

## Eléments de synthèse de l'étude : Le système béninois; Performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative

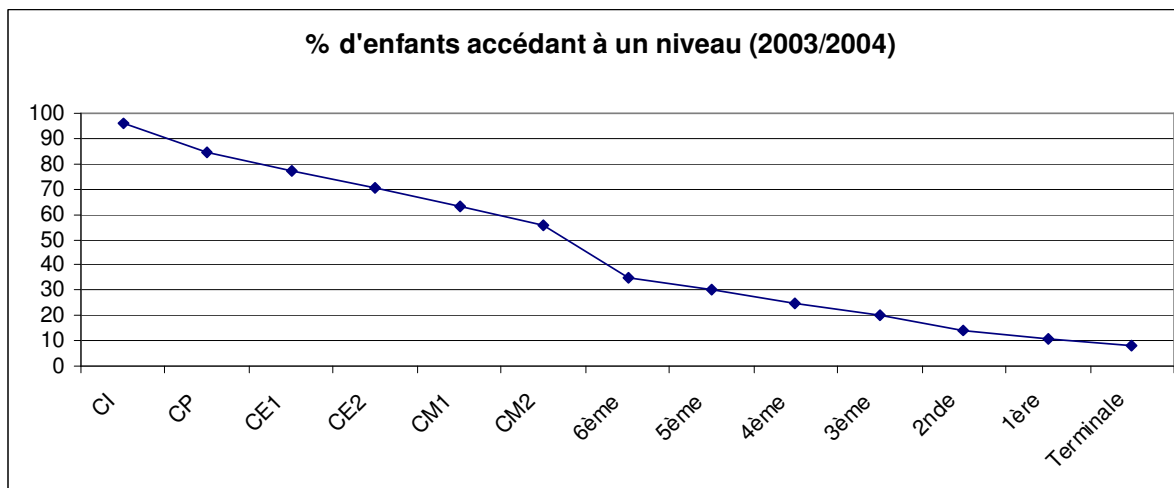
Ce rapport est une mise à jour de la synthèse de l'étude de secteur RESEN. Il constitue une contribution pour l'élaboration de la lettre de politique sectorielle et du plan décennal/EPT.

### I. Les scolarisations; acquis et défis à relever

1. Si on examine les scolarisations sur la base des taux bruts de scolarisation, on peut observer les progrès faits par le pays à tous les niveaux du système éducatif. Pour le primaire, le TBS était d'environ 50 % en 1970 et 68 % en 1980. Au cours de la décennie 80, les progrès sont moins sensibles puisqu'on estime que la valeur de l'indicateur était de 71 % en 1992; au cours de la dernière décennie, la couverture quantitative du primaire retrouve une tendance positive avec un taux estimé à 93 % en 2004. Dans le secondaire, des progrès ont aussi été enregistrés puisque le TBS se situait environ à 12 % en 1992 mais atteint le chiffre de 27 % en 2004 (35% dans le premier cycle et 13 % dans le second). Dans le supérieur, on comptait 200 étudiants pour 100000 habitants en 1992, 350 en 1999 et en compte 522 en 2004 (30107 étudiants dans le public et 7411 dans le privé en 2004).

2. Ces évolutions positives de la couverture quantitative du système sont la conséquence à fois des progrès dans le secteur public de l'enseignement mais aussi d'un développement très tonique du privé à tous les niveaux du système, de la maternelle au supérieur. Ce rôle joué par le privé doit être perçu comme un indicateur tant des contraintes d'offre scolaire (en quantité et en qualité) dans le secteur public que de l'existence d'une demande solvable pour des services éducatifs dans une partie de la population (les établissements privés ne reçoivent pas de subventions de la part de l'état).

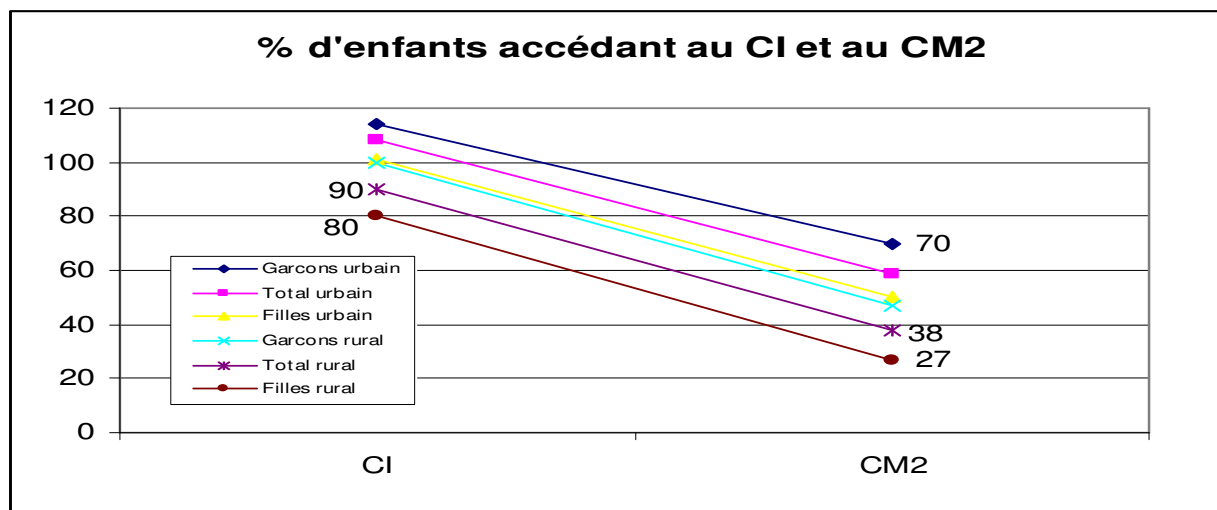
3. Cela dit, ces évolutions positives, pour réelles qu'elles soient, ne doivent pas être comprises comme des signaux qu'il n'y aurait pas de progrès à faire. Nous examinerons plus avant la question de la qualité, pour examiner d'abord (au-delà de l'usage du TBS) les scolarisations effectives par l'intermédiaire des profils qui donnent les chances des individus d'une classe d'âge d'avoir accès aux différentes classes des différents cycles du système. Sur ce plan, la réalité est plus dure. En effet, si en moyenne 96 % de la classe d'âge ont accès au CI, ceux qui ont accès à la dernière classes du primaire (CM2) ne représentent plus que 50 % de la population; la rétention en cours de primaire est très mauvaise.



4. Le graphique ci-avant montre bien **la mauvaise rétention dans le primaire, sachant que cette caractéristique vaut pour chacun des cycles d'enseignement**. En fait l'essentiel de la régulation des flux d'élèves dans le système ne se fait pas de façon positive dans une transition organisée entre cycles d'enseignement, mais d'une certaine manière par défaut par les abandons au cours des différents cycles d'études.

5. Cette structure des flux d'élèves, associée au fait que les redoublements sont très nombreux dans le système éducatif béninois (22 % dans le primaire, 20 % en premier cycle secondaire, 18 % en second cycle secondaire et 33 % dans les premières années de l'enseignement supérieur public), a comme conséquence que l'efficacité dans l'usage des ressources publiques est relativement faible avec des chiffres estimés de 54 % dans le primaire, 68 % dans le premier cycle secondaire et 74 % dans le second cycle secondaire.

6. Cette mauvaise rétention dans le système n'est pas associée qu'à une faible efficacité dans l'usage des crédits publics en éducation, mais aussi à des difficultés très fortes en matière d'équité. Ainsi, ces élèves qui abandonnent précocement leurs études (ou qui n'y ont pas accès) ne se recrutent pas au hasard dans la population. Pour ce qui est du CI, on peut considérer que l'accès est plus ou moins universel en zone urbaine, alors que dans les zones rurales, le taux d'accès estimé est de l'ordre de seulement de 80 % pour les filles. Si on examine maintenant la rétention entre le CI et le CM2, on sait qu'elle est faible en général (56 %), mais on observe aussi que si elle vaut 61 % pour les garçons urbains, elle ne vaut que 34 % pour les filles rurales.



7. Au total, en combinant les différenciations dans l'accès et celles dans la rétention en cours de cycle primaire, on arrive à une situation dans laquelle il y a une forte diversité entre groupes dans la proportion de la classe d'âge qui termine le primaire avec une fourchette allant de 70 % chez les garçons urbains à un **seulement 27% chez les filles rurales** (50 % chez les filles urbaines et 47 % chez les garçons ruraux). On voit donc le chemin qui reste à faire car c'est bien là l'objectif pertinent à viser; on sait en effet que ceux qui n'ont pas validé au moins six années d'un enseignement de qualité raisonnable ont de fortes chances d'être ultérieurement des adultes analphabètes.

8. Face à ces défis, une question évidente concerne les stratégies susceptibles d'être adoptées. Les analyses menées dans cette perspective suggèrent quelques pistes : i) en premier lieu, il est observé qu'un

certain nombre d'élèves (11 %) sont scolarisés dans une école qui n'offre pas localement la possibilité de continuité éducative jusqu'à la dernière classe du primaire; une politique d'offre peut répondre à ce besoin (éventuellement construction de salle de classe et recrutement de maître si nécessaire sachant qu'il faudra explorer les possibilités d'enseignement multigrade). ii) en second lieu, il est souligné que la grande fréquence des redoublements porte en elle une part de responsabilité dans le découragement des élèves; il est ainsi estimé que si le taux de redoublement était ramené de 22 à 10 %, le taux de rétention pourrait s'améliorer de 10 % (avec un impact plus fort pour les filles). Ces deux mesures sont importantes et devraient sans aucun doute être considérées; cela dit, ces mesures classiques du côté de l'offre ne seront pas suffisantes car le rapport estime qu'elles permettraient seulement d'atteindre un taux de rétention de l'ordre de 72 %; c'est évidemment beaucoup mieux que les 56 % actuels mais encore très insuffisant. Sans donner d'indications précises, le rapport suggère qu'il serait utile travailler beaucoup plus avec les communautés pour trouver les aménagements locaux de l'école qui permettraient à la fois de rencontrer les nécessités d'une école nationale et celles des demandes familiales.

## **II. Quelques arbitrages susceptibles d'être reconsidérés**

9. Dans la perspective de la réduction de la pauvreté, la stratégie du secteur ne peut que se situer dans l'articulation des deux problématiques suivantes : i) organiser le système éducatif pour favoriser la croissance économique (on sait que c'est le moteur principal de la réduction à moyen terme de la pauvreté), et ii) cibler des actions qui permettent progressivement aux plus démunis de profiter des opportunités nouvelles issues de la croissance pour sortir de la pauvreté. Par ailleurs, une observation de base est que le Bénin est, et restera pour les 20 années à venir, une économie duale caractérisée d'une part par l'existence d'un secteur agricole et informel qui emploie la grande majorité des actifs et d'autre part par un secteur moderne, plus productif et sans doute en croissance, mais qui n'emploie qu'une proportion limitée de la population. Il importe alors d'avoir une stratégie de production du capital humain qui réponde aux demandes des deux secteurs de l'économie.

10. Ces considérations conduisent à réfléchir à l'équilibre dans la répartition des ressources publiques en éducation. Tous les travaux empiriques de nature macroéconomique comme microéconomique indiquent sans ambiguïté que l'enseignement de base (l'enseignement primaire en particulier) est l'investissement pertinent pour le développement économique et social du secteur traditionnel. Par contre, l'enseignement supérieur et la formation technique et professionnelle sont les investissements en capital humain qui sont cruciaux pour le développement du secteur moderne. Cela dit, l'expérience internationale montre aussi clairement que la production de capital humain doit être déterminée en fonction des demandes, en quantité et en qualité, émanant du marché du travail; les substitutions sont relativement limitées et il y a un point à partir duquel une augmentation de la production de formés conduit à du chômage des diplômés et à un gaspillage de l'argent public qui a servi à les former.

11. Dans le cas du Bénin, les indications sont telles qu'on se trouve dans une situation globalement de surproduction de diplômés du supérieur (et d'une structure dans laquelle il y a probablement trop de formations littéraires et juridiques). On a observé au cours de la dernière décennie un quasi triplement des effectifs scolarisés. Après une baisse du coût unitaire en début de décennie celui-ci a augmenté fortement entre 1998 et 2003 (de 349 000 Fcfa à 525000 Fcfa). Ces chiffres montrent une augmentation de l'arbitrage en faveur du supérieur dont la part dans les dépenses courantes de l'éducation est passée de 18% en 1998 à 22% aujourd'hui. Pour l'avenir, l'idée est sans doute de mieux contrôler les effectifs en

mettant en place des mécanismes adaptés par lesquels le système serait régulé en référence effective aux demandes du marché du travail.

12. Cette régulation quantitative ne pourra sans doute pas être faite de façon principale à l'entrée dans le supérieur; le baccalauréat ne pourra pas remplir seul cette fonction. Il serait probablement justifié d'examiner à cet égard le rôle du second cycle secondaire avec la possibilité qu'on considère qu'il serait pertinent d'une part de réguler assez nettement son accès pour préfigurer le nombre souhaitable de recrutement dans le supérieur et d'autre part, d'insister fortement sur la modernité.

13. La question reste alors ouverte pour le premier cycle secondaire. Dans la situation actuelle, il est estimé qu'environ 71 % des élèves qui atteignent le CM2 entrent en 6ème (environ 35 % de la classe d'âge) sachant que seulement un peu plus que la moitié d'entre eux resteront scolarisés jusqu'à la fin du cycle, qui plus est avec un taux de redoublement estimé à 20 %. On compte 15 % des effectifs scolarisés à ce niveau dans le privé sachant que cette proportion est en forte augmentation (les effectifs du privé représentaient moins de 5 % en 1992). Situé quelque part entre le primaire (pour lequel l'objectif est que tous les enfants aient une scolarité complète et de qualité raisonnable) et le supérieur (auquel est associé le second cycle secondaire, et pour lequel l'objectif est de se réguler sur les demandes du secteur moderne de l'économie en offrant des services de qualité), le premier cycle secondaire est considéré comme devant être associé à l'enseignement primaire pour constituer à terme un enseignement de base de 10 années. Cela dit, cet objectif est forcément lointain si on se rappelle qu'aujourd'hui seul 50 % de la classe d'âge atteint le CM2, et 20 % la classe de 3ème.

14. Depuis 1992, le premier cycle secondaire a connu une expansion notable (les effectifs sont passés dans le public de 66 000 élèves en 1993, à 142 000 élèves en 1999, et à 208 000 en 2004) mais il est probable qu'il soit pertinent de revisiter les choix faits et en particulier l'arbitrage entre la quantité et la qualité. De façon claire, l'évolution des effectifs n'a pas été contrôlée dans la mesure où le taux de transition CM2-6ème est de l'ordre de 71 % (en moyenne 50 % dans les pays comparables). Or le pays a donné au cours de la dernière décennie la priorité à l'enseignement primaire dans un contexte global de restriction budgétaire, si bien que les ressources pour le secondaire (le premier cycle en particulier) n'ont pas suivi le rythme de croissance des effectifs. L'accroissement du nombre d'enseignants n'a pas pu suivre celui du nombre d'élèves, ce qui a détérioré considérablement les conditions d'enseignement : le rapport élève-maître s'est dégradé et les établissements ont été obligés de faire appel à des enseignants vacataires dans une proportion devenue largement majoritaire.

15. Il ne fait donc pas de doute que les tendances actuelles ne peuvent être poursuivies et que les arbitrages actuels devront sans doute être reconsidérés; l'amélioration des conditions d'enseignement n'est pas une option. Une conséquence évidente, compte tenu des contraintes financières, est que si c'est sans doute un objectif de viser un enseignement de base de 10 années, il conviendra probablement, dans une première étape de protéger la qualité du premier cycle secondaire, pour envisager progressivement son expansion lorsque le primaire aura lui-même été amélioré et que les ressources le permettront.

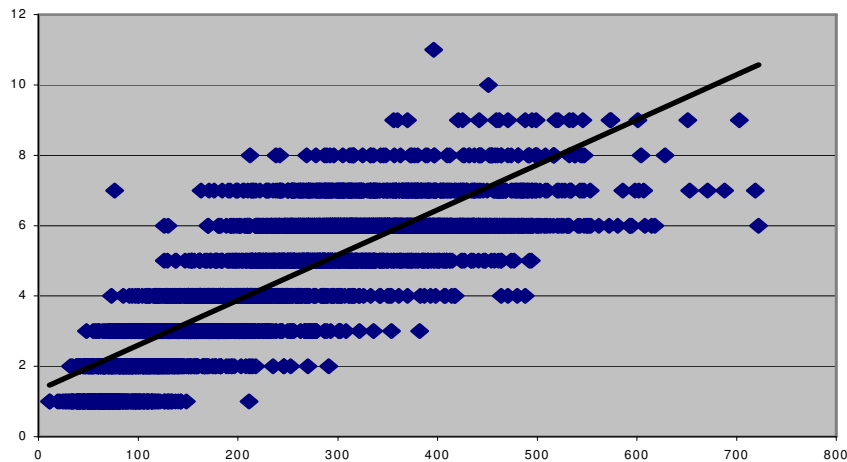
16. Il est sans doute utile enfin de souligner la possibilité de réfléchir à un dernier domaine d'arbitrage. Il concerne le niveau de l'enseignement primaire. De façon globale, le coût unitaire vaut 33 000 Fcfa (ce qui représente environ 11 % du PIB par tête du pays, ce qui est une valeur comparable à la moyenne africaine); cela dit, cette valeur résulte d'une combinaison entre un rapport élèves-maîtres moyen de 51:1 et un niveau de salaire moyen des enseignants représentant 3,5 fois le PIB par tête du pays.

Concernant en premier lieu le taux d'encadrement, 51 :1 est une valeur relativement élevée, car on considère qu'une valeur de l'ordre de 40 à 45 est plus compatible avec l'organisation d'une école primaire de qualité convenable. Concernant le niveau des salaires, la valeur moyenne ne doit pas cacher les disparités entre les différentes catégories d'enseignants, alors que les APE perçoivent un salaire moyen de 4,9 fois le PIB par tête, les contractuels perçoivent 2 PIB par tête et les communautaires seulement 1,2. Ces considérations suggèrent qu'il puisse être pertinent de revoir la politique salariale et de recrutement pour asseoir une stratégie de long terme proposant dans un cadre général soutenable budgétairement de véritables perspectives de carrière, structurée sous forme d'avancement accordé au mérite sur la base des résultats obtenus par les enseignants en termes d'acquisitions scolaires de leurs élèves.

### III. Améliorer la gestion du système

20. Au-delà des politiques éducatives nouvelles nécessaires, des progrès sont également susceptibles d'être réalisés dans la gestion du système, c'est à dire dans la façon dont les politiques et les services éducatifs sont concrètement mis en œuvre. Il y a certes de nombreux aspects, mais nous nous contenterons ici d'en citer deux d'abord parce qu'ils sont importants, ensuite parce qu'ils sont susceptibles d'analyse factuelle. Il s'agit en premier lieu de la distribution des ressources, des enseignants en particulier, aux établissements scolaires (gestion administrative) et d'autre part de la façon dont ces ressources sont transformées en résultats sociaux tangibles au niveau des écoles (gestion pédagogique).

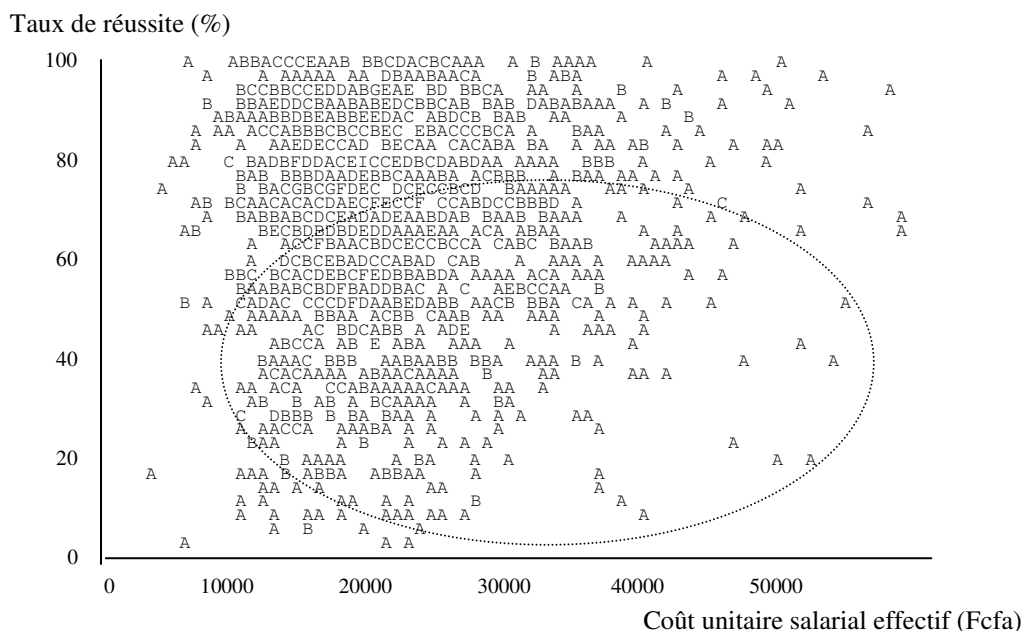
21. Sur le plan de l'allocation des personnels aux écoles, on doit s'attendre à ce que dans un système bien géré, les établissements disposent de ressources et de personnels en fonction assez stricte des effectifs qu'ils scolarisent. D'une façon générale une bonne allocation conduirait à ce que les écoles ayant un effectifs d'élèves plus grand aient davantage de personnels; par ailleurs, on s'attend d'une part à ce que les établissements qui ont le même effectif d'élèves aient plus ou moins le même nombre d'enseignants, ou bien d'autre part à ce que des écoles qui ont le même nombre d'enseignants scolarisent plus ou moins le même nombre d'élèves. Le graphique ci-après, établi pour le niveau primaire montre que la réalité est très éloignée de la référence de bonne gestion (chaque point représente une ou plusieurs écoles).



22. S'il y a bien une relation globale positive entre le nombre des élèves et des enseignants, on voit aussi qu'il y a un fort degré d'incohérence : par exemple parmi le groupe des écoles qui scolarisent 200 élèves, on trouve (en éliminant les cas extrêmes) entre 2 et 7 enseignants; de même, parmi les écoles qui ont 4 enseignants, trouve-t-on des écoles dont l'effectif varie de 100 à 400 élèves. On peut mesurer le degré d'incohérence dans les allocations aux écoles individuelles en estimant la part de variance du nombre des enseignants qui est statistiquement expliquée par celle des élèves. Au Bénin, cet indicateur vaut 0,71, alors que s'il vaut 0,62 au Cameroun, il vaut 0,80 en Mauritanie, 0,85 au Niger et au Mozambique et 0,92 en Guinée. Dans aucun de ces pays la cohérence n'est parfaite; on mesure toutefois que la situation dans l'enseignement primaire au Bénin est clairement améliorable avec des gains potentiels aussi bien en termes d'efficacité que d'équité.

23. Une analyse des zones qui profitent ou qui pâtissent de cette incohérence globale montre que les zones rurales apparaissent sous dotées. De même, les Départements du Mono-Couffo, de l'Attacora-Donga et du Zou-Collines apparaissent sous dotés alors que l'Atlantique-Littoral et l'OUeme Plateau sont favorisés. Au total, il serait souhaitable d'améliorer la mise en application des critères d'allocation des personnels qui soient transparents et homogènes.

24. Les questions de gestion du système ne valent pas que pour les allocations de ressources et de personnels aux écoles, elles valent aussi pour la façon dont les écoles transforment les ressources qui sont mises à leur disposition en apprentissages chez les élèves qui leur sont confiés. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que des écoles disposant de ressources comparables aient des élèves qui ont des résultats scolaires plus ou moins comparables (ici des taux de réussite comparables à l'examen de fin de cycle).



Bien que la mesure du résultat ne corresponde pas exactement aux apprentissages des élèves, il est instructif de voir que des écoles primaires, ayant le même niveau de coût unitaire, peuvent avoir des taux de réussite aussi différents à l'examen national de fin de cycle. Ceci manifeste l'existence d'un système pédagogiquement mal géré (il accepte l'existence d'écoles très inefficaces). Ceci manifeste aussi que si des ressources additionnelles sont confiées aux écoles, il faudra pouvoir s'assurer qu'elles seront utilisées de manière efficace, ce qui n'est pas spontanément le cas.