REPUBLIQUE DU BENIN

Lettre d'Endossement par les Partenaires Techniques et Financiers

Phase 3 du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education

2013-2015

****

Mars 2013

Sommaire

1. Contexte. 3

2. Processus d'actualisation du PDDSE. 4

3. Les atouts du PDDSE actualisé. 5

4. Points d'attention et conditions de réussite. 6

5. Conclusion 7

1. Contexte.

Le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE) phase 3 est une actualisation de la dernière période du plan initial 2006-2015. Il est l'aboutissement d'un processus de réajustements par rapport à l'évolution du contexte éducatif, aux évaluations techniques et aux résultats des concertations avec les différents acteurs du système d'éducation.

Bien que la phase 3 du PDDSE couvre la période 2013-2015 la vision développée, dans le plan porte sur une période plus longue, jusqu'en 2020, considérant 2015 comme une étape intermédiaire. Cette approche permet de conserver une vision à moyen-long terme, mais surtout de préparer les options pour le prochain plan décennal et d'assurer une transition cohérente entre les deux plans.

Après sept années de mise en œuvre du PDDSE l'accès à l'éducation s'est fortement amélioré à tous les niveaux durant la période 2005/2006- 2011/2012 : (a) les taux bruts de scolarisation (TBS) sont passés de 4,5% à 12,5% au préscolaire, dépassant ainsi l'objectif initial de 10%- ; de 93% à 119,7% au primaire comparativement à l'objectif fixé de 112% ; (b) l'évolution du TBS des filles au primaire de 85,9% à 116,8% a permis de réduire les disparités de genre ; (c) le nombre d'élèves scolarisés au niveau de l'enseignement moyen a augmenté de 360,258 élèves à 530,767 élèves soit un accroissement de 47% ; (d) la proportion des élèves scolarisés dans les écoles privées a augmenté pour atteindre en 2011 : 27,1% au préscolaire, 16,4% au primaire, et 15,9% au secondaire .

Cependant des progrès restent à faire dans la perspective: (a) de l'amélioration du taux d'achèvement au primaire (TAP) qui est de 71.6% pour l'ensemble des enfants et de 65,8% pour les filles ; (b) de réduction des disparités géographiques et sociales en matière d'offre de services d'une éducation de qualité ; (c) d'amélioration des apprentissages ; et (d) de renforcement de l'efficacité de la gestion du système éducatif. L'actualisation du PDDSE était donc devenue nécessaire non seulement pour répondre à ces défis restants, mais aussi pour tenir compte de l'évolution du système.

En effet, d'importantes mesures sont intervenues dans la gestion du système éducatif modifiant ainsi les prévisions du PDDSE. Il s'agit de : (i) la gratuité des enseignements maternel et primaire, (ii) l'exonération pour les filles des classes de 6ème, 5ème et 4ème de la contribution scolaire, (iii) l'inscription gratuite à l'Université des étudiants non boursiers et non secourus, (iv) le reversement en agents contractuels de l'Etat de tous les enseignants communautaires et contractuels locaux. Ces mesures ont eu des conséquences sur l'accès, la qualité et les conditions d'enseignement, mais également sur l'effort budgétaire global de l'Etat pour l'éducation ainsi que sur les arbitrages intra-sectoriels et sur l'allocation des ressources entre les différents postes de dépense. En outre, les différentes évaluations ont mis en exergue les problématiques et dysfonctionnement du système.

Le PDDSE actualisé a été soumis à une évaluation externe commanditée par les Partenaires Techniques et financiers (PTF) conformément au processus du PME en novembre 2012 et le rapport d'évaluation y afférent a été partagé en décembre 2012.

2. Processus d'actualisation du PDDSE.

Un comité national s'appuyant sur le Secrétariat Technique Permanent (STP) pluridisciplinaire et interministériel a été mis en place en 2011 pour actualiser le PDDSE avec l'appui de plusieurs expertises. L'actualisation du PDDSE prend en compte :

a) les mesures nouvelles introduites par le gouvernement ;

b) les résultats des différentes évaluations relatives aux deux premières phases de mise en œuvre : (i) l'évaluation à mi-parcours en 2011 ; (ii) l'audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel du secteur de l'éducation de 2011 ; (iii) le diagnostic sur la question enseignante 2011 (TTISSA) ; (iv) l'évaluation des acquis scolaires réalisée en 2011 ;

c) la nouvelle lettre de politique éducative adoptée par le gouvernement en août 2012 en conseil des Ministres. Cette dernière constitue une base solide qui spécifie les grandes orientations pertinentes, répondant aux principaux enjeux du système éducatif béninois ;

d) la mise à jour du Rapport d'Etat du Système Educatif National (RESEN) en 2012 ;

e) les résultats du modèle de simulation financière.

Le plan sectoriel actualisé reste conforme aux documents stratégiques nationaux de développement qui retiennent l'éducation comme un secteur sur lequel il faut bâtir le processus d'un développement durable. Il s'agit notamment de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté au Bénin (SCRP, 2011-2015), de la Loi d'Orientation de l'Education Nationale de 2003 (modifiée en 2005), des Orientations Stratégiques du Développement du Bénin (2006-2011) et des Etudes nationales de perspectives à long terme « Bénin 2025 ».

Conformément aux procédures du PME, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont procédé à l'évaluation du plan sectoriel. Les premiers résultats issus de cette évaluation effectuée en novembre 2012, avaient souligné la faiblesse de l'opérationnalisation des stratégies proposées et de l'engagement politique, ainsi que l'existence de trois risques majeurs : *(i) la répétition de la phase précédente où l'efficience insuffisante du système était liée aux capacités de mise en œuvre, (ii) la stagnation des indicateurs surtout ceux concernant la qualité, très liée à la perte du temps scolaire et à la mauvaise allocation des enseignants et (iii) la faiblesse du dispositif de régulation des flux en particulier ceux entrant à l'enseignement supérieur.* Sur la base de ces recommandations, des modifications importantes ont été apportées par le Gouvernement concernant notamment la révision de tous les aspects de gestion et de pilotage du système.

L'actualisation du PDDSE s'est faite à travers un processus consultatif et itératif particulièrement actif garant d'une large appropriation par les différents acteurs du système (les services centraux et déconcentrés des Ministères concernés, les chefs d'établissements, les associations des parents d'élèves, les enseignants, les syndicats, les ONG et les PTF). Pour ce faire, le diagnostic, le modèle de simulation et le projet du PDDSE actualisé ont fait l'objet d'ateliers de présentation et d'échanges.

3. Les atouts du PDDSE actualisé.

Le choix de concentration du PDDSE actualisé est considéré comme pertinent par les PTF dans la mesure où les orientations et stratégies prioritaires retenues vont contribuer au développement soutenable du système éducatif béninois tout en préparant les fondamentaux en vue du développement d'un futur plan décennal. Il s'agit principalement : (a) de la priorité accordée à la qualité notamment à travers l'amélioration des apprentissages ; (b) du renforcement de la déconcentration et décentralisation concernant surtout la gestion des ressources humaines ; (c) du renforcement du dialogue social et du partenariat public/privé; (d) du ciblage des activités vers les communes à faible taux de scolarisation et d'achèvement (TBS, TAP); (e) de l'amélioration de la régulation des flux à tous les niveaux d'enseignement ; et (f) du renforcement de la gestion et du pilotage sectoriel.

L'amélioration de l'accès et de la qualité au préscolaire à travers la création d'écoles maternelles publiques et le soutien accru aux initiatives privées est une option réaliste. L'objectif prévu pour l'éducation primaire visant une amélioration du taux d'achèvement est pertinent ainsi que les stratégies pour y parvenir : (i) l'amélioration de l'accès et de la rétention y compris les filles et les enfants à besoins spécifiques ; (ii) le ciblage sur les communes à faible taux de scolarisation ; (iii) la réduction des redoublements ; (iv) l'amélioration du temps d'apprentissage ; (v) le renforcement des compétences pédagogiques des enseignants et des directeurs d'écoles ; et (vi) l'évaluation des acquis des apprentissages ; et (vii) amélioration de la gestion.

Au niveau post-primaire les options sont pertinentes : (a) l'enseignement secondaire général aura à accueillir des élèves ayant achevé le cycle de l'enseignement primaire et à préparer qualitativement ces élèves à s'adapter aux situations de la vie active ou à accéder à l'enseignement technique et la formation professionnelle-ETFP ou à l'enseignement supérieur ; (b) l'ETFP devra faire face à un flux d'élèves en constante augmentation venant de l'enseignement moyen général et aura la charge de leur proposer des formations plus ou moins courtes pour favoriser leur insertion professionnelle dans le monde du travail ; (c) l'enseignement supérieur mettra en place à partir de 2014 des dispositifs de régulation des flux d'étudiants tout en essayant de répondre aux besoins du développement économique en professionnels et cadres supérieurs compétitifs.

Les stratégies pour l'alphabétisation sont réalistes et reposent sur la poursuite de l'approche du « faire- faire » en faisant recours à des opérateurs de formation comme les ONG ; l'amélioration du programme et des outils de formation et le renforcement des capacités des acteurs.

Les outils de pilotage du PDDSE sont clairs. Les mesures relatives à l'amélioration du dispositif de pilotage mis en place durant les 2 premières phases sont identifiées. Pour assurer une meilleure coordination au niveau politique, un des ministres du secteur de l'éducation agit comme chef de file et comme interlocuteur direct des PTF et du gouvernement. Le comité de pilotage du secteur de l'éducation (CPSE[1]) à travers son comité de coordination et le STP coordonne et harmonise les différents éléments de politique et de stratégies au sein du secteur. Le PDDSE dispose d'un cadre logique détaillé pour chaque sous programme et d'un plan d'action triennal budgétisé.

---

[1]Ministres en charge du développement, des finances, du secteur de l'éducation, Conseiller du Chef de l'état à l'éducation, président du conseil national de l'éducation, chef de file du secteur éducation, représentant

La détermination des ressources publiques et leur répartition par niveau d'enseignement ont respecté les orientations de la SCRP et des programmes de réforme économique et financière en cours au Bénin. En effet, le secteur de l'éducation a bénéficié en 2010, au titre des dépenses courantes, de 31% des ressources domestiques hors don. Le sous-secteur du primaire, première priorité de l'Etat, a bénéficié en 2010 de 49,1% de ces ressources, ce qui est légèrement inférieur au cadre indicatif du « Fast-Track ». Cependant, en raison de la part de l'éducation dans le budget qui est supérieur au cadre indicatif (20%), l'enseignement primaire bénéficie de 15,4 % du total des dépenses courantes de l'état, ce qui est nettement supérieur à la recommandation du cadre indicatif. Toute chose qui constitue la preuve d'un engagement fort des autorités nationales à réaliser dans les délais la scolarisation primaire universelle.

Les forts taux de scolarisation montrent que l'accès universel au primaire est presque atteint, avec une parité genre qui a fortement progressé, et que par conséquent, les efforts doivent se concentrer sur la rétention et la qualité. Par ailleurs, afin d'améliorer l'insertion professionnelle, l'enseignement technique et la formation professionnelle constituent la deuxième priorité du gouvernement ; ce qui se traduit par une part constante de 20,9% des dépenses d'investissement prévues pour ce sous-secteur sur la période 2010-2020.

La simulation financière de la phase 3 (2013-2015) fait apparaître *un gap global d'environ 59 milliards de francs CFA,* ce qui représente 9% des ressources nécessaires pour la période. Afin de combler ce gap, le Bénin a besoin de l'appui de ses partenaires. A cet effet, le Gouvernement est entrain de soumettre une requête de financement au Partenariat Mondial pour l'Education (PME) d'un montant d'environ *21 milliards de FCFA* soit 42,3 millions de dollars US correspondant à 35,6% du gap de financement.

4. Points d'attention et conditions de réussite.

Il est important de souligner qu'à la suite du rapport d'évaluation externe du PDDSE actualisé, le gouvernement a élaboré un plan d'actions de « gestion des risques », qui répond à la plupart des points de vigilance, et qui inclut des mécanismes de suivi conjoint et permettra de suivre avec précision les préalables indispensables à la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation. Ce plan a fait l'objet d'une communication (en cours d'approbation) en conseil des ministres, gage d'un engagement politique certain. Cependant, les PTF accorderont une attention particulière sur les points suivants :

a) *La soutenabilité financière du plan.* La forte pression démographique implique une croissance des effectifs constante qui pèse inexorablement sur les dépenses de l'Etat en particulier depuis la mise en œuvre des mesures de gratuité. Une vigilance doit être accordée au contingentement de ces mesures dans les limites des disponibilités financières et de leurs opportunités à tous les niveaux d'enseignement. A cet effet, il sera opportun d'engager un dialogue franc avec l'ensemble des partenaires de l'éducation afin d'assurer un caractère soutenable à moyen et long terme de la politique publique du secteur.

b) *La résorption du gap de financement.* Au moment de la finalisation du PDDSE actualisé, certains PTF ne disposaient pas encore d'informations formelles sur leurs éventuelles contributions au PDDSE. A cet effet, les PTF veilleront durant les revues annuelles à ce que le

plan de financement soit réactualisé au fur et à mesure d'apports additionnels. Il est à remarquer que le gap en ce moment *est de 39 millions de dollars.*

c) *Le renforcement des capacités institutionnelles des Ministères en charge de l'éducation.* Les résultats de l'audit organisationnel et fonctionnel et des différentes études menées, ainsi que les leçons apprises des deux premières phases, montrent que des faiblesses institutionnelles entravent le bon fonctionnement du système, pèsent sur son efficience et notamment alourdissent les procédures de financement. Par ailleurs, elles ont fortement relevé le fonctionnement en silo des quatre ministères en charge de l'éducation qui ne permet pas une vision et donc une gestion holistique du secteur. Il est par conséquent impérieux de clarifier les procédures et les rôles de chaque acteur et de faciliter la coordination et la communication sectorielle en réduisant au maximum son émiettement.

d) *La mise en œuvre effective de la réforme de la décentralisation/ déconcentration dans le secteur.* Les grands principes de la déconcentration/décentralisation sont aujourd'hui connus mais restent peu mis en œuvre. Or l'un des enjeux de l'amélioration de la gestion des ressources et de l'imputabilité repose sur la mise en œuvre effective de ces principes, assurant ainsi la responsabilité des structures déconcentrées et des collectivités territoriales dans la transformation des ressources en résultats. En particulier, les résultats dans la qualité et la bonne allocation des enseignants seront observés avec attention. Parallèlement, il est fondamental que le gouvernement travaille à une « dépolitisation de l'école et du système éducatif », en considérant en priorité l'intérêt des enfants.

e) *L'amélioration de la qualité des apprentissages.* Il est clairement apparu qu'au cours des 5 dernières années, les grèves successives ont amputé le temps scolaire dans des proportions importantes, ce qui a directement contribué à la baisse du niveau des acquis scolaires. Il est indispensable que le gouvernement prenne la mesure de ce phénomène et de ses impacts sur le développement du système afin d'y apporter des solutions adéquates.

f) *La régulation des flux.* La politique de régulation des flux du PDDSE (2013-2015) repose sur des mesures qui touchent tous les niveaux d'enseignement. Cependant, certaines de ces mesures, prévues pour les deux premières phases du PDDSE, n'ont toujours pas été appliquées. Par conséquent, une veille attentive sera observée par les partenaires concernant la mise en œuvre effective des mesures de régulation prévues par le plan actualisé, notamment celles qui concernent l'enseignement supérieur.

g) *Les ambitions du PDDSE.* Le plan d'action actualisé prévoit une grande diversité d'actions, qui traduit une prise en compte de nombre des défis du secteur. Cependant, les partenaires techniques et financiers ont quelques inquiétudes sur la capacité réelle du gouvernement à les mettre en œuvre dans leur intégralité. Afin d'éviter la dispersion, il est recommandé de s'en tenir aux priorités retenues dans le PDDSE pour la mise en œuvre des activités.

5. Conclusion

Après une étude approfondie du PDDSE actualisé, les Partenaires Techniques et Financiers ont relevé les atouts ainsi que les points d'amélioration. Dans l'ensemble, le gouvernement béninois a pris en

compte les recommandations issues des différentes évaluations pour faire du PDDSE actualisé, un document crédible permettant d'atteindre les objectifs globaux du secteur et en particulier concernant la scolarisation primaire universelle et l'amélioration de la qualité. L'amélioration de la gestion du secteur est également impérative. L'adoption prévue du plan de gestion des risques va accroître la crédibilité d'obtenir les résultats prévus. A cet effet, les PTF seront partenaires du gouvernement dans la mise en œuvre de ce plan sectoriel y compris à travers des appuis institutionnels qui permettront de renforcer les capacités de pilotage et de gestion des ministères en charge de l'éducation.

En conclusion, les Partenaires Techniques et Financiers du secteur éducation au Bénin approuvent et endossent le PDDSE (2013-2015) dans le cadre de la requête du Bénin pour un appui par le Partenariat Mondial pour l'Education (PME).

Liste des agences et signatures

Cotonou, le 08 mars 2013

Agence Française de Développement *Nom :* CABRIT Anne-Flore *Signature :*	**Aide et Action** *Nom :* TEHOU-ADJAGBONI Berthe *Signature :*
Ambassade Royale du Danemark *Nom :* KRISTIAN EDINGER *Signature :*	**Banque Mondiale** *Nom :* O. FRIMOND *Signature :*
PAM *Nom :* Moumini Ouedraogo *Signature :*	**Ambassade d'Allemagne** *Nom :* Dr. Sabine Lüdemann *Signature :*
UNICEF *Nom :* ANNE LAURENT *Signature :*	**Plan Bénin** *Nom :* Amélie H. SOUKOSSI *Signature :*
RIGHT TO PLAY *Nom :* Koraïma Marie Josephine *Signature :*	***JICA*** *Nom :* TOGAWA TORU *Signature :*

Union européenne	Coopération Suisse
Nom : Françoise [illegible] Ambassadeur Chef de [illegible]	*Nom :* Jean-Luc VIRCHAUX Directeur Résident
Signature :	*Signature*