 au plus tard.

Le document du PDDSE prévoit plusieurs mesures importantes :

- le recrutement sur poste, en application des orientations de la lettre de politique éducative (cette mesure, applicable immédiatement, devrait permettre de corriger un certain nombre de disparités et avoir un fort impact sur l'allocation puisque 1500 à 2000 enseignants doivent être recrutés chaque année) ;
- la mise en place des recrutements d'enseignants par les communes, mesure qui aurait recueilli l'aval des autorités ministérielles (MEMP et MESETFP), mais nécessitera des décisions administratives et l'accroissement des transferts vers les communes ;
- la responsabilisation des structures déconcentrées pour opérer les ajustements nécessaires dans l'allocation des enseignants (avec des mesures de transparence comme la publication annuelle des résultats obtenus, prévue dans le cadre de la déconcentration et de l'imputabilité des services) ;
- dans le secondaire, un audit de l'utilisation des heures de vacation, débouchant sur des propositions pour réduire le gaspillage de ressources ;
- et à terme, deux mesures : la finalisation de la carte scolaire et l'informatisation de la gestion des personnels.

Il a été constaté, malgré le reversement massif des enseignants communautaires amorcé en 2008, que le recrutement de cette catégorie d'enseignants par les communautés se poursuit (ils sont 2 700 déclarés en 2012). Le plan prévoit d'obliger les communes et les communautés à respecter les critères de qualification requis lors de ces recrutements.

Toutes ces mesures vont dans le bon sens.

Cependant, des divers entretiens que nous avons menés avec des acteurs de terrain, le recrutement sur poste est présenté comme un échec et a mauvaise presse. Les causes de son échec seraient d'une part les réaffectations dès que le poste est obtenu (pressions diverses) et d'autre part sa conception qui fixe la personne dans un même poste pour une durée indéterminée sans évolution possible. Ces deux questions doivent être traitées sérieusement si l'on entend proposer la relance des recrutements sur poste. Le PDSSE doit s'en saisir.

Compte tenu de l'inaction dans ce domaine depuis de nombreuses années, des interrogations subsistent sur la capacité ou la volonté du système à mettre en œuvre ces mesures dans les trois prochaines années et dès la première année pour certaines d'entre elles. Il est fortement recommandé qu'un calendrier d'exécution, les structures responsables et les mécanismes de suivi de la mise en œuvre soient précisés et que cette question fasse l'objet d'une attention particulière de la part du GLE.

3.4 Développement stratégique par sous-secteur

3.4.1 Enseignement maternel

Le taux de scolarisation de 11,2% en 2011 doit passer à 13,8 en 2015, en visant 17% en 2020. Il s'agit de poursuivre la progression du préscolaire avec un objectif quantitatif ajusté aux possibilités financières. Cette approche semble raisonnable.

Les principales options n'appellent pas de commentaires particuliers :

- Création d'écoles maternelles publiques avec la construction de 942 salles de classe et la réhabilitation de 300 autres.
- Soutien aux initiatives privées : i) élaboration et mise en œuvre d'un programme d'appui aux initiatives pertinentes des ONG et des communautés, ii) finalisation de la mise en œuvre du programme d'appui aux établissements privés en cours d'élaboration.
- Sensibilisation et formation des communautés, des élus locaux et des acteurs des médias sur les questions d'éveil de l'enfant
- Recrutement et formation des personnels, développement des formations initiales dans les ENI publiques et privées.
- Introduction des langues nationales.

L'attention est attirée sur la localisation des nouvelles écoles maternelles publiques qui devraient cibler en priorité les zones les plus défavorisées, par exemple dans les 25 communes prioritaires. Par ailleurs, la qualité des formations initiales et continues constitue un élément essentiel pour l'avenir des maternelles, auquel il faudra veiller.

3.4.2 Enseignement primaire

Tous les enjeux de l'enseignement primaire sont abordés avec des réponses globalement satisfaisantes. Toutefois trois points devraient être approfondis : la scolarisation des groupes vulnérables ou marginalisés, la question des redoublements et celle de la pédagogie (celle de l'affectation des enseignants ayant déjà été traité plus haut).

L'accès

La scolarisation primaire universelle ne pourra être atteinte en 2015 en raison de la pression démographique à laquelle il faut répondre, de groupes vulnérables généralement ruraux difficiles à scolariser et surtout du taux d'achèvement qui stagne autour de 64% depuis 2006. L'objectif de scolarisation universelle est ainsi repoussé à 2020 en projetant un taux d'achèvement qui atteindrait 73% en 2015 et 100% en 2020.

La principale stratégie est de cibler les actions sur 25 communes ayant les plus faibles taux de scolarisation et/ou taux d'achèvement. Ceci peut effectivement contribuer efficacement à la résorption des disparités géographiques, rural/urbain, de genre et de richesse. Dans ce sens cette stratégie semble particulièrement pertinente. Les données de départ devront être fournies (taux de scolarisation, % de filles, taux d'achèvement), comparées aux moyennes nationales. Indiquer la part de l'effort national en construction et enseignants orientée vers ces communes.

Les autres stratégies sont nationales et concernent :

- La construction de 3.600 salles de classes et la réhabilitation de 2.055 salles et leur équipement,[5]
- La création de 1.900 (page 58) (2.469 page 83)(727 par an x 3 = 2.181, page 66) nouveaux postes d'enseignants sur la période 2013-2015,
- La réduction du nombre d'enfants en école à discontinuité éducative, qui passerait de 9,5% en 2010 à 3,3% en 2015.
- Le soutien à l'intégration des enfants à besoins spécifiques en milieu scolaire.

Les études à mener pour mieux connaître les groupes vulnérables, marginalisés, à besoins éducatifs spéciaux et sous scolarisés ne sont pas programmées, de même que les stratégies pour atteindre ces groupes ne sont pas définies. Dans ces conditions, il est peu probable que des progrès puissent être réalisés dans l'accès de ces groupes à l'éducation de base.

La rétention et le redoublement

La faiblesse des taux d'achèvement tient à la fois à la demande (coûts d'opportunité) et à la faible qualité ou aux disfonctionnements de l'offre éducative (redoublements, pédagogie, autres facteurs discriminants).

L'analyse des causes d'abandons n'est pas faite. Une étude de cette question permettrait d'orienter les actions pour répondre aux causes majeures d'abandon.

De toute façon, la question des redoublements reste centrale. On ne reviendra pas sur les effets néfastes des taux de redoublements trop élevés, qui sont rappelés dans le RESEN (cf. Les résultats des études internationales sur le redoublement, page 82). Les pourcentages de redoublants au Bénin, qui repartent à la hausse dans le primaire (16,1% en 2010-11, contre 10% en 2006-07 !) comme dans le secondaire (23,9% et 21,9% pour le premier et le second cycle), sont nettement au-dessus de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (respectivement 13.5, 13.2 et 13.5%).

Le PDDSE pose bien le diagnostic. La stratégie retenue est « la poursuite de la mise en œuvre de la politique des sous-cycles ciblant la réduction du redoublement, appuyé par un dispositif d'accompagnement des élèves en difficulté ». Force est de constater que la politique des sous-cycles était déjà prévue dès le démarrage du PDDSE en 2006, mais qu'elle n'est toujours pas rendue effective pour l'ensemble du primaire. Elle devait s'accompagner de la suppression des redoublements à l'intérieur de chaque sous-cycle. Cela a été amorcé uniquement pour le premier sous-cycle CI-CP et d'ailleurs les redoublements avaient effectivement diminué à ce niveau.

Il semble donc nécessaire que la volonté politique de réduire les redoublements soit clairement traduite par des mesures détaillées précisées dans le plan d'action du PDDSE, avec le calendrier correspondant. Ces mesures peuvent par exemple porter sur : la mise en place des 3 sous-cycles, la suppression effective des redoublements à l'intérieur de chaque sous-cycle et la limitation des

[5] Les ONG, dont certaines ont une solide expérience en matières de constructions scolaires, pourraient être davantage impliquées dans ce volet.

redoublements à 10% entre les sous-cycles, la diffusion des directives, une campagne d'information/explication à l'ensemble des personnels de l'éducation pour contrecarrer la culture du redoublement qui prévaut actuellement, la mise en place de mesures d'accompagnement pour les enfants en difficulté (lesquelles ?), l'établissement de mécanismes de suivi déconcentré, de contrôle et de supervision, incluant le suivi des indicateurs et des mesures d'accompagnement.

La qualité de l'éducation

Les niveaux d'acquisition des élèves ont été mesurés par les tests du PASEC (2005) et l'évaluation nationale des acquis des élèves de CP et CM (mai 2011). Les résultats du Bénin sont très faibles, situant le Bénin parmi les derniers en français et en mathématiques (PASEC), avec une forte proportion d'élèves en difficulté d'apprentissage en fin de cycle primaire (38,5% en maths et 44,8% en français). Les disparités d'acquisition sont très grandes d'un établissement à l'autre.

Les principales raisons qui influencent la qualité sont généralement (i) les ressources mobilisées dans le processus d'enseignement, (ii) le temps effectif d'apprentissage, (iii) les pratiques de l'enseignant dans sa classe et de son encadrement. Au Bénin, tout porte à penser que c'est le temps d'apprentissage qui a l'impact le plus fort sur les résultats scolaires. L'évaluation des acquis de 2011 trouve une nette différence entre les écoles privées et publiques : au CP, 28% des élèves du public atteignent le niveau de compétence minimal contre 43% pour le privé ; au CM1, 22% des élèves du public ont le niveau minimal contre 65% des élèves du privé. Pourtant, les enseignants du privé sont moins bien payés que leurs collègues du public. Par ailleurs, une régression du RESEN qui prend le niveau des acquis pour variable dépendent (et qui expliquent 34% de la variance) trouve un coefficient élevé pour les établissements privés, dépassé seulement pas la localisation de l'établissement.

C'est dans ce contexte qu'il faut noter que la différence la plus marquante entre le public et le privé est le temps d'apprentissage — nos interlocuteurs disent que les enseignants du privé ne font pas de grève.

Le Bénin présente, donc, une situation quasi-expérimentale intéressante : il y a une différence considérable entre les publiques et les privées pour le temps scolaire et pour les acquis. Dans ce cas, les deux autres intrants — les ressources et les pratiques pédagogiques — perdent presque leur sens.

Les ressources mobilisées

Un peu plus du quart des écoles primaires accueillent des élèves dans des salles en mauvais état et dans 61% des écoles les tables-bancs ne sont pas suffisants au regard du nombre d'élèves. Les manuels et guides du maître sont globalement en quantité suffisante mais certaines écoles n'en disposent pas. Le PDDSE propose de « rendre disponible et à temps dans toutes les écoles les intrants pédagogiques ». Mais il n'indique pas les mesures qui permettraient de supprimer les disparités, de combler le déficit en tables-bancs, d'adapter le mobilier scolaire à des pratiques pédagogiques plus actives et au travail en petits groupes.

Le temps d'apprentissage

Le temps d'apprentissage est insuffisant et les grèves d'enseignants ont pesé lourdement sur cette variable dans les écoles publiques (c'est probablement le facteur majeur d'explication des meilleures performances des écoles privées). Le PDDSE prévoit des « mesures d'augmentation du temps d'apprentissage des élèves par l'adaptation et surtout le respect du calendrier scolaire ». Cependant, outre la question des grèves déjà évoquée plus haut, le PDDSE n'indique pas les mesures préconisées pour accroître ce temps d'apprentissage : réduction de l'absentéisme des maîtres, directives, systèmes de contrôle, allongement du calendrier officiel en septembre et en juin, aménagement du temps hebdomadaire, classes abandonnées pendant les périodes de campagnes électorales … ?

Les pratiques pédagogiques

Le PDDSE propose essentiellement :

- L'amélioration de la formation dans les ENI, la construction de 6 ENI et la formation de 4.500 élèves-maîtres entre 2013 et 2015, 50 inspecteurs et 35 conseillers pédagogiques.
- L'amélioration des compétences en lecture et en calcul dans les premières années d'enseignement
- L'harmonisation des programmes selon l'APC,
- Le renforcement de l'encadrement pédagogique, y compris le développement des compétences des directeurs d'écoles par des formations continues.
- L'expérimentation des langues nationales dans 50 écoles primaires.

Les options proposées sont pertinentes et répondent largement au diagnostic et aux recommandations de la revue à mi-parcours.

Cependant, la question des pratiques pédagogiques et de l'APC n'est qu'esquissée, alors que la relation pédagogique élèves-maître est déterminante. Les pratiques de classe, comme les formations d'enseignants, nécessitent des méthodes actives auxquelles formateurs et enseignants sont insuffisamment formés[6]. Le système laisse de côté de nombreux enfants en échec. Le PDDSE n'aborde pas cette question en profondeur.

Le rôle des directeurs d'école est bien évoqué, mais on ne voit pas un véritable volet proposé pour renforcer leur rôle dans la gestion pédagogique, la réduction des redoublements, les mesures d'accompagnement pour les élèves en difficulté et la réussite pédagogique de leur école.

Enfin, les ENI en place et celles dont l'ouverture est prévue (une par région), ainsi que les ENI privées, forment suffisamment d'enseignants pour alimenter la demande publique, privée et communautaire.

3.4.3 Enseignement secondaire général

Le premier cycle de l'enseignement secondaire général est maintenant considéré par les autorités de l'éducation comme faisant partie de l'éducation de base. Sa généralisation devient donc un objectif au niveau national, sans limitation de passage entre le primaire et ce premier cycle. Ainsi le taux d'accès en 6ème, de 61% en 2010, passerait à 70% en 2020.

L'accès et l'équité

Les TBS en 2011 sont de 62,9% et 32,6% pour le premier et le second cycles du secondaire général, avec respectivement 42% et 35% de filles. Le PDDSE prévoit des TBS de 63,7 % et 25,6 % en 2015, avec 50% de filles dans chacun des cycles.

« Accroître l'accès au premier cycle et renforcer l'équité », « améliorer la scolarisation des filles dans l'enseignement secondaire général » sont des orientations retenues pour la période 2013-15. Pour ce faire, 710 salles de classe seront construites et équipées et 445 réhabilitées, des enseignants qualifiés recrutés sur poste, ce qui contribuera à améliorer l'indice de disparité d'allocation des enseignants.

---

[6] La proposition principale dans ce domaine est l'harmonisation des programmes selon l'APC. Or des discussions avec le syndicat CSTB, comme avec des inspecteurs ou conseillers pédagogiques et des ONG, il ressort une certaine remise en cause de l'APC considérée comme en partie responsable de la dégradation des acquis scolaires : faible appropriation par les enseignants, difficultés à définir les objectifs pédagogiques et à appliquer une pédagogie active en rapport avec l'APC, (« ce n'est pas compris par les parents », « les enseignants ne se retrouvent pas dans l'APC », « on est dans une situation hybride, l'APC a été vidée de son contenu » etc.). Il semble que les enseignants ne soient pas suffisamment outillés pour passer aisément de la théorie à la pratique de classe avec des méthodes actives, nécessaires appliquer l'APC.

L'exonération des frais scolaires au premier cycle pour les filles est une mesure phare, qui devrait effectivement contribuer à réduire l'écart entre filles et garçons. La lutte contre le harcèlement sexuel en milieu scolaire vient compléter ce dispositif, mais sur ce dernier point les mesures proposées ne sont pas clairement déclinées dans le plan d'action. Par ailleurs, il n'est mentionné aucun objectif concernant le recrutement d'enseignantes pour améliorer la part des femmes dans le corps enseignant.

L'augmentation de la part du privé avec des incitations financières (subvention par élève) est également une approche nouvelle qui nous semble positive, dès lors que les contrôles de qualité sont effectués régulièrement.

La rétention et le redoublement

Le PDDSE prévoit que le taux de survie dans le premier cycle passera de 68% en 2010 à 74% en 2015 et 80% en 2020, tandis que le pourcentage de redoublants passera de 23,2% à 19,1% en 2015 et 15% en 2020. Dans le premier cycle l'ambition de réduction des redoublements reste donc assez limitée. Dans le second cycle, le pourcentage de redoublants devrait passer de 17,5% en 2010 à 10% en 2020.

Le PDDSE ne décrit pas la façon d'obtenir ces réduction de redoublements, ni aucune mesure en faveur des élèves en difficulté.

La qualité

Le nombre d'élèves par groupe pédagogique diminuera de 52,4 en 2010 à 50 en 2020. Les heures de vacation diminueront de 57% du volume horaire en 2010 à 30% en 2020 dans le premier cycle et de 63,5% à 40% dans le second cycle. De ce fait et du fait de l'augmentation des effectifs, le recrutement d'enseignants de 2013 à 2015 sera de 1.402 pour le 1er cycle et de 346 pour le second cycle (selon le scénario retenu du modèle de simulation). Pour améliorer la disponibilité des intrants pédagogiques, la dépense administrative et pédagogique par élève passera de 5.564 F à 10.000 FCFA dans le premier cycle et de 10.595 F à 15.000 F dans le second cycle.

Sur le plan pédagogique, le PDDSE prévoit que « les programmes et guides finalisés sont mis à la disposition des établissements en version électronique et papier » et « les insuffisances dans le dispositif d'évaluation sont connues et corrigées ». Comme dans le primaire la question de la gestion pédagogique et des pratiques de classe n'est pas suffisamment abordée.

La capacité de formation initiale d'enseignants du secondaire, et surtout dans les filières scientifiques, est actuellement insuffisante. Les deux ENI disposent de 500 places, mais celle de Natitingou spécialisée sur les filières scientifiques n'a formé qu'une centaine d'enseignants en 2010 pour une capacité d'accueil de 225 places. Le plan prévoit d'augmenter la capacité de l'offre (i) en exploitant les capacités maximales des deux ENS ;(ii) en développant la communication pour la formation dans les filières scientifiques et (iii) en incitant les ENI privées à réorienter ou à élargir leur offre vers la formation initiale du secondaire.

3.4.4 Enseignement technique et formation professionnelle

La priorité accordée à l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP) et sa restructuration pour répondre aux besoins du marché est une excellente option, qui répond à un réel besoin.

L'enseignement technique vise 8% des effectifs du secondaire en 2020, soit 73.000 élèves contre 42.000 en 2010, 75% étant pris en charge par le privé. La formation professionnelle verra ses effectifs passer de 960 en 2010 à plus de 8.000 en 2020, dont 80% dans le privé. Dans les deux cas, le privé sera encouragé par des subventions à partir de 2014 (15% du coût unitaire du public pour l'ET

et 60.000 à 100.000 F par élève pour la FP) et les dépenses administratives et pédagogiques par élève augmenteront.

Le développement et la diversification des filières de formation en fonction des besoins du marché du travail constituent l'enjeu majeur. Le renforcement des liens et du cadre de concertation entre les acteurs et partenaires de l'ETFP sont une nécessité bien affirmée. L'amélioration de la qualité et de l'équité viennent en complément pour permettre au secteur de tenir ses promesses.

L'établissement de la carte scolaire de l'ETFP, la mise en place d'un processus d'orientation des élèves, le renforcement de l'offre par la construction ou la rénovation d'établissements et leur équipement, le recrutement d'enseignants et de formateurs, l'élaboration de nouveaux programmes pour les lycées techniques, CM et CFP, etc. constituent un important chantier à mener en 3 ans.

Le principal questionnement porte ici sur la capacité technique du Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes à mettre en œuvre ces innovations, en termes d'initiative, d'organisation et de rythme de mise en œuvre. Le système d'information, avec une série d'indicateurs propres au secteur, doit être rendu opérationnel pour disposer d'informations presque en temps réel, alors qu'il est actuellement fortement déficient et que le PDDSE ne prévoit pas d'activité correspondante dans le plan d'action.

3.4.5 Enseignement supérieur et recherche scientifique

L'impression générale est que le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique évolue avec sa propre logique sans se sentir vraiment impliqué dans l'approche sectorielle. Le plan d'action du supérieur est très lourd avec environ 150 activités.

L'accès et la gestion des flux

L'augmentation de l'offre est prévue par une augmentation du nombre de centres universitaires (de 17 à 22) dans la cadre d'une nouvelle carte universitaire davantage déconcentrée et par une reconfiguration des universités (thématiques ou pluri-thématiques).

Dans le même temps, des mesures de maîtrise de la gestion des flux sont prévues :

- l'extension à toutes les entités universitaires la pratique en cours dans les écoles supérieures de limiter le recrutement des étudiants au nombre de places disponibles et suivant des critères précis pour assurer un enseignement de qualité respectant les normes ;
- l'aménagement du système d'attribution des bourses pour les étudiants, leur stabilisation en nombre et leur orientation vers les filières porteuses notamment les filières scientifiques ;
- la mise en œuvre du système LMD avec un stage obligatoire de 2 ans avant l'entrée en master.

Ces mesures sont nécessaires pour pouvoir gérer correctement l'enseignement supérieur, ramener le ratio étudiants/professeur à un niveau plus raisonnable et assurer la qualité des enseignements. C'est aussi la condition pour assurer l'extension du système dans de bonnes conditions. Cependant, ces mesures importantes, bien qu'inscrites dans le plan, ne font pas l'unanimité et doivent être clairement confirmées par les autorités politiques.

Les nouvelles filières et l'orientation des étudiants

Pour assurer une meilleure adaptation des formations au marché et aux pôles de développement, le plan prévoit :

- un partenariat entre les universités publiques et le secteur privé ;
- l'augmentation du nombre de filières courtes (BTS) qui passera de 22 en 2011 à 30 en 2015 ;
- l'intégration du volet entrepreneurial et d'auto-emploi dans les parcours de formation ;
- des offres de requalification ou formation professionnelle tout au long de la vie.

Parallèlement, l'introduction progressive des technologies éducatives est programmée, pour développer le e-learning et la formation à distance. L'objectif est en grande partie de pallier le manque locaux et de professeurs face à l'accroissement des effectifs.

Ces mesures seront soutenues par la mise en place d'un dispositif d'information et d'orientation des étudiants.

Ces mesures semblent nécessaires, mais le coût en sera élevé, notamment en ce qui concerne l'investissement initial pour le dispositif de formation à distance.

La qualité

De nombreuses infrastructures et équipements sont prévus ainsi que le recrutement de plus de 600 enseignants, qui passeraient de 2092 en 2011 à 2761 en 2015, selon le modèle de simulation, ce qui fera malgré tout passer le ratio étudiants/enseignant de 41 à 45 sur la même période. Des centres pédagogiques seront créés dans les universités et la formation continue des enseignants sera renforcée.

Concernant la qualité, les mesures annoncées ne semblent pas à la hauteur des besoins et ne forment pas un axe stratégique au cœur des priorités.

Les bourses et les œuvres universitaires

Le coût total des bourses passe de 7,4 milliards de FCFA en 2010 à 10,3 milliards en 2015. Leur montant unitaire est stabilisé autour de 330.000 FCFA et le pourcentage de bénéficiaires diminuera de 30% en 2010 à 25% en 2015 (et 20% en 2020). Elles seront orientées vers l'accès des filles et des personnes à besoins spécifiques ainsi que vers les filières porteuses.

Selon le PDDSE, les œuvres universitaires, qui absorbent 42% des ressources courantes (en 2010) « demeurent inefficaces en terme de couverture des groupes cibles et inefficientes en terme d'allocation de ressources. La réorientation de la politique de gestion des œuvres universitaires sera engagée (le transfert progressif d'une partie de la gestion au secteur privé, l'établissement d'un partenariat dynamique entre les banques, les opérateurs économiques, les communes abritant les centres universitaires). Cette stratégie permettra de créer des marges budgétaires supplémentaires susceptibles d'être réorientées vers les dépenses pédagogiques afin d'améliorer la qualité. »

Ces orientations sont pertinentes.

L'équité

Bien que l'essentiel se joue en amont, principalement dans le secondaire, les disparités sont très fortes dans l'enseignement supérieur, où se retrouvent principalement les étudiants de familles urbaines, des quintiles de revenus les plus élevées et surtout des garçons.

Mais L'université peut agir à travers sa politique de bourses et des mesures contre les discriminations de genre, le harcèlement ou le chantage sexuels et a prévu diverses mesures comme des programmes d'appui au maintien des jeunes filles dans l'enseignement supérieur en particulier dans les filières professionnelles ou d'accès aux formations scientifiques et aux études doctorale.

3.4.6 Alphabétisation et éducation des adultes

Le programme d'alphabétisation, encore nécessaire pendant plusieurs années, vise à alphabétiser dans les langues nationales 115.000 jeunes et adultes sur les3 ans, en passant de 45.000 personnes par an suivant les cours en 2012 à 60.000 en 2015. L'accent sera mis sur les femmes et les jeunes filles lors des recrutements. La principale stratégie, qui sera renforcée, sera le « faire faire », initié en 2011 avec 30 ONG.

Le programme et les outils de formation seront améliorés et les capacités des acteurs renforcées. Le document cadre de mise en œuvre prévoit deux cycles de formation avec deux niveaux par cycle, pour assurer une bonne maîtrise des apprentissages. Les programmes, « mieux adaptés au processus

de lutte contre la pauvreté et à la dynamique du développement communautaire intégré », sont déjà amorcés. Ils seront achevés, édités, ainsi que les manuels et guides correspondants, qui seront rendus disponibles dans 10 langues. Les activités de suivi et d'évaluation pédagogiques seront renforcées. Un plan de renforcement des capacités sera établi dans la perspective d'une professionnalisation des acteurs de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes.

Le plan est cohérent dans son ensemble. Toutefois, on peut regretter que le plan de renforcement des capacités ne soit pas plus explicite et que les enjeux et les conséquences de la professionnalisation ne soient pas davantage précisés.

Par ailleurs, il est prévu l'expérimentation dans 50 écoles primaires de l'introduction des langues nationales dans le système éducatif formel pour renforcer l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, puis du français. Cependant, aucun rapprochement n'a encore été fait avec le MEMP sur cette question, alors que les conceptions et les modalités d'intervention devront nécessairement être définies en commun.

3.5 Financement du plan

Selon le *Rapport mondial de suivi de l'EPT 2012*, le Bénin consacre 18,2% de son budget et 4,5% du PNB à l'éducation (en 2009), comparé à des moyennes respectivement de 17,6% et 4,7% pour l'Afrique sub-saharienne. Mais, comme l'indique le RESEN 2012, il n'existe pas de relation très nette entre les ressources consacrées à l'éducation et la couverture scolaire, mesurée par l'espérance de vie scolaire.

> « On trouve des pays qui mobilisent des volumes relatifs comparables de ressources publiques pour leur système éducatif et qui offrent à leur population des niveaux très différents de couverture scolaire. Ainsi, pour un niveau de dépenses autour de 4,5% du PIB par exemple, certains pays comme le Burkina Faso offrent seulement près de 5 années de scolarisation à sa population, pendant que d'autres comme le Rwanda en offrent pratiquement deux fois plus. Dans ce panorama, le Bénin semble plutôt bien positionné, puisqu'il offre en 2010-11 et pour un volume relatif des ressources publiques pratiquement similaire dans le secteur de l'éducation, une espérance de vie scolaire 66% plus élevé que celle du Burkina Faso, 51% plus élevé que celle de la Côte d'Ivoire et 41% plus élevé que celle du Mali. » (RESEN/Bénin, 2012)

A travers une comparaison internationale des dépenses unitaires (Tableau 5), on voit que le Bénin consacre plus que la moyenne des pays comparateurs à l'enseignement primaire et moins pour les autres niveaux. Pour le supérieur, les dépenses unitaires au Bénin s'élèvent à la moitié de la moyenne des pays comparateurs, ce qui est probablement dû à l'accroissement rapide des effectifs à ce niveau et qui concourt à la baisse de la qualité souvent signalée.

Tableau 5. Comparaison internationale des dépenses unitaires publiques en % du PIB/habitant par niveau d'enseignement

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

Source : RESEN 2012

Les estimations relatives au financement national du PDDSE sont basées sur des hypothèses macro-économiques issues du Ministère des Finances, du FMI et les calculs du RESEN. Selon le Tableau 6, la croissance du PIB par habitant est redevenue positive depuis 2011 après deux années de croissance par habitant négative.

Tableau 6. Evolution du PIB et du PIB par habitant entre 2000 et 2010

Année	PIB (en milliards de FCFA)		PIB par habitant (milliers FCFA)		Taux de croissance réelle du PIB (%)	Taux de croissance réelle du PIB par habitant (%)	Déflateur du PIB
	Prix courants	Prix constants (2010)	Prix courants	Prix constants (2010)			
2000	1 680	2 213	254	335	4,9	Nd	75,9
2005	2 299	2 706	299	352	2,9	-0,1	84,9
2010	**3 248**	**3 248**	**367**	**367**	**2,6**	**-0,3**	**100,0**
2011*	3 465	3 372	380	370	3,8	1,0	102,7
2012*	3 698	3 509	395	375	4,0	1,2	105,4
Taux de croissance annuel moyen 2000 – 2010 %	6,8	3,9	3,7	0,9	3,92	0,9	2,7

Source : RESEN 2012

Les calculs qui aboutissent au « gap » sont fondés sur un modèle de simulation financière du système éducatif construit à partir des travaux du RESEN et en collaboration avec le Pôle de Dakar. Le cadre macro-économique retenu s'articule autour des hypothèses suivantes :

- les hypothèses de croissance réelle (en prix constants) du PIB sont celles utilisées par le FMI et la Banque mondiale : 4% en 2012, 4,5% en 2015 et 5% en 2020, ce qui correspond à une croissance moyenne annuelle sur la période de 4,7% ;
- une croissance annuelle de la population de 2,8% sur la période ;
- la part des recettes domestiques (hors dons) dans le PIB qui passerait de 18,6% en 2010 à 20,4% en 2015 pour se stabiliser jusqu'en 2020 ;

- des dépenses courantes de l'éducation en pourcentage des recettes de l'Etat qui passeraient de 31,1% en 2010 à 30,5% en 2015 pour se stabiliser à 30,0% jusqu'en 2020 ;
- une priorité accordée à l'enseignement primaire, à savoir 12% des recettes de l'Etat allouées aux dépenses courantes pour ce sous-secteur.

Les résultats de la simulation financière sont donnés au Tableau 7 où l'on voit que les dépenses (hors dette) allouées à l'éducation diminuent légèrement de 31,1% en 2010 à 30,0% en 2020.

Tableau 7. Estimations des ressources de l'Etat pouvant être mobilisées pour le secteur de l'éducation à l'horizon 2020

	Année de base 2010	Projections 2015	Projections 2020
PIB (millions Fcfa)	3 248 233	3 985 005	5 085 988
Taux de croissance annuel moyen du PIB (%)		4,5%	5,0%
Recettes propres (millions de Fcfa)	603 000	813 529	1 042 628
% des recettes propres de l'Etat allouées aux dépenses courantes de l'Etat hors service de la dette	84,1%	75,7%	75,0%
% des dépenses courantes hors dette de l'Etat alloué à l'éducation	31,1%	30,5%	30,0%
Dépenses courantes d'éducation (millions de Fcfa)	157 620	191 944	246 363
% des dépenses d'investissement de l'Etat alloué à l'éducation (moyenne 2011-2020)	5,8%	5,5%	5,5%
Dépenses d'investissement pour l'éducation financées sur recette propres (millions Fcfa)	10 324	14 411	14 336

Source : PDDSE

La répartition des dépenses estimées par le PDDSE pour trois périodes d'ici 2020 (2013-2015, 2016-2018, 2019-2020) se trouve au Tableau 8 : il y aurait une légère augmentation pour le préscolaire ; une baisse sensible du primaire ; une hausse pour le secondaire général 1er cycle et une petite baisse pour le secondaire général 2nd cycle ; une hausse pour la formation professionnelle ; une baisse pour l'enseignement supérieur et une hausse pour l'alphabétisation. Vu la hausse d'effectifs attendue dans le supérieur (passant de 100 000 étudiants en 2010 à 180 000 en 2015 et 230 000 en 2020, malgré une régulation annoncée en amont), c'est ce sous-secteur qui aurait à effectuer les ajustements les plus conséquents. Le PDDSE s'attends à ce que le privé absorbe une part croissante de ces étudiants (27,7% en 2011 à 35% en 2020).

Tableau 8. Répartition des dépenses courantes et d'investissement par sous-secteur et par phase

	Année de base 2010	2013-2015	2016-2018	2019-2020
Dépenses courantes (%)				
Préscolaire	2,4	3,2	3,5	3,5
Primaire	49,1	44,3	42,6	41,4
Secondaire général 1er cycle	18,4	18,7	19,7	20,3
Secondaire général 2nd cycle	8,4	8,4	8,2	7,9
Enseignement technique et professionnel (1er et 2nd cycles)	3,5	3,7	4,5	5,1
Formation professionnelle	0,2	1,5	3,0	3,7
ENI	0,8	0,8	0,7	0,6
Enseignement supérieur	16,8	18,3	16,4	16,1
Alphabétisation	0,3	1,0	1,4	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Dépenses d'investissement (%)				
Préscolaire		12,0	12,0	12,0
Primaire		51,0	51,0	51,0
Secondaire général 1er et 2nd cycle		9,9	9,9	9,9
Enseignement technique et professionnel 1er et 2nd cycle		11,8	11,8	11,8
Formation professionnelle		9,1	9,1	9,1
ENI		0,2	0,2	0,2
Enseignement supérieur		5,5	5,5	5,5
Alphabétisation		0,4	0,4	0,4
Total		100,0	100,0	100,0

Source : PDDSE

3.6 Suivi et évaluation

Les indicateurs clés

Un tableau d'indicateurs est inclus dans le PDDSE avec les valeurs réalisées en 2005, 2008 et 2011 et les valeurs prévues pour 2013 et 2015. Ces indicateurs sont pertinents et permettent un suivi global du système éducatif. Ces indicateurs permettent de suivre toutes les questions clés du secteur, y compris des questions comme l'aléa dans la répartition des enseignants, le niveau des acquis des élèves ou la part des fonds transférés aux communes. La question du genre est bien prise en compte.

Un deuxième tableau regroupe 21 indicateurs clés (plus 3 pour les 25 communes ciblées) pour un suivi rapide du PDDSE.

Un troisième tableau donne les trois indicateurs clés pour les 25 communes ciblées pour des actions prioritaires dans le primaire et les 22 communes pour le secondaire : taux brut de scolarisation pour le primaire et le secondaire et taux d'achèvement du primaire, avec spécification des taux pour les filles.

Les valeurs prévues initialement pour 2015 au démarrage du PDDSE sont rappelées. Il est intéressant de constater l'ajustement des objectifs 2015 pour la 3ème phase :

- Les taux de préscolarisation est réduit de 15% à 13,8%.
- Dans le primaire, le taux brut d'admission ne change pas (115%), mais le taux brut de scolarisation diminue de 125 à 109%. Le % de redoublants reste à 10%, mais le taux d'achèvement est revu fortement à la baisse de 110 à 79%.

- Dans le secondaire, le taux brut de scolarisation est inchangé pour le 1er cycle (64%), mais revu à la hausse pour le second cycle (de 17 à 29%). Les taux d'achèvement sont revus à la baisse et le % de redoublants à la hausse.
- Le % de filles est toujours prévu à 50% (parité) dans le primaire, le secondaire et l'enseignement technique.
- Les ratios élèves/maître (REM) sont augmentés dans le primaire (de 40 à 49,1) comme dans le secondaire.
- La part du privé est revue à la hausse dans tous les secteurs.

Ces réajustements statistiques montrent principalement que les difficultés en matière de maintien et de qualité (taux d'achèvement, % de redoublants, REM) n'ont pas été résolues, mais que l'accès et la parité ont globalement répondu aux attentes.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation

Ces mécanismes ont constitué un point faible pendant les deux premières phases.

En partant de la base les principaux mécanismes de suivi sont :

- au niveau départemental, la supervision et le contrôle des activités des établissements et circonscriptions scolaires, le suivi et contrôle de l'utilisation des transferts aux communes, et la production des rapports de rentrée, de fin d'année et de tableaux de bord ;
- au niveau de chaque sous secteur, un monitoring trimestriel effectué par les cellules de suivi évaluation, qui font le point de l'exécution physique et financière du PTA et produisent un rapport de performance ;
- au niveau du secteur, la revue sectorielle organisée par le STP et qui s'appuie sur des analyses thématiques et financières et produit des recommandations ; des missions conjointes, l'élaboration du rapport de la SCRP, les réunions du cadre partenarial et du GLE.

En visant une gestion axée sur les résultats, des améliorations sont prévues par le plan, notamment :

- Le renforcement de tout ce qui concerne la collecte et le traitement des données dans chaque sous secteur ;
- La mise en place de mécanismes de suivi des principaux indicateurs et des principales recommandations des revues sectorielles ;
- Un suivi plus efficace des informations relatives aux résultats pédagogiques ;
- La diffusion des informations.

Dans ce contexte, le plan prévoit de suivre particulièrement la gestion des flux, l'aléa dans l'allocation des enseignants et le suivi du secteur privé. Il entend mettre en place la standardisation des procédures de gestion courante, la production de guides et la formation des personnels concernés.

Ces mécanismes sont élargis aux services déconcentrés et complétés par des mesures de suivi et de contrôle auprès des communes. Ils sont étroitement liés au système d'information et au plan de communication également prévus, ainsi qu'à la concertation avec le GLE.

L'ensemble est cohérent. Seules les pratiques (qualité des données collectées, des missions de suivi effectuées, des documents préparatoires, des rapports produits, respect des délais et des rythmes de rencontres prévus, etc.) et surtout l'utilisation qui est faite de l'analyse de toutes ces données pour piloter le système, c'est-à-dire apporter rapidement les correctifs nécessaires en prenant des décisions et en les appliquant, permettront de dire si ces mécanismes de suivi sont efficaces. C'est justement sur ces pratiques et sur l'utilisation des données pour le pilotage effectif du système que les faiblesses ont été constatées dans les phases précédentes du PDDSE.

3.7 Elaboration des plans d'action

Des plans d'actions triennaux ont été élaborés pour toutes les composantes du PDDSE : l'enseignement maternel, primaire, secondaire général 1er et 2nd cycles, l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche, l'alphabétisation et la promotion des langues nationales, ainsi que la gestion et le pilotage du système éducatif. L'élaboration de ces plans d'actions a été pilotée par le STP qui, ce faisant, a acquis un savoir-faire en la matière. Si une certaine stabilité des personnels est maintenue au STP, cette structure serait en mesure de coordonner et finaliser la préparation les futurs plans d'actions et il serait d'autant plus facile de mettre en œuvre un processus annuel.

Les plans d'actions triennaux cadrent bien avec les stratégies et les priorités articulées par le PDDSE et, en ce sens, sont réalistes. Les activités sont chiffrées financièrement. Elles sont définies de manière assez large, ce qui fait que les plans ne comportent pas d'indicateurs qui leurs soient propres. Néanmoins, des indicateurs sont listés dans les cadres logiques de chaque sous secteur. En fait, le réalisme de ces plans dépend entièrement des capacités de mise en œuvre. Sont-elles vraiment au rendez-vous ?

3.8 Conclusions

L'évaluation du PDDSE fait ressortir des éléments marquants.

Globalement, les priorités du plan sont bien définies et répondent aux principaux défis du système identifiés dans le diagnostic. Elles sont hiérarchisées en mettant en avant les questions de pilotage et de régulation du système (en particulier la gestion des flux et l'allocation des enseignants) et en faisant ressortir les principales stratégies pour chaque sous secteur. Les leçons des premières phases du PDDSE ont été tirées –au moins dans le document soumis. Le mécanisme de pilotage et de coordination du secteur est légèrement simplifié et amélioré, avec un rôle renforcé du STP, mais sans résoudre véritablement la question puisque chaque ministère conserve sa propre logique et que la mise en commun de fonctions transversales n'est même pas évoquée.

De façon générale, le secteur tente de répondre au mieux à la demande croissante d'éducation en prévoyant d'augmenter régulièrement l'offre (constructions, équipements, recrutements), dans tous les ordres d'enseignement. A tous les niveaux, le secteur privé, considéré comme un complément indispensable du secteur public pour répondre à la demande, est encouragé et sera davantage suivi et contrôlé.

La question des disparités est bien prise en compte, à travers le ciblage de 25 communes en retard de scolarisation, même si les stratégies pour les groupes sous scolarisés et vulnérables et les enfants à besoins éducatifs spéciaux ne sont pas très poussées. En revanche, l'équité genre est largement prise en compte dans tous les sous secteurs, avec de nombreuses mesures en faveur de la scolarisation des filles.

La volonté marquée de diversifier l'offre d'éducation et de mieux l'adapter au marché du travail et aux besoins de l'économie béninoise s'est traduite par la priorité accordée à l'enseignement technique et la formation professionnelle et par l'ouverture prévue à l'université de filières professionnalisantes et de filière porteuse courtes.

La gestion des flux est sérieusement prise en compte dans le document avec des mesures concernant le respect des âges d'entrée dans les cycles et de passage des examens, et de d'orientation et de régulation à l'entrée dans le second cycle du secondaire et surtout à l'université, avec la limitation du nombre de places par entités et par filières et la diminution en pourcentage d'étudiants du nombre de bourses offertes.

Des mesures importantes sont prévues pour une meilleure allocation des enseignants, qui affecte sérieusement la qualité de l'éducation et traduit une mauvaise gestion des ressources publiques. Le

recrutement d'enseignants par les communes, prévu dans le plan, constitue une avancée très positive.

Les mesures de réduction des redoublements, nécessaires pour améliorer les taux de rétention et d'achèvement, sont pertinentes et précisées dans le primaire, mais peu ambitieuses et mal définies dans le secondaire. Les mesures d'accompagnement des enfants en difficulté scolaire doivent encore être approfondies.

La qualité reste le domaine le plus faible, le plus difficile à améliorer et le moins approfondi dans le plan. Le renforcement de l'encadrement pédagogique, du suivi des acquis scolaires, de la mise en œuvre de l'APC, de la fourniture des intrants pédagogiques, concernent le primaire, le secondaire et l'ETFP et vont contribuer à l'amélioration. Cependant, le facteur le plus grave est la faiblesse du temps scolaire et donc du temps d'apprentissage. Il est du à des disfonctionnements multiples et en grande partie aux grèves d'enseignants, malgré des progressions sensibles de pouvoir d'achats au cours des dernières années. Les propositions du plan sont sérieuses, mais difficiles à mettre en œuvre sans un solide engagement politique. Elles concernent aussi le secondaire où le temps dû aux élèves n'est pas non plus respecté.

Les options financières retenues par le PDDSE — issues de la modélisation du système et discutées avec les parties prenantes — sont cohérentes par rapport aux priorités de la politique éducative. Le risque principal réside en la pression démographique exercée sur le supérieur, surtout si l'offre escomptée du privé n'est pas au rendez-vous. La susceptibilité avérée du système éducatif aux pressions politiques, signalée dans les études, l'expose à un double risque : un glissement budgétaire au bénéfice et l'enseignement supérieur et/ou une nouvelle dégradation de sa qualité.

Le calcul du gap qui est issu de la modélisation financière du système éducatif est fait selon les règles et s'inscrit dans le cadre des priorités retenues par le PDDSE.

Les plans d'actions triennaux qui accompagnent la stratégie sont chiffrés mais pas très détaillés. Ils correspondent bien aux stratégies de la politique sectorielle et seront réalistes dans la mesure où les capacités de mise en œuvre seront présentes.

Le suivi s'appuie sur une palette d'indicateurs bien sélectionnés et qui sont renseignés. Les mécanismes de suivi, tels que présentés, sont pertinents.

4 Capacité du système

Le PDDSE fait état des analyses de l'audit institutionnel et de l'évaluation à mi-parcours concernant les capacités de pilotage, de gestion et de mise en œuvre. Selon le PDDSE, les dysfonctionnements constatés concernent principalement :

- Une organisation en silo du système sans mécanismes de communication et de coordination suffisant pour assurer une gestion cohérente du secteur ;
- Une lenteur dans les procédures administratives et les processus de décision ;
- Une gestion des ressources peu transparente avec une faible imputabilité des acteurs ;
- Une forte politisation du système conduisant à des problèmes de gouvernance ;
- Un environnement de travail souvent démotivant ;
- Un niveau de mise en œuvre de la déconcentration/décentralisation trop faible.

Le PDDSE note que « ces résultats ont été largement diffusés et ont été pris en compte dans la mesure du possible pour l'actualisation du plan. » Il s'agit donc d'obstacles à la mise en œuvre déjà identifiés lors de l'audit institutionnel et de l'évaluation à mi-parcours — obstacles qui ont sérieusement compromis la mise en œuvre des phases précédentes (2006-2011) du PDDSE. Il est important que le PDDSE fasse état de cette situation, d'autant plus qu'il indique que ces

problématiques « ont été pris en compte *dans la mesure du possible*. » En effet, le poids de la politisation du système pourrait limiter les capacités réformatrices du PDDSE et des instances qui le pilotent.

En plus des facteurs relevés par le PDDSE, il convient d'en noter d'autres, également signalés par les analyses de l'Audit institutionnel et l'évaluation à mi-parcours, confirmées par nos entretiens et présentés dans la partie 2.1 ci-dessus (vulnérabilités).

Le portrait brossé par l'audit institutionnel-organisationnel est fait de traits larges. Il fournit une vision plutôt générale du fonctionnement du secteur éducatif et de ses ministères. En particulier, il ne fournit pas une analyse des besoins, compétences et savoir-faire du personnel par rapport aux fonctionnalités de leurs organisations respectives (ministères), ni une analyse sur l'adéquation entre les fonctions, les postes et les profils du personnel. Pourtant, ce sont des informations/analyses qui auraient pu se trouver dans une telle étude. L'audit propose plutôt un « plan de développement des capacités institutionnelles » qui inclut des extrants tel que « les descriptions de tâches et les profils de compétences en lien avec les besoins en ressources humaines des processus de gestion stratégique » et des « bilans de compétences ainsi que besoins de formation du personnel ». Idéalement, ces extrants devraient être réalisés en vue de l'élaboration d'un plan de mise à niveau du personnel.

En l'absence de telles études — et, donc, d'une appréciation de référence (« baseline ») — le PDDSE propose la formation :

- des enseignants (maternelle, primaire, secondaire général, secondaire technique et formation professionnelle) ;
- des formateurs des enseignants (maternelle, enseignement technique et formation professionnelle ;
- des cadres au suivi des dépenses ;
- de 300 docteurs universitaires pour renforcer le nombre d'enseignants à l'université (où l'âge moyen des enseignants est au-dessus de 50 ans) ;
- pédagogique pour tous les enseignants au niveau post-secondaire ainsi que des formations professionnelles ;
- des formateurs en alphabétisation des adultes, ainsi qu'un plan et un centre de formation pour l'alphabétisation des adultes ; et
- du personnel des structures centrales et déconcentrées pour la gestion et le pilotage du système.

Les formations et les plans de formation proposés dans les plans d'actions sont, a priori, logiques. Il aurait toutefois été souhaitable de les précéder d'une analyse des besoins ainsi que d'une stratégie de rétention des personnes formées, surtout pour les fonctions relatives à la gestion et au pilotage du système.

D'autres facteurs signalés dans l'audit et qui contribuent aux capacités institutionnelles sont les chaînes décisionnaires (trop longues, trop lentes) et les facilités de communication (peu développées) à tous les niveaux de l'ensemble du système éducatif (du secteur).

Le renforcement des capacités prend des formes diverses dans le PDDSE :

- La formation des personnels (noter que l'audit institutionnel n'a pas élaboré ni un état des besoins en formation ni un plan de formation) ;
- L'acquisition d'outils, tel que le SIGE, conçus pour améliorer la maîtrise du système éducatif et donc une meilleure réactivité du système à ses évolutions et à son environnement ;
- La standardisation des procédures de gestion courante ;

- La validation du manuel de procédures pour la collecte et le traitements des données statistiques ;
- L'élaboration de la carte scolaire ;
- L'élaboration d'un plan de communication avec l'identification des cibles (structures centrales et déconcentrées ; acteurs de la société civile, PTF, etc.) et le développement d'outils de communication (informatique, média, documents) différenciés selon les cibles ;
- Des mesures visant à une meilleure transparence : par exemple, l'affichage obligatoire et la publication dans la presses des montants transférés aux instances déconcentrées et aux communes, ainsi que l'implication des préfets dans le contrôle des crédits transférés aux communes ;
- Le renforcement de la décentralisation en accentuant les responsabilités et les attributions des communes, ce qui devrait aboutir à une gestion rapprochée et plus efficace du service éducatif ;
- Un suivi de carrière des personnels allant de pair avec une informatisation de la gestion des carrières

Quoique dispersé dans différentes sections du PDDSE, et figurant dans plusieurs plans d'actions, ces mesures constituent une stratégie cohérente et convaincante visant au renforcement des capacités. Mais, comme il est clairement indiqué dans le cadre logique pour le programme « gestion et pilotage du système », la mise en application de plusieurs de ces mesures dépend de la volonté politique.

4.1 Conclusions

L'enseignement majeur tiré de l'évaluation à mi-parcours du PDDSE concernait les capacités de mise en œuvre. Cette analyse rejoint largement celle de l'audit institutionnel. Les mesures préconisées par le PDDSE visant à renforcer les capacités de mise en œuvre du secteur sont cohérentes. Mais, comme cela est bien signalé par le PDDSE, une volonté politique affirmée serait nécessaire pour réussir les stratégies de renforcement des capacités, et plus particulièrement pour : une mise en application efficace et efficiente du SIGE, le renforcement de la décentralisation et la mise en place d'une politique efficace de communication et de transparence.

5 Gouvernance et responsabilité

De la même façon, la bonne gouvernance et la responsabilité sont assez défaillantes dans le système éducatif béninois, comme le souligne largement la documentation déjà évoquée, confirmée par nos entretiens. Quatre points importants sont abordés ici : (i) la politisation du système éducatif, (ii) la déconcentration et la décentralisation, (iii) la responsabilité et la transparence et enfin (iv) la gestion de fonctions transversales. Si le PDDSE apporte des éléments de réponse sur les points 2 et 3, il ne dit mot des deux autres problématiques.

5.1 La politisation du système éducatif

La forte « politisation » du système éducatif porte un grand préjudice aux enfants. Le dialogue social jusqu'à ce jour a montré ses limites. Aussi, le PDDSE prévoit quelques mesures susceptibles d'améliorer la situation si elles sont conduites à leur terme :

- La poursuite de l'élaboration de la politique enseignante globale, financièrement soutenable qui répond à une recommandation forte issue de l'étude TTISSA ;
- La redéfinition, dans le cadre des CSDS, de nouvelles bases de représentativité des syndicats pour faciliter le dialogue social ;

- La poursuite les discussions de haut niveau afin que la loi règlementant les droits et devoirs des syndicats soit adoptée.

Le renforcement de la déconcentration/décentralisation, et notamment les contrats communaux pour le recrutement d'enseignants, jouera également un rôle important dans le respect et l'utilisation du temps scolaire en rapprochant le service d'éducation des communautés.

De trop nombreuses affectations et mutations – à tous les niveaux – sont fonction des pressions et des réseaux de relations au détriment des besoins réels selon les effectifs d'élèves et de la bonne utilisation des compétences là où elles sont nécessaires. Les règles –non respectées – ne suffisent pas. Il faudrait des mesures plus contraignantes – non évoquées dans le PDDSE – et un climat politique qui pousse à la fois au respect des règles et à la « dépolitisation de l'école et du système éducatif », en considérant en priorité l'intérêt des enfants.

5.2 Décentralisation et déconcentration

Le système connaît deux niveau de déconcentration : (i) les six directions départementales (chacune prenant en charge deux départements administratifs) pour chaque ministère et (ii) les circonscriptions scolaires dont le champ d'action est la commune. Toutefois, l'audit trouve que «la déconcentration comme principe administratif de gestion du territoire ne semble pas être gérée correctement » et que « rien n'a été fait » au sujet de la décentralisation/déconcentration des services du système éducatif.

Les aspects de déconcentration et de décentralisation sont évoqués à plusieurs reprises dans le PDDSE, mais ne sont pas présentés comme une stratégie clé. Les principales mesures consistent à poursuivre le système des dotations aux communes pour les constructions scolaires et l'achat des matériels pédagogiques « facilitant ainsi leur disponibilité à temps dans les écoles » et, si c'est mis en œuvre, à développer une importante innovation, le recrutement d'enseignants par les communes.

Cependant, on ne voit pas de mesures nouvelles (réglementaires, financières) qui viendraient renforcer nettement et de façon explicite les pouvoirs et les responsabilités des services déconcentrés et des communes dans le domaine de l'éducation. Il nous semble pourtant que c'est un facteur puissant de mobilisation des énergies au niveau régional et local, c'est-à-dire là où les problèmes quotidiens doivent être résolus, et que cela permet qu'une plus grande part des ressources financières atteigne les bénéficiaires finaux.

5.3 Responsabilité, imputabilité, transparence

Le PDDSE propose de généraliser la gestion axée sur les résultats (GAR), ce qui est une bonne option. Mais pour que cela porte ses fruits la GAR doit être liée à une forte «imputabilité » des structures et des personnes qui doivent se sentir responsable et obligées de rendre des comptes, ce qui est loin d'être le cas comme le souligne la documentation, confirmée par nos entretiens. La volonté politique et les mesures administratives qui les expriment devraient être annoncées dans le PDDSE.

En revanche, le plan prévoit la mise en place de mesures de transparences[7], complétées par un dispositif de suivi rapproché, de contrôles et de supervisions réguliers. Ces mesures permettront notamment de suivre l'utilisation des fonds et de s'assurer de leur bonne gestion par les communes. Elles ont aussi le mérite de d'impliquer des relations plus étroites entre les communes et l'administration. Mais la transparence reste à instituer dans les processus de recrutements,

[7] Affichage obligatoire et publication dans la presse des montants financiers transférés aux communes et des domaines d'utilisation auxquels les fonds sont destinés, suivi et publication des résultats obtenus par les services déconcentrés, sur la base de directives et d'indicateurs précis.

affectations, mutations, ou encore au niveau des élections professionnelles qui pourraient contribuer à crédibiliser la représentativité des syndicats et à restructurer le syndicalisme enseignant.

5.4 La gestion des fonctions transversales

Un certain nombre de fonctions systémiques et vitales à toutes les composantes institutionnelles sont transversales aux différents ministères en charge de l'éducation, comme par exemple la planification du secteur et l'élaboration des budgets (en partie coordonnées par le STP), le système d'information statistique, la gestion des ressources humaines, le suivi-évaluation du secteur, la coordination des acteurs, les examens et concours, le plan de communication, etc. Ces fonctions gagneraient fortement à être mises en commun. La fragmentation actuelle empêche des économies d'échelle, mais empêche surtout de mettre en œuvre des réponses adéquates au niveau de l'ensemble du système éducatif pour des questions comme l'allocation des ressources entre les secteurs ou ordres d'enseignement, la gestion et l'allocation des personnels enseignants, la gestion des flux, la mise en place d'un système d'information (orientations) des élèves et parents pour l'ensemble du secteur, ou encore la mise en œuvre de la gestion déconcentrée / décentralisée du système éducatif. Cette fragmentation empêche également une communication efficace à l'intérieur du système. Le PDDSE ne fait pas état de telles mesures.

5.5 Conclusions

Concernant la bonne gouvernance, quatre facteurs — abordés par l'évaluation à mi-parcours et l'audit institutionnel — s'imposent : (i) la politisation du système éducatif, (ii) la déconcentration et la décentralisation, (iii) la responsabilité et la transparence et enfin (iv) la gestion de fonctions transversales. Selon les études, confirmées par nos observations, ces facteurs sont centraux à une mise en œuvre efficace et efficiente de la politique nationale éducative. Il s'agit de facteurs qui relèvent plutôt du politique que des professionnels et des techniciens du secteur. Le PDDSE s'adresse à certains aspects de ces facteurs, mais s'arrête lorsqu'il atteint les limites de ses compétences et de son mandat.

6 Risques liés à la mise en œuvre et atténuation des risques

Trois risques majeurs sont identifiés :

(i) *La répétition de la phase précédente* dont les problèmes étaient liés aux capacités de mise en œuvre, largement décrits par l'évaluation à mi-parcours. Comme signalé dans le PDDSE, ces problèmes relèvent plutôt d'une volonté politique que des capacités techniques. A l'heure qu'il est, et avec les analyses dont nous disposons, peu d'éléments indiquent que le système éducatif soit mieux outillé pour transformer les nouvelles ressources en résultats qualitatifs satisfaisants. Certes, le PDDSE propose des avancées dans des domaines comme la gestion des flux, la réduction des redoublements, la déconcentration et la décentralisation (et dans une moindre mesure le pilotage) ou encore le ciblage sur les 25 communes les plus défavorisées qui peut constituer un gage pour l'amélioration de l'équité et du taux d'achèvement dans le primaire. Mais, il est temps de s'occuper de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience du système. Les évaluateurs estiment que ces aspects ne sont pas suffisamment pris en compte.

(ii) *La stagnation des indicateurs, surtout ceux concernant la qualité, très liée à la perte du temps scolaire*. Tout en pensant que l'actualisation du PDDSE pourrait avoir un impact sur les taux de scolarisation et l'équité genre, les stratégies visant à améliorer les indicateurs portant sur la qualité restent insuffisamment élaborées dans chacun des sous-secteurs. Les questions de la

disponibilité des enseignants (bonne allocation) et du temps d'apprentissage (grèves et autres facteurs), deux facteurs qui pèsent lourd sur la qualité, restent très préoccupantes.

(iii) Des difficultés éventuelles à maîtriser une demande accrue pour les niveaux supérieurs de l'enseignement. Vu la sensibilité du système éducatif au politique, on pourrait craindre que la pression de la demande pour l'enseignement supérieur n'entraîne un glissement excessif des ressources budgétaires vers ce niveau au dépens en particulier du primaire et du premier cycle du secondaire, où, pour des raisons d'équité et de qualité, il reste essentiel de concentrer les investissements.

Au niveau international, l'accent est de plus en plus mis sur la qualité. Par ailleurs, l'efficacité des systèmes éducatifs — leur capacité à obtenir des résultats mesurables — et leur efficience — leur capacité à utiliser au mieux les ressources disponibles pour les transformer en résultats — est également une priorité, surtout dans un contexte global de réduction des ressources disponibles des PTF. Le PDDSE et le contexte dans lequel il doit être mis en œuvre ne sont pas porteurs de réponses très convaincantes pour l'atténuation de ces risques.

Références

CONFEMEN, *Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin. Enquête PASEC 2004-2005*.

Ministère danois des Affaires étrangères, Agence Française de Développement, *Evaluation à mi-parcours du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Benin — PDDSE 2006-2015*. Réalisé par le bureau d'études COWI A/S, Février 2012.

Republic of Benin, *Growth and Poverty Reduction Strategy, GPRS 2011-2015*. March 2011.

République du Bénin et le Pôle de Dakar, *Diagnostic du système éducatif béninois pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation,* Septembre 2012.

République du Bénin, MEMP, Cabinet du Ministre, *Rapport de présentation des résultats de l'évaluation sur les acquis des élèves du CP et du CM1 dans les écoles primaires publiques et privées du Bénin*, (présenté par Maurice Garnier, Février 2012.

République du Bénin, Unité de Gestion du Programme Fast Track, Fonds Communs Budgétaires, Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, *Audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel du secteur de l'éducation du Bénin*, Réalisé par CRC Sogema Septembre 2011.

UNESCO/BREDA et Pôle de Dakar, *La question enseignante au Bénin : Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable*, Mars 2011.

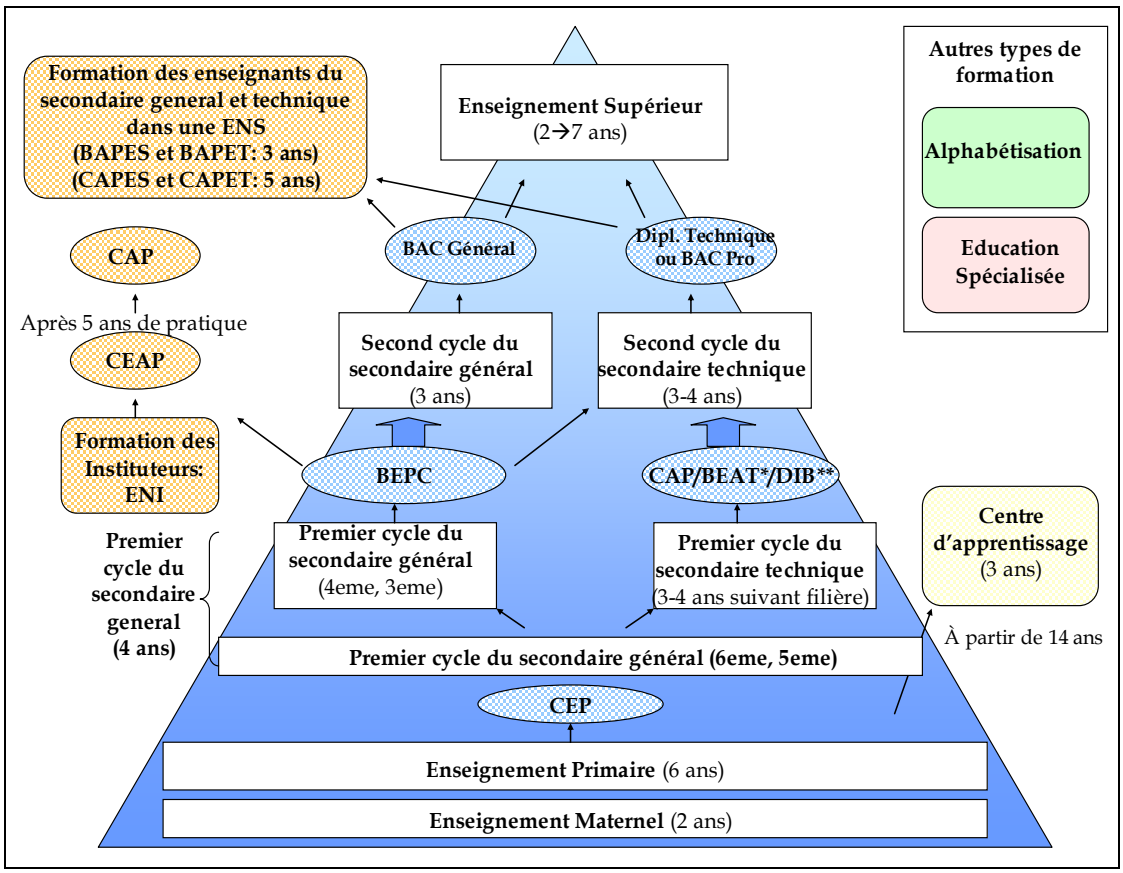
UNICEF & USAID: *Document de politique de formation des enseignants et des personnels d'encadrement de la maternelle, du primaire, du secondaire général, technique et professionnel, de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes* (décembre 2011).

World Bank, *Benin: Joint IDA-IMF Staff Advisory Note on the Third Poverty Reduction Strategy Paper*. August 26, 2011.

Annexe 1. Résumé de l'évaluation

			Très satisfaisant	Satisfaisant	Marge d'amélioration	Commentaires
Processus d'élaboration du Plan sectoriel de l'éducation	Processus de préparation du Plan sectoriel de l'éducation		✓			Le Plan est clairement approprié suite à un processus consultatif très inclusif qui a réuni toutes les parties prenantes.
	Implication des parties prenantes		✓			
Plan sectoriel de l'éducation	Analyse du secteur de l'éducation		✓			La qualité et la quantité des analyses sectorielle sont impressionnantes.
	Conception du plan	Priorités de la politique		✓		Les priorités sont bien cernées, mais la qualité reste à mieux repositionner comme une priorité majeure.
		Conception du programme et hiérarchisation des stratégies		✓		Sous réserve des questions de pilotage et d'efficience, le programme est équilibré et globalement bien conçu.
		Financement du plan		✓		Le calcul du gap est raisonnable, basé sur une modélisation
		Suivi et évaluation		✓		Les mécanismes de suivi et les indicateurs sont pertinents.
		Élaboration et financement d'un plan d'action		✓		Des plans d'action pour les composantes du PDDSE ; leur financement en fait partie
Évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre	Capacité du système				✓	Il s'agit de facteurs relevant plutôt d'une politique de gouvernance au sens large (dépolitisation de la gestion des ressources humaines, affectations ; réduction des grèves des enseignants ; stabilité fonctionnelle ; la fin des silos ministériels) que des politiques éducatives proprement dites.
	Gouvernance et responsabilité				✓	
	Risques et réduction des risques				✓	

Annexe 2. Organigramme du système éducatif béninois



Source : Resen 2012

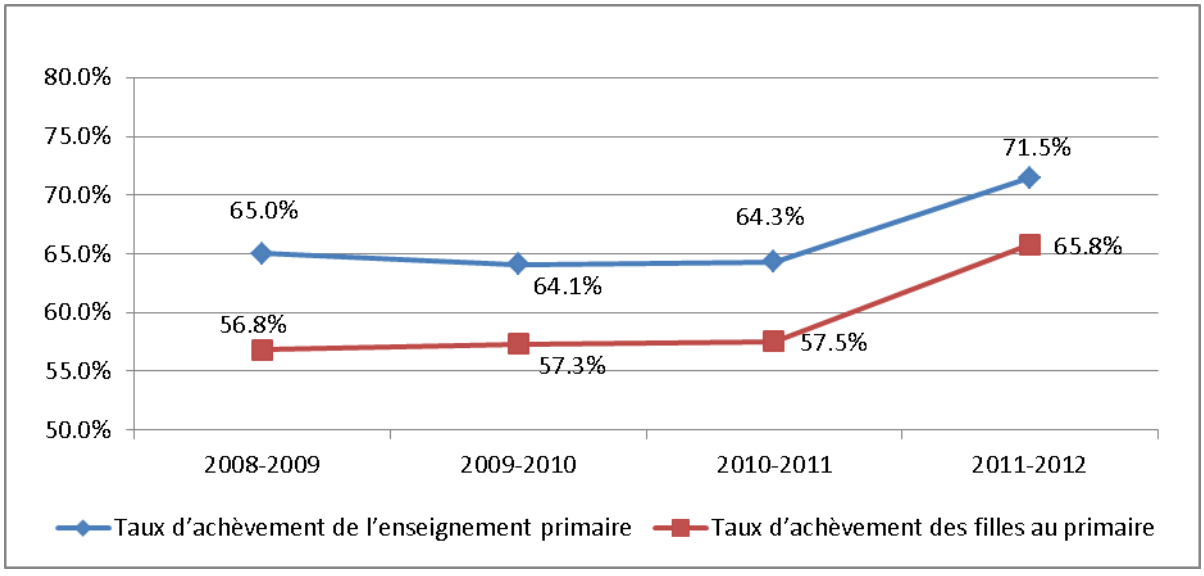
Annexe 3. Statistiques et Indicateurs

Evolution de la population et de la structure par âge au Bénin, 1992 – 2020

	1992	2015	2020	Evolution 1992-2010 (%)	Evolution 2010-2020 (%)
Population totale* (en milliers)	5 142	10 177	11 668	+ 72,4	+ 31,7
Taux de croissance de la population (% annuel)		2,80	2,74		
Indice synthétique de fécondité (nbre moyen d'enfants/ femme)					
% population rurale	64,3				
% population de sexe féminin	51,4				
Population scolarisable totale (3-18 ans) (en milliers)		4 429	4 915	+ 23,2	+ 25,4
dont population scolarisable au:					
Préscolaire (3 - 5 ans)	633	1 049	1 123	+ 49,0	+ 19,1
Primaire (6 - 11 ans)	993	1 837	2 034	+ 62,8	+ 25,8
1er cycle du secondaire (12 - 15 ans)	468	959	1 092	+ 80,2	+ 29,5
2nd cycle du secondaire (16 - 18 ans)		584	666	+ 24,4	+ 29,0
Population scolarisable en % de la population totale		43,5	42,1		
Préscolaire (3 - 5 ans)	12,3	10,3	9,6		
Primaire (6 - 11 ans)	19,3	18,0	17,4		
1er cycle du secondaire (12 - 15 ans)	9,1	9,4	9,4		
2nd cycle du secondaire (16 - 18 ans)		5,7	5,7		

* Les données de population ont été ajustées.
Source : PDDSE (INSAE, EMICoV 2006, 2010 et 2011. Données de 1992 issues du RESEN Bénin 2008)

Evolution du taux d'achèvement : 2009-2012



Source : PDDSE

Evolution des indicateurs de l'éducation

Domaine/Indicateur	Année					
	2009-2010		2010-2011		2011-2012	
Taux brut de scolarisation (%)						
Enseignement primaire (Total/Filles)	109.1%	104.5%	111.5%	114.9%	119.7%	116.8%
Enseignement secondaire (Total/Filles)	46.0%	33.0%	51.0%	39.0%	57.0%	44.0%
Enseignement supérieur (Total/Filles)			-	-	-	-
Scolarisation dans l'enseignement primaire et flux d'élèves						
Nombre total d'élèves (Total/Filles)	1787940	830785	1850658	860333	1987182	931875
% dans des écoles à financement et gestion privés (Total/Filles)	13.2%	25.8%	14.6%	15.3%	16.4%	17.0%
Taux net de scolarisation (Total/Filles)	90.3%	87.5%	91.2%	89.5%	93.3%	91.3%
Taux d'accès en 1ère année (Total/Filles)	132.2%	130.5%	130.7%	127.5%	143.6%	141.2%
Taux d'achèvement de l'enseignement primaire (%) (Total/Filles)	64.1%	57.3%	67.9%	62.2%	71.5%	65.8%
Redoublements en % des inscrits (Total/Filles)	13.0%	13.0%	11.40%	11.30%	11.6%	11.6%
Filles en % du total des inscrits/de l'achèvement (Total/Filles)	43.0%		44.1%		44.3%	
Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires publiques						
Années dans le cycle	6		6		6	
Rapport élèves-enseignant (global)	50.8		48.1		48.3	
Rapport élèves-classe (global)	46.2		42.1		44.3	
Rapport élèves-manuel scolaire (livres de mathématiques et de langue)	1.87		1.93			
Nombre d'enseignants (total/femmes)	30534	5960	32738	6695	45010	9408
Fonctionnaires en % du total (total/femmes)	83.2%	81.0%	80.6%	76.1%	61.7%	59.3%
Salaire annuel moyen par enseignant (y compris prestations) en % du PIB par habitant	25391	4827	26378	5094	27778	5575
Fonctionnaires	5143	1133	6360	1601	17232	3833
Dépenses publiques dans l'éducation						
Dépenses publiques d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales	31.1%		31.0%		30.9%	
Dépenses courantes d'éducation (tous niveaux) en % du PIB	4.9%		4.6%		4.7%	
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes d'éducation	49.1%		47.7%		46.7%	
Part des dépenses courantes dans l'enseignement primaire autre que le salaire des enseignantsen % de la masse salariale	146.0%		146.4%		146.8%	
Coût récurrent moyen par élève (en % du PIB/habitant)						
Enseignement primaire	13.59%		13.6%		13.7%	
Enseignement secondaire	18.24%		18.7%		19.1%	
Enseignement supérieur	93.76%		88.6%		83.6%	

Source : PDDSE

Evolution des dépenses publiques d'éducation, exécution, de 2000 à 2010

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

Source : RESEN 2012

Evolution des indicateurs de couverture scolaire, 2000-01 à 2010-11

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
TBS Maternel	2,5%	2,6%	2,7%	2,8%	3,4%	3,8%	4,6%	7,8%	8,2%	10,6%	11,6%
TBS Primaire	84,5%	90,0%	94,0%	97,8%	95,2%	95,4%	101,0 %	107,0 %	112,0 %	113,5 %	114,5 %
TBS Secondaire 1er cycle	30,7%	33,7%	35,1%	37,8%	43,6%	48,7%	54,6%	56,6%	59,4%	61,9%	62,9%
TBS Secondaire 2nd cycle	9,6%	10,2%	10,8%	12,8%	14,6%	16,5%	19,0%	22,4%	22,8%	27,7%	32,6%
ETFP											
Elèves/100.000 habitants	326	325	410	426	408	392	431	410	411	552	659
Elèves/100 élèves du secondaire général	9	8	10	10	8	7	7	6	6	7	8
Etudiants/100.000 habitants	474	558	634	646	667	762	849	738	899	1 191	1 079

Source : PDDSE

Distribution des dépenses de fonctionnement par niveau d'enseignement

Niveau d'enseignement	% en dépenses d'investissement	
	2006	2010
Préscolaire	1.6%	2.3%
Primaire	54.7%	49.4%
Secondaire 1er cycle	12.7%	18.5%
Secondaire 2nd cycle	7.1%	9.3%
ETFP	4.8%	3.7%
Enseignement supérieur	19.1%	16.7%
Total	100.0%	100.0%

Source : RESEN 2012

Comparaison internationale des dépenses unitaires publiques en % du PIB/habitant par niveau d'enseignement

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

Note : Pour le Togo les données sur le secondaire général et l'EFTP concernent l'année 2007.
Source. RESEN 2012