



Évaluation à mi-parcours **du Plan décennal de développement** **du secteur de l'éducation du Bénin** (PDDSE 2006-2015)

Ministère danois des Affaires étrangères (DANIDA)

Agence Française de Développement (AFD)

Ministère béninois du Développement,
de l'Analyse économique et de la Prospective

Cette série « Evaluations conjointes » présente les résultats d'évaluations conjointes de projets, de programmes ou de politiques publiques auxquelles l'AFD a participé avec certains de ses partenaires

Avertissement. Ce rapport a été élaboré à la demande du ministère danois des Affaires étrangères (DANIDA) et de l'Agence Française de Développement (AFD), conformément aux termes de référence établis. Son contenu reste toutefois de la seule responsabilité des consultants indépendants qui en ont été chargés et ne reflète pas nécessairement le point de vue de DANIDA ou de l'AFD.

Direction de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Laurent FONTAINE

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2012

ISSN : 2104-8207

Graphisme : Solange MÜNZER

Crédit photo : Jørgen SCHYTTE (DANIDA)

Mise en page : Marcelle LARNICOL

Ministère danois des Affaires étrangères
Agence Française de Développement

EVALUATION CONJOINTE

Evaluation à mi-parcours
du Plan décennal de développement
du **secteur de l'éducation**
du Bénin

PDDSE 2006-2015

Février 2012

Responsables du Comité de gestion de l'évaluation (CGE)

Gitte Liebst Robinson, département d'Évaluation (EVAL), ministère des Affaires étrangères (DANIDA), Copenhague

A. Justine Odjoubé, Observatoire du changement social (OCS), ministère de la Prospective, du Développement, de l'Évaluation des politiques publiques et de la Coordination de l'action gouvernementale (MPDEPP-CAG), Cotonou

Pascal Brouillet, division Évaluation et capitalisation (EVA), département de la Recherche, Agence Française de Développement (AFD), Paris

*Liste complète des membres du CGE en annexe 13
(disponible sur internet : <http://evaluation.afd.fr>)*

Rédacteurs du bureau d'études COWI A/S

Gabriel Carron, Aimé Gnimadi, Anne-Catherine Legendre
et Jasmine Abel Jessen (chef d'équipe).

Sommaire

Préface	5
Résumé exécutif	7
Executive Summary	31
<hr/>	
1. Contexte et approche de l'évaluation	55
<hr/>	
1.1. Contexte de l'évaluation	55
1.2. Objectifs, étendue et critères d'évaluation	56
1.3. Méthodologie et déroulement de l'évaluation	57
<hr/>	
2. Contextes national et sectoriel	63
<hr/>	
2.1. Contextes politique et socioéconomique	63
2.2. Le PDDSE (2006-2015)	65
<hr/>	
3. Bilan et appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus	67
<hr/>	
3.1. Enseignement maternel	67
3.2. Enseignement primaire	73
3.3. Enseignement secondaire général	95
3.4. Enseignement technique et formation professionnelle	106
3.5. Enseignement supérieur et recherche scientifique	122
3.6. Alphabétisation et éducation des adultes	135
3.7. Conclusions relatives à l'appréciation et au bilan des stratégies menées et des résultats obtenus	141
<hr/>	
4. Gestion, pilotage et animation du dialogue sectoriel	147
<hr/>	
4.1. Pertinence et efficacité des mécanismes de pilotage du système éducatif	147
4.2. Qualité de la coordination et de l'animation du dialogue sectoriel	154
4.3. Décentralisation/déconcentration du système éducatif	159
4.4. Efficacité du dispositif de suivi-évaluation	162
4.5. Conclusions relatives à la gestion et au pilotage	164
4.6. Recommandations	165

5. Financement du secteur **169**

5.1	Mobilisation des ressources et répartition des dépenses	169
5.2	Évaluation financière du PDDSE et répartition prévisionnelle des financements par ordre d'enseignement	174
5.3	Efficacité des modalités de financement	179
5.4	Efficiency du financement du PDDSE	184
5.5	Conclusions relatives au financement du secteur	188
5.6	Recommandations	189

Conclusions générales et recommandations principales **191**

Liste des sigles, acronymes et abréviations	194
--	------------

Liste des annexes	199
--------------------------	------------

Annexe 1. Termes de référence de la mission	201
---	-----

Annexe 2. Liste des indicateurs de suivi utilisés pour l'évaluation à mi-parcours	219
---	-----

(Les autres annexes sont disponibles sur internet : <http://evaluation.afd.fr>)

Préface

L'évaluation à mi-parcours du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Bénin (PDDSE, 2006-2015) a été commanditée par les départements de l'évaluation de la Danida et de l'Agence Française de Développement (AFD), en collaboration avec l'Observatoire du changement social (OCS) du Bénin et l'ambassade du Danemark au Bénin, agissant en qualité de chef de file des partenaires techniques et financiers (PTF). Cette évaluation a porté sur trois thèmes : le bilan et l'appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus, la gestion, le pilotage et l'animation du dialogue sectoriel, et le financement du secteur.

La mission a été réalisée par une équipe d'évaluation (EE) indépendante, du bureau d'études COWI A/S, dont les quatre membres n'ont pas été impliqués dans les activités évaluées. Ces derniers ont contribué à la collecte des données, à l'analyse et à la production de ce rapport. Aimé Gnimadi a ainsi supervisé l'évaluation du thème 3, Anne-Catherine Legendre et Gabriel Carron celle du thème 1 et Jasmine Abel Jessen, chef d'équipe, celle du thème 2.

Tout au long de son travail, l'équipe d'évaluation a bénéficié des commentaires, des conseils et des pistes d'évaluation du Comité de gestion de l'évaluation (CGE). Un Comité local de référence (CLR) composé des toutes les parties prenantes, représentants des ministères impliqués dans le PDDSE, représentants syndicaux, PTF, organisations de la société civile actives dans le secteur, etc., a joué le rôle d'interface entre l'EE et les services administratifs et facilité l'accès aux sources d'information. Cet accompagnement du processus d'évaluation a permis aux consultants d'améliorer le contenu et la forme de ce rapport.

L'EE est reconnaissante envers toutes les personnes qui ont offert leur temps et partagé leurs expériences tout au long de l'exercice d'évaluation, et qui l'ont aidée à identifier des documents et des données et à mieux comprendre le PDDSE.

Ce rapport a été revu et validé par le CGE et le CLR, qui l'ont jugé satisfaisant au regard des critères d'évaluation définis par les directives du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Cet agrément ne signifie d'aucune manière que les conclusions de l'évaluation sont endossées par le CGE et le CLR ou l'un de ses membres individuels, quel qu'il soit, ou par les agences qu'ils représentent.

Les analyses, interprétations et opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'équipe chargée de l'évaluation. La responsabilité de son contenu, de la présentation de ses informations et de ses recommandations incombe à l'EE.

Les points de vue exprimés dans le rapport d'évaluation ne correspondent pas nécessairement à ceux des commanditaires et des ministères chargés de l'Éducation réalisant les activités du PDDSE.

Résumé exécutif

Le Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE), couvrant la période 2006-2015, achève sa deuxième phase fin 2011. Avant d'initier la troisième phase (2012-2015), une évaluation à mi-parcours, initiée par les autorités béninoises représentées par l'Observatoire du changement social (OCS) avec la coopération danoise (DANIDA) et l'Agence Française de Développement (AFD), a été menée par une équipe indépendante de quatre consultants du bureau d'études COWI A/S.

Le but principal de l'évaluation est d'apprécier dans quelle mesure les objectifs et hypothèses à la base du PDDSE demeurent pertinents à la lumière de la situation actuelle, des résultats atteints et des leçons apprises. Trois grands thèmes structurent l'analyse : d'une part le bilan et l'appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus, d'autre part la gestion, le pilotage et l'animation du dialogue sectoriel, enfin, le financement du secteur. Cette évaluation a porté sur les six ordres d'enseignement du secteur de l'éducation béninois soit l'enseignement maternel, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, et l'alphabetisation et l'éducation des adultes.

Le processus de l'évaluation s'est déroulé en trois phases, entre février et août 2011, avec d'une part, une phase d'analyse documentaire élargie, d'autre part, une phase de collecte de données en avril, au Bénin, incluant des entretiens avec des acteurs clés au niveau central, déconcentré et décentralisé, et une phase d'analyse et de rédaction du rapport d'évaluation. Le résumé exécutif expose d'abord les principaux résultats de la mise en œuvre du PDDSE, analysés à travers les six ordres d'enseignement et suivant les trois thèmes. Il propose ensuite une appréciation de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de la durabilité du PDDSE et, pour finir, il présente les conclusions et recommandations générales de l'évaluation.

La liste des indicateurs de suivi utilisés pour l'évaluation à mi-parcours est reproduite en annexe 2. Cette liste, élaborée par l'équipe d'évaluation à partir des données disponibles, comprend tous les indicateurs clés prévus dans le PDDSE et une série d'autres indicateurs rajoutés pour les besoins de l'évaluation.

Thème 1 : Bilan et appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus

1. Enseignement maternel

Accès et équité

Depuis le lancement du PDDSE, les effectifs du préscolaire n'ont cessé de croître, passant de 27 673 élèves en 2005 à 97 333 en 2010. La stratégie de gratuité, instaurée sur décision gouvernementale et combinée avec des actions de communication et de sensibilisation ciblées, a suscité une réelle dynamique en faveur du préscolaire. La question est cependant de savoir si l'État sera en mesure de fournir une offre suffisante pour répondre à cette demande, sans faire appel à l'effort des communautés comme cela était prévu à l'origine. Il est difficile de dire si l'expansion du préscolaire a été accompagnée d'une réduction des disparités géographiques, car aucune stratégie n'a été formulée à cet effet. Par contre, la parité filles/garçons est assurée.

Qualité

Le bilan des actions entreprises pour améliorer la qualité est mitigé. Les effectifs d'enseignants du préscolaire public restent limités, et la nécessité d'amplifier la formation professionnelle risque de s'imposer dans un très proche avenir du fait de l'expansion très rapide du sous-secteur. La situation en matière d'infrastructures et d'équipements de base reste préoccupante. Par ailleurs, l'approche pédagogique est surtout axée sur la préparation à l'entrée à l'école, alors que l'expérience montre que le préscolaire est plus efficace lorsqu'il aborde l'éducation des enfants d'une manière holistique, en s'occupant en même temps de leurs besoins en matière d'éducation, de nutrition, de santé et de protection.

Recommandations :

- examiner les implications financières de la gratuité de l'enseignement maternel afin de pouvoir évaluer sa soutenabilité à plus long terme et adapter les stratégies d'expansion en conséquence ;
- développer un plan à long terme pour l'implantation équilibrée des infrastructures préscolaires entre communes et entre zones rurales et urbaines, accompagné d'indicateurs précis pour mesurer la réduction des disparités ;

- renforcer le pilotage de la qualité des écoles maternelles en veillant spécialement et d'une manière proactive à l'amélioration des infrastructures et des équipements de base, de la qualification du personnel, du rapport élèves-enseignant et de la disponibilité du matériel pédagogique.

2. Enseignement primaire

Accès et équité

Les stratégies mises en œuvre ont porté leurs fruits et, comme dans le préscolaire, l'introduction de la gratuité combinée avec des campagnes de sensibilisation a fortement contribué à élever le taux brut d'admission (TBA), qui est passé de 99 % en 2005 à 132 % en 2010. Les inégalités filles/garçons en matière de fréquentation scolaire dans le primaire ont continué de se réduire. L'indice de parité filles/garçons du taux brut de scolarisation (TBS) est ainsi passé de 0,90 en 2005 à 0,94 en 2010, tandis que celui du TBA a également augmenté, passant de 0,92 à 0,98. En revanche, quant aux actions envisagées pour intégrer les enfants à besoins spécifiques et les enfants non scolarisés, très peu de progrès ont été réalisés. Globalement, il apparaît que les stratégies les plus efficaces ont été les mesures de réduction des coûts pour les familles, et les activités soutenues de plaidoyer et de sensibilisation. Il s'agit là de stratégies à portée nationale ; plusieurs autres stratégies sont plus limitées ou ancrées dans les réalités locales. Ce sont néanmoins ces types de stratégies-là, plus ciblées et directement axées sur les besoins locaux, qui sont susceptibles de favoriser l'intégration scolaire des groupes de filles et de garçons pour lesquels les stratégies à portée nationale se sont montrées insuffisantes. Par ailleurs, les disparités d'ordre géographique restent très importantes.

Rétention

L'accent mis sur les redoublements est justifié, puisqu'ils ont un coût et sont peu efficaces pour lutter contre l'échec scolaire, mais les résultats sont limités car l'application des mesures s'est heurtée à une certaine résistance de la part des enseignants au-delà du sous-cycle CI-CP (cours d'initiation – cours préparatoire). L'extension des cantines scolaires a eu un effet positif sur la fréquentation scolaire, mais une extension massive reste peu probable dans un avenir proche parce que leurs coûts élevés entrent en concurrence avec le financement d'autres intrants du système éducatif. Un ciblage plus précis et rigoureux des cantines en direction des zones les plus pauvres, caractérisées par

une insécurité alimentaire et un faible taux de scolarisation, serait donc nécessaire. D'une manière générale, il s'agirait de lier la réduction des abandons à l'amélioration de la qualité du service scolaire dans son ensemble. Les disparités d'ordre géographique restent également importantes.

Qualité

Malgré les efforts faits pour l'introduction de nouveaux programmes, une très forte majorité d'élèves, presque un sur deux, ne maîtrise pas les compétences normalement requises à chaque niveau. Un effort massif a été fait en matière de formation des maîtres, stoppant ainsi la détérioration du taux de qualification du corps enseignant. Parallèlement, le rapport élèves-maître (REM) est resté élevé et a eu tendance à augmenter. L'approche par compétences est entrée dans la pratique, même si un effort soutenu de formation, d'encadrement pédagogique et d'appui matériel reste nécessaire afin de consolider les acquis actuels qui restent fragiles. Le ratio manuel/élève s'est considérablement amélioré, passant de 0,77 en 2005 à 0,94 en 2010. Le manque de manuels n'est pas mentionné comme un problème majeur par les enseignants interrogés par l'EE, mais leur disponibilité est très variable et il y a manifestement des failles dans le système de distribution centralisé. Compte tenu des faibles ressources dont disposent les circonscriptions scolaires (CS) dans le pays, les unités pédagogiques (UP) constituent une source de perfectionnement efficace. Le gouvernement a d'autre part procédé à un réel transfert de ressources et de compétences vers les écoles au cours des dernières années, et cette plus grande autonomie pourrait contribuer à améliorer leur fonctionnement. Toutefois, ce transfert n'a pas été, à ce jour, accompagné par un renforcement suffisant de la gestion des établissements, et plus spécialement du rôle de directeur.

Recommandations :

- accorder une attention urgente à la réduction des disparités territoriales en matière d'offre scolaire, ce qui revient à appliquer effectivement les deux stratégies prévues dans le Plan à cet effet, à savoir d'une part, l'élaboration d'une carte scolaire nationale et communale et, d'autre part, l'affectation du personnel enseignant en fonction de critères précis et sur la base d'un système de recrutement sur poste ;
- procéder, à mi-parcours, à un examen critique de la pertinence et de l'efficacité des stratégies déployées jusqu'ici pour améliorer la rétention, afin de définir un ensemble plus performant. Cet examen devrait partir d'une réflexion approfondie sur les causes des abandons et explorer dans ce contexte la pertinence d'autres stratégies, également

susceptibles de limiter ces abandons, comme celles mentionnées à titre d'exemple dans ce rapport ;

- poursuivre et approfondir les stratégies portant sur les intrants tout en s'attaquant aux principales faiblesses relevées dans ce rapport et notamment : l'insuffisance du matériel d'appui et de référence pour appliquer correctement les nouveaux programmes, les sérieuses failles du système de distribution des manuels et des cahiers d'activités, l'inadaptation du mobilier scolaire actuel à des pratiques pédagogiques plus actives et au travail en petits groupes, le non-respect du volume horaire dont les différentes causes, pourtant bien connues, n'ont pas été correctement traitées jusqu'ici ;
- introduire une composante nouvelle dans le Plan consistant à renforcer le rôle du directeur d'école en tant qu'animateur et acteur clé, pour parvenir à un meilleur fonctionnement des établissements scolaires et une utilisation plus efficace et plus efficiente des différents intrants du système.

3. Enseignement secondaire général

Accès et équité

L'évaluation montre que l'enseignement secondaire a continué de se développer en fonction de la pression de la demande et non selon les objectifs et stratégies prévus dans le Plan. En cinq ans, les effectifs ont augmenté de 69 % dans le premier cycle et de 112 % dans le second cycle. Vu les ressources limitées, l'offre de services éducatifs n'a pas pu suivre cette croissance très rapide des effectifs, et une régulation des flux s'impose donc pour que l'État soit en mesure d'offrir une école secondaire dans des conditions de qualité et en adéquation avec les besoins du marché du travail. Pour que cette régulation soit socialement acceptable, il faut néanmoins qu'elle se fasse de façon non seulement objective et transparente, mais aussi équitable. Les disparités continuent de peser sur la fréquentation scolaire au niveau du secondaire, mais aucune stratégie spécifique n'a été initiée pour s'attaquer aux disparités de l'offre éducative, ni plan de construction à long terme, ni carte scolaire, ni stratégie d'intégration des enfants à besoins spécifiques. Un certain nombre de mesures ont été prises pour promouvoir la scolarisation des filles, mais elles n'ont pas été suffisantes pour changer significativement la situation. Le gouvernement a toutefois décidé, en 2010, de généraliser progressivement l'exonération des droits d'inscription au profit des filles du premier cycle, ce qui est susceptible d'avoir un effet significatif.

Qualité et rétention

En utilisant le taux de redoublants comme une mesure approximative de la qualité de l'apprentissage, on constate qu'il n'y a pas eu d'amélioration depuis le début du Plan et que les redoublements restent bien trop élevés dans le premier cycle (ce taux se situait à 21 % en 2005 et il était de 19 % en 2009) pour pouvoir parler d'un processus d'apprentissage de qualité. Le manque d'enseignants a en partie été comblé par le recrutement d'enseignants communautaires, qu'il a été décidé, au plus haut niveau de l'État, de reverser dans la fonction publique. Un dispositif exceptionnel de qualification professionnelle a été prévu et pourrait, s'il est mis en œuvre, avoir un impact positif sur la qualité de l'enseignement. Les établissements sont cependant de plus en plus obligés de faire appel à des vacataires (souvent les deux tiers des enseignants et parfois plus), ce qui pose de sérieux problèmes de gestion administrative. Il y a peu de données statistiques sur la disponibilité et la qualité des intrants matériels, mais l'évaluation montre que les établissements manquent de salles de classe, que les équipements sont la plupart du temps minimalistes et qu'il y a une cruelle insuffisance de matériel pédagogique.

Recommandations :

- mettre en place sans tarder la régulation des flux prévue dans le Plan. Il est à craindre que plus le temps passe, plus cette régulation soit difficile à mettre en œuvre, avec les conséquences qu'on connaît ;
- assurer une plus grande égalité dans l'accès au secondaire, par une distribution équilibrée des structures d'accueil entre différentes zones du pays et par des mesures spéciales de soutien en faveur des élèves défavorisés (et pas seulement des filles) ;
- garantir rapidement une disponibilité suffisante des manuels et du matériel pédagogique de base dans les établissements (mesure à prendre d'urgence).

4. Enseignement technique et formation professionnelle

Accès

L'un des principaux défis pour l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP) est d'assurer une meilleure adéquation entre la formation dispensée et les besoins du marché du travail. Les dispositifs destinés à faciliter la conduite de certaines actions stratégiques allant dans ce sens ont cependant été paralysés par le manque de moyens à disposition. On note une évolution positive du système de formation professionnelle par apprentissage de type dual – travail dans un atelier ou une entreprise parallèlement à une formation théorique –, qui offre un dispositif bien adapté à l'économie largement informelle. Le nombre d'apprenants est ainsi passé de 1 370 en 2006 à 5 719 en 2010. Toutefois, le nombre de diplômés de ce système reste à une échelle très faible (994 par an en 2009), de même qu'un certain nombre de questions importantes relatives à son efficacité, son efficacité et sa durabilité ne sont pas encore bien éclairées. L'enseignement technique classique, quant à lui, a connu une dégradation continue qui s'est manifestée par une baisse des effectifs, notamment car les actions prévues pour sa restructuration et sa redynamisation n'ont pas été mises en œuvre. Au total, les effectifs des établissements publics d'ETFP sont passés de 11 249 élèves en 2005 à 8 266 en 2009, alors que la cible pour 2008 était de 15 524 élèves.

Qualité et équité

L'un des atouts de poids de l'ETFP est qu'il peut être dispensé sous différentes formes et à différents niveaux, si bien qu'il a plus de chance d'atteindre les groupes les plus vulnérables de la société et d'améliorer leurs chances d'insertion et leurs performances sur le marché du travail. L'évaluation montre toutefois que pratiquement aucune action ciblée de promotion de l'équité dans l'ETFP n'a été mise en œuvre. Le processus de normalisation des parcours d'apprentissage, qui vise notamment les déscolarisés ou les non scolarisés, constitue une avancée notable, mais ce système s'adresse encore à un groupe limité. Au niveau de l'enseignement technique classique, le processus n'est pas parvenu à diversifier l'offre, et les enseignants sont dépourvus de moyens et d'outils adéquats pour adapter les formations aux évolutions technologiques et socioéconomiques.

Gestion et pilotage

L'ETFP est caractérisé par une grande fragmentation car il suppose l'implication d'acteurs provenant de milieux très divers. Cette complexité fait qu'il est essentiel d'avoir un niveau unique de coordination et de régulation afin d'assurer la cohérence globale des interventions, avec un partage clair des rôles et responsabilités de chacun des partenaires. Or, depuis le lancement du Plan décennal, ce sous-secteur a été caractérisé par une instabilité institutionnelle entraînant un grand manque de leadership. Les actions stratégiques de restructuration de l'ETFP n'ont par conséquent pas abouti.

Recommandations :

- instaurer un dispositif efficace de suivi-évaluation en mobilisant les ressources matérielles, humaines et financières nécessaires pour fournir des statistiques fiables permettant de mesurer les performances du sous-secteur et de mieux adapter les offres de formation aux besoins du marché du travail ;
- promouvoir une planification stratégique plus résolue qui respecte l'échelle des priorités par rapport aux problèmes identifiés, afin d'accroître l'impact du programme et éviter le saupoudrage des ressources.

5. Enseignement supérieur et recherche scientifique

Gestion et pilotage

Le nombre d'étudiants est particulièrement élevé au Bénin par rapport au niveau socioéconomique du pays avec 790 étudiants pour 100 000 habitants en 2006 alors que, la même année, la moyenne en Afrique subsaharienne était de 299¹. Cette situation constitue un défi majeur dans un contexte économique marqué par le faible développement du secteur moderne d'emploi, offrant peu de débouchés pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Les stratégies prévues pour maîtriser l'évolution des effectifs étudiants du supérieur n'ont cependant pas été suffisamment bien développées ni appropriées, si bien que ces derniers ont continué de croître à une vitesse exponentielle. En outre, plus des deux tiers des étudiants sont inscrits dans des filières caractérisées par une faible efficacité interne et externe, alors que les effectifs des entités

1 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *Le système éducatif béninois. Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace*, Rapport d'État du système éducatif national (RESEN), Document de travail n° 165, Banque mondiale, avril, pp. 30-31.

professionnalisées, plus efficaces, ont chuté. Si aucune mesure n'est prise pour réguler les flux, la dégradation de la qualité de l'enseignement atteindra continuellement de nouveaux records, ce qui risque de provoquer des mouvements sociaux difficiles à gérer dans les années à venir. L'instauration, en 2008, de la gratuité de l'inscription des étudiants dans les facultés, ainsi que les augmentations salariales, accordées aux enseignants du supérieur en 2010, marquent d'autant plus l'urgence qu'il y a à limiter les dépenses, mais aussi à optimiser l'utilisation des moyens disponibles.

Qualité et équité

Le Bénin a enclenché la mise en place de la réforme Licence-Master-Doctorat (LMD), censée adapter le système d'enseignement supérieur aux standards internationaux et susceptible de promouvoir des approches pluridisciplinaires ainsi qu'une plus forte professionnalisation des études. Néanmoins, l'impact de cette réforme sur la qualité de l'enseignement supérieur risque d'être limité si les défis importants relatifs à la dégradation générale des conditions d'enseignements ne sont pas traités. On constate en effet que la croissance des dépenses au profit des étudiants et des salaires se fait au détriment des dépenses pédagogiques et scientifiques, et donc de la qualité. Les taux d'encadrement se sont détériorés à une vitesse alarmante au cours des dernières années, le ratio étudiants-enseignant étant passé de 1 pour 44 en 2005 à 1 pour 74 en 2010 (ce ratio dépasse 1 pour 100 dans les facultés classiques). Les infrastructures et équipements n'ont pas non plus pu suivre l'accroissement des effectifs. Aucune mesure ciblée n'a été mise en œuvre pour promouvoir un accès plus équitable à l'enseignement supérieur. Or, 80 % des individus accédant à l'enseignement supérieur appartiennent au 20 % des ménages les plus riches, et les femmes restent fortement sous-représentées avec seulement 23 % de filles parmi les étudiants de l'enseignement supérieur. Paradoxalement, les aides sociales aux étudiants ne sont pas octroyées dans une optique de promotion de l'équité, mais plutôt dans la perspective de récompenser les étudiants les plus performants, alors que les conditions favorables à la réussite scolaire sont très inéquitables.

Recherche scientifique

Des initiatives sont en cours depuis des années pour restructurer le système national de la recherche, mais elles tardent à se concrétiser. La recherche scientifique continue d'être victime d'arbitrages budgétaires défavorables et ses conditions de déficience s'en font sentir. Depuis le lancement du PDDSE, le budget alloué à la recherche a d'abord chuté, pendant une période, pour ensuite atteindre à peu près le niveau de

2006 à la fin de la phase 2, permettant essentiellement de financer des activités de nature ponctuelle. Les activités de recherche restent plutôt menées de manière individuelle et cloisonnée, ce qui limite considérablement leur utilité économique et sociale. Les résultats ne sont pas valorisés et il n'y a pas d'incitation réelle à promouvoir la recherche vis-à-vis des chercheurs et des unités de recherche.

Recommandations :

- prendre des mesures immédiates pour limiter l'expansion du nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur et pour mieux les orienter selon les filières de formation. Divers mécanismes de sélection pourront être envisagés ;
- développer une stratégie de rationalisation des coûts unitaires à travers un meilleur partage du financement de l'enseignement supérieur avec les étudiants et le secteur privé. Différents leviers ont été proposés dans les scénarios développés dans l'étude sur la stratégie de financement de l'enseignement supérieur ;
- mettre en œuvre les actions nécessaires visant à promouvoir un pilotage stratégique de la recherche scientifique, en l'orientant davantage sur les priorités de développement national à travers la mise en place de fonds compétitifs et autres mesures incitatives basées sur les performances.

6. Alphabétisation et éducation des adultes

Accès

Malgré plusieurs décennies d'efforts pour alphabétiser la population adulte au Bénin, le taux d'analphabétisme reste très élevé ; il a été estimé à 63 % en 2005. L'absence d'une base de données fiable et fonctionnelle est un des multiples problèmes techniques qui se posent dans ce sous-secteur. Les services en charge de l'alphabétisation semblent frappés de paralysie, sauf en ce qui concerne l'organisation routinière des campagnes d'alphabétisation annuelles. Quelques chiffres indiquent que la proportion d'alphabétisés par rapport aux inscrits est restée stable, mais avec environ 30 000 hommes et femmes alphabétisés annuellement, on demeure bien en dessous des cibles annoncées. Il est donc clair que, sans une revitalisation rapide, il sera difficile d'atteindre, en 2015, l'objectif final de réduction du taux d'analphabétisme de 50 %. La stratégie du « faire faire », sur laquelle

devait reposer l'approche générale du gouvernement pour faire avancer le travail d'alphabétisation, n'a toujours pas démarré. Cette approche devrait en principe permettre de mieux mobiliser l'ensemble des opérateurs et des organisations de la société civile dans la lutte contre l'analphabétisme, mais on peut craindre que sa mise en œuvre ne se heurte aux capacités de gestion très réduites surtout au niveau central. Ainsi, les objectifs et cibles du PDDSE paraissent très ambitieux et disproportionnés par rapport aux ressources limitées et aux faibles capacités de gestion et de pilotage des structures de l'état.

Qualité

La faiblesse de l'offre de post-alphabétisation représente un obstacle majeur à la durabilité des compétences acquises et à la rentabilisation des ressources investies dans l'alphabétisation de base. En principe, le nouveau dispositif pédagogique et didactique présenté dans le Document cadre de mise en œuvre de la stratégie du « faire faire »² devrait remédier à ces problèmes, mais il demandera des ressources financières et humaines bien supérieures à celles qui sont actuellement utilisées.

Recommandations :

- accélérer la contractualisation des ONG pour que l'expérimentation de la stratégie du « faire faire » puisse enfin débiter et introduire ainsi un vrai changement dans ce programme ;
- préparer et appliquer un plan d'urgence pour le renforcement des capacités des services centraux et déconcentrés en charge de l'alphabétisation, afin de les mettre en position de piloter correctement la mise en œuvre de cette stratégie du « faire faire ».

² MCAPLN (2010), *Document cadre de mise en œuvre de la stratégie du « faire faire » en alphabétisation au Bénin (options, mécanismes, procédures et outils d'opérationnalisation)*, octobre.

Thème 2 : Gestion, pilotage et animation du dialogue sectoriel

Le dispositif de pilotage du PDDSE comprend un comité de supervision (CSPD), un comité de pilotage (CPPD) et un comité de coordination (CCPD), dont les attributions sont opérationnalisées par un Secrétariat technique permanent (STP). Le CSPD est une structure de décision ayant pour mission de garantir l'orientation générale du Plan et de veiller au respect des engagements pris par l'État béninois. Le CPPD est une structure délibérative dont le rôle est de valider les plans d'action annuels budgétisés (PAAB). Le CCPD coordonne la préparation des PAAB et le suivi de leur exécution. Tel qu'il a été conçu, le dispositif de pilotage est pertinent pour un programme de cette envergure. Les instances prévues dans ce dispositif sont cohérentes, dans la mesure où il est prévu une coordination opérationnelle des six programmes d'enseignement, un pilotage stratégique de tous les sous-secteurs et donc des quatre ministères maîtres d'œuvre, et enfin une supervision nationale du Plan.

Dans la pratique, le dispositif de pilotage n'a cependant pas été opérationnel car ni le CSPD, ni le CPPD n'ont joué leur rôle. Quant au CCPD, il a fonctionné par intermittence et par moments seulement de manière *ad hoc*. Les difficultés de fonctionnement de ces organes peuvent en partie s'expliquer par le nombre élevé de leurs membres et l'absence de définition claire de leur rôle respectif. Le STP n'a pas pu être efficace faute de moyens de fonctionnement pour l'organisation de la coordination, mais également à cause d'un manque de disponibilité (seulement trois membres sur douze sont permanents) et de l'inadéquation du profil de certains de ses membres. Le dispositif de pilotage n'ayant pas fonctionné et les décisions importantes et stratégiques n'ayant pas été prises à temps pour redresser la situation, tous les sous-secteurs connaissent du retard et enregistrent des écarts importants par rapport aux stratégies définies dans la programmation initiale du PDDSE.

Le dialogue sectoriel entre le gouvernement et les PTF du secteur s'est amélioré ces dernières années. Toutefois, la partie nationale n'a pas jusqu'ici véritablement pris le leadership de ce dialogue et de la coordination de l'aide, en adoptant une approche proactive qui permettrait d'avancer dans le processus de l'appropriation nationale et ans celui de l'harmonisation et l'alignement des PTF, pour l'instant confinés au programme *Fast Track Initiative* - Fonds commun budgétaire (FTI-FCB). L'intensification de ce dialogue permettrait d'impliquer les PTF dans les réflexions sur l'intégration des décisions politiques et sur la gestion stratégique du PDDSE.

La coordination des sous-programmes n'a pas été efficace du fait d'une certaine habitude ou culture de travail ne permettant pas l'échange réel entre les quatre ministères, qui ont parfois des intérêts divergents. Ces ministères ne se concertent pas suffisamment pour adopter une position commune par rapport à certains enjeux clés du secteur de l'éducation, comme la gestion des flux entre les ordres d'enseignement, l'impact de la gratuité, une répartition intra-sectorielle plus équitable des ressources qui tienne compte des priorités nationales, ou encore le rôle des établissements privés.

La concertation avec le secteur privé et les organisations de la société civile reste mitigée, alors que ces acteurs contribuent déjà à certains objectifs du PDDSE. Les expériences pilotes réussies de certaines ONG comme le recrutement de médiatrices, l'organisation de « clubs de mamans », entre autres, n'ont pas été capitalisées alors qu'elles auraient dû être mises en valeur et, dans certains cas, généralisées.

Le système d'information n'est pas en mesure de renseigner les décideurs. L'utilisation des indicateurs est grandement limitée par la faiblesse des bases de données du secteur de l'éducation qui connaissent de sérieux problèmes, particulièrement au ministère de l'Enseignement secondaire et de la Formation technique et professionnelle (MESFTP) et au ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales (MCAPLN), où il n'existe pas de système d'information fonctionnel depuis plusieurs années. Quelques renseignements y figurent mais il se pose le problème de leur fiabilité. La collecte et le traitement des données restent très centralisés et la production des annuaires statistiques annuels connaît des retards considérables. En outre, l'utilisation d'indicateurs clés n'étant pas rigoureuse dans les ministères, les rapports de performance ne s'appuient donc pas sur une base suffisamment solide pour en apprécier les résultats et ils perdent de leur crédibilité.

Le processus de déconcentration et de décentralisation n'a pas fait de progrès notables dans le secteur de l'éducation. Les décisions sont encore très centralisées et la délégation des responsabilités est limitée. Les ministères en charge de l'éducation ne sont pas enclins à transférer de manière marquante les compétences aux communes, qui cumulent pourtant déjà une expérience certaine en matière de maîtrise d'ouvrage dans d'autres secteurs (santé, eau). Les services déconcentrés disposent, de leur côté, de peu de ressources pour accompagner une gestion de proximité susceptible d'améliorer la qualité, l'équité et l'efficacité de la fourniture de services éducatifs.

De façon générale, les capacités en planification et en gestion sont faibles au niveau des directions responsables de l'exécution du PDDSE et le personnel n'a pas reçu d'accompagnement systématique au cours des deux premières phases de sa mise en œuvre.

Recommandations :

- revoir la composition du Comité de pilotage du PDDSE en réduisant le nombre de ses membres et en précisant leurs responsabilités pour le rendre fonctionnel ;
- affecter les ressources nécessaires au STP pour l'exécution de son mandat réel et revoir le profil de tous ses membres au regard des expertises requises en matière de planification, de suivi-évaluation, de passation de marchés et de finances publiques ;
- mieux intégrer l'aspect décentralisation/déconcentration dans la mise en œuvre de la dernière phase du PDDSE en accentuant la complémentarité entre les services déconcentrés et les communes dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des services d'éducation ;
- mettre sur pied, sans plus de délai, un système d'information fonctionnel au MESFTP et au MCAPLN et renforcer les systèmes existants dans les deux autres ministères en charge de l'éducation.

Thème 3 : Financement du secteur

L'évolution du cadre économique et financier du pays ne s'est pas réalisée suivant les hypothèses de base du Plan. Non seulement la croissance amorcée en 2006 n'a pas suivi le rythme escompté, mais on a assisté, en 2009, à une chute du taux de croissance. Il convient néanmoins de noter que le niveau d'allocation des ressources indique que les pouvoirs publics ont accordé une priorité formelle au secteur, tout comme cela a été le cas pour les autres secteurs sociaux considérés comme prioritaires pour l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

L'examen de la répartition intra-sectorielle des budgets indique que le ministère des Enseignements maternel et primaire (MEMP) continue de bénéficier de la plus grande enveloppe financière du secteur. Toutefois, la part du budget sectoriel affectée à l'enseignement maternel et primaire est restée supérieure à 53 % depuis 2008, contrairement aux prévisions de baisse progressive du PDDSE. Le MESFTP vient en

deuxième position, mais on observe une baisse des dotations budgétaires de ce ministère d'année en année, passant de 29,1 % en 2008 à 22,3 % en 2011. La dotation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS), tout en gardant sa troisième position, a connu une nette amélioration en 2011, passant de 17 % du budget du secteur en 2008 à 22 % en 2011. Enfin, la part du MCAPLN, qui oscillait jusque-là entre 0,4 et 1 % du budget sectoriel, est passée à 2,1 % en 2011.

Cette progression des ressources en faveur de l'enseignement maternel et primaire et de l'enseignement supérieur peut être expliquée par :

- la mesure de gratuité de l'inscription prise en faveur de ces deux ordres d'enseignement ;
- le reversement des enseignants communautaires en agents contractuels de l'État (ACE), dont le plus gros contingent se situe dans l'enseignement primaire ;
- le volume déjà important et sans cesse croissant des œuvres sociales dans les universités ;
- la moindre capacité de négociation des ministères en charge de l'enseignement secondaire et de l'alphabetisation au sein du secteur ;
- l'absence d'un véritable pilotage du Plan, qui aurait pu permettre d'examiner la question d'une répartition équitable des ressources.

L'analyse de l'évolution de la répartition du budget du secteur par nature de dépenses indique que les ressources affectées à l'investissement ont eu tendance à décroître d'année en année, au profit des ressources de fonctionnement. La plus grosse enveloppe de budget revient aux dépenses de personnel, qui sont passées de 38,8 % en 2008 à 62,6 % en 2011. Suite à cette brusque augmentation, ce type de dépenses absorbent à présent plus de la moitié des ressources affectées au secteur, laissant peu de ressources aux autres postes de dépenses courantes des structures centrales et déconcentrées des ministères et des établissements scolaires recevant des transferts du niveau central pour leur fonctionnement. Les dépenses de transfert sont ainsi passées de 30,1 % en 2008 à 18,7 % en 2011.

En termes de consommation des ressources affectées au secteur, l'efficacité a été faible, tous ministères confondus, avec une moindre intensité pour le MESRS. Le taux de consommation des ressources destinées à l'investissement, et notamment à la construction d'infrastructures scolaires, a été très insuffisant. Parmi les facteurs

expliquant cette faible capacité d'absorption des dotations budgétaires, on retrouve la lourdeur des procédures de décaissement des fonds, une maîtrise insuffisante de ces procédures par certains gestionnaires et des retards dans l'exécution des travaux.

En outre, l'ensemble des mesures gouvernementales non inscrites dans le PDDSE et l'absence de régulation des flux ont perturbé la mise en œuvre du Plan par rapport aux hypothèses de départ, et posent également le problème d'une gestion durable et équilibrée du secteur à moyen et long termes.

Recommandations :

- procéder, à l'occasion des travaux d'actualisation des stratégies de mise en œuvre de la troisième phase du Plan, à une réflexion approfondie sur les facteurs expliquant la faible capacité d'absorption des dotations budgétaires ;
- identifier tous les goulets d'étranglement qui entravent la mise à disposition diligente des ressources et mettre en place des stratégies appropriées pour les réduire progressivement. On pourrait, par exemple, s'inspirer de la démarche de création de points focaux du Plan décennal dans les structures de la chaîne des dépenses pour accélérer le traitement des dossiers ;
- lors de la préparation de la troisième phase du Plan, prendre en compte la question de l'accès inéquitable (entre départements et communes, entre ministères en charge de l'Éducation, entre niveau central et niveaux déconcentrés et décentralisés, etc.) aux ressources publiques injectées dans le Plan. Cela pourrait se faire à l'occasion de l'actualisation du modèle de simulation, où ces préoccupations pourraient constituer des paramètres ;
- mettre en œuvre le nouveau Code des marchés publics.

En termes de pertinence

Les stratégies proposées sont cohérentes et pertinentes par rapport aux orientations stratégiques des programmes et plans d'action du PDDSE et aux principaux enjeux du secteur de l'éducation. Certaines stratégies comme la régulation des flux dans le secondaire – second cycle – et le supérieur et la promotion de l'équité méritent d'être mieux articulées. Ces dimensions additionnelles peuvent compléter les stratégies qui n'avaient pas été anticipées par le PDDSE, notamment celle de l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire, nécessitant un renforcement de l'autonomie des écoles et du

rôle de directeur d'école, ou encore celle du développement de la scolarisation des filles dans le secondaire. Concernant l'alphabétisation, compte tenu des capacités de gestion des ministères, tant les cibles que la programmation se sont avérées trop optimistes. De manière générale, il est nécessaire de revoir la programmation au regard des changements induits par les nouvelles stratégies non prévues dans le Plan, telles que les mesures de gratuité et de reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux, qui ont changé les prévisions du PDDSE.

La stratégie de mobilisation des ressources destinées au financement du Plan est basée sur l'identification des ressources internes (à partir d'un pourcentage optimal des recettes fiscales et non fiscales) avec la recherche auprès des PTF de fonds couvrant le déficit de financement, notamment dans les ressources du *Fast Track Initiative* et les dons des partenaires bilatéraux. Si cette stratégie était pertinente au départ, sa mise en œuvre s'est avérée moins évidente car les hypothèses à la base du modèle de simulation du cadre macroéconomique et financier ne se sont pas vérifiées.

En termes d'efficacité

Depuis 2006, le Bénin a réalisé des progrès notables en matière d'accès à l'éducation primaire, conformément aux engagements pris en faveur du mouvement Éducation pour Tous et des OMD. Néanmoins, la mise en œuvre des politiques et stratégies, vues dans leur ensemble, a connu un succès (très) limité. L'expansion de l'accès à l'enseignement maternel et l'enseignement primaire peut en grande partie être imputé à la mesure de gratuité qui n'était pas prévue dans le PDDS, et qui, dans un contexte de contraintes budgétaires sévères, a eu de fortes implications sur les dimensions quantitatives et qualitatives du secteur dans son ensemble, et donc sur l'atteinte des autres objectifs fixés dans le Plan.

Pour tous les ordres d'enseignement et dans beaucoup de domaines, il y a eu des retards considérables dans la mise en œuvre des stratégies du PDDSE. Certaines d'entre elles, telles que la régulation des flux aussi bien entre cycles qu'à l'intérieur des cycles (dans le secondaire et le supérieur), le programme d'éducation accélérée pour les déscolarisés et les non scolarisés dans le primaire, et l'élaboration des cartes scolaires pour chaque ordre d'enseignement, n'ont pas du tout été mises en place. L'adoption d'études ou de textes officiels pour les examens et concours ainsi que l'attribution de manuels et d'équipements aux écoles n'ont connu qu'une mise en œuvre partielle. Le bilan du secteur des enseignements maternel et primaire est mitigé, bien que les taux de scolarisation aient connu une évolution positive et que des progrès aient également été

enregistrés en vue d'améliorer la qualité. Sur le plan de l'enseignement secondaire et supérieur, les flux ne sont pas du tout maîtrisés, ce qui est préoccupant à court et moyen terme. L'écart entre l'accès des filles et celui des garçons a été considérablement réduit dans les écoles maternelles et primaires, mais les inégalités de genre restent très importantes au niveau du secondaire et du supérieur. En outre, peu a été fait pour réduire d'autres types d'inégalités, notamment les disparités d'ordre territorial. Malgré les résultats encourageants de l'apprentissage de type dual, en termes de développement quantitatif et qualitatif de l'ETFP, les effets ne sont pas reluisants. Enfin, contrairement aux prévisions, il n'y a pas eu d'orientation d'une part croissante des effectifs du secondaire général vers l'ETFP.

La situation actuelle qui prévaut dans le secteur est notamment le résultat d'un dispositif de pilotage défaillant. Comme nous l'avons vu précédemment, depuis le démarrage du PDDSE, ni le CSPD, ni le CPPD n'ont fonctionné. Quant au CCPD, il n'a fonctionné que par intermittence, tandis que le STP n'a pas pu être efficace, faute de moyens de fonctionnement et de membres permanents. Par conséquent, depuis ces dernières années, le système éducatif semble être piloté par la demande et par l'urgence.

De plus, comme nous l'avons également déjà détaillé, la faiblesse des systèmes d'information limite grandement l'utilisation des indicateurs. Les services des statistiques manquent de personnel qualifié pour l'interprétation des données, mais également du matériel informatique approprié pour gérer d'importantes bases de données. La mise en place d'un nouveau Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) devient donc urgente.

Le financement du Plan a été très peu efficace, aussi bien au niveau de la mobilisation des ressources et de leur répartition par nature, que de leur utilisation par les différentes structures ministérielles en charge du secteur. Les principaux constats sont les suivants :

- au plan de la mobilisation, les dotations budgétaires sont restées constamment en deçà des prévisions faites dans l'évaluation financière du Plan (ce problème est, entre autres, lié à la disponibilité réelle des ressources et à l'accès à ces ressources) ;
- les allocations intra-sectorielles prévues ne sont pas respectées et l'enseignement maternel et primaire continue d'absorber une part importante des ressources au détriment des autres niveaux, en particulier les enseignements secondaire général, technique et professionnel ;

- les dépenses de personnel absorbent plus de la moitié des ressources affectées au secteur, créant d'importants dysfonctionnements au niveau des structures centrales et déconcentrées des ministères de même que dans les lycées, écoles et centres de formation recevant des transferts du niveau central pour leur fonctionnement.

Une autre raison de la faible efficacité de financement du Plan tient au faible niveau de consommation des ressources affectées au secteur. En effet, les ressources mobilisées au plan intérieur et extérieur sont difficilement consommées. Il existe de réelles difficultés à exécuter l'ensemble des dépenses prévues, particulièrement celles inscrites au Programme des investissements publics (PIP) et, dans une certaine mesure, les dépenses courantes non salariales. Pour tous les ordres d'enseignement sauf l'enseignement supérieur, le taux moyen d'exécution du budget atteint rarement 80 %.

Au nombre des facteurs expliquant cette faible capacité d'absorption des dotations budgétaires figurent :

- la lourdeur des procédures de décaissement des fonds ;
- la maîtrise insuffisante des procédures de décaissement par certains gestionnaires et régisseurs de projet ;
- la longueur des délais de passation des marchés ;
- des retards dans l'exécution des travaux et l'établissement des décomptes ;
- des changements institutionnels fréquents, suivis de bouleversements dans les cabinets ministériels et du renouvellement des cadres à la tête des structures impliquées dans la chaîne des dépenses ;
- des retards constants en début d'année dans la notification des crédits aux ministères ;
- la réduction des dotations de crédits budgétaires en cours d'exécution, bouleversant les planifications financières des ministères et obligeant à des choix et à des réaménagements parfois précipités, dans un contexte de faible circulation de l'information entre les structures chargées de mettre en œuvre le Plan et celles prenant les décisions stratégiques ;

- un dysfonctionnement fréquent du processus d'exécution budgétaire, dû aux blocages récurrents du Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP), blocages qui sont en réalité des arrêts décidés par le ministre de l'Économie et des Finances pour réguler les dépenses de l'État en fonction du rythme de la perception annuelle des recettes fiscales et non fiscales.

En termes d'efficience

La corrélation entre les ressources utilisées pour la mise en œuvre des différentes stratégies et les résultats obtenus dans le secteur de l'éducation doit être à la base de l'évaluation de l'efficience.

Si l'on met les moyens investis en rapport avec l'élévation du niveau d'éducation de la population, on peut considérer que le PDDSE a atteint ses objectifs, notamment en accordant la priorité à l'enseignement primaire, ce qui a permis de donner un accès plus généralisé à l'éducation de base et d'améliorer quelque peu la qualité du service offert. Par contre, si l'on met ces ressources en rapport avec la réduction des inégalités, en l'absence de régulation et d'orientation des flux de l'enseignement secondaire et supérieur, il apparaît alors qu'elles ne sont pas utilisées de manière optimale au regard des besoins de l'économie. La majorité des sortants de ce type de formation se trouvent en effet en situation de sous-emploi ou de chômage.

Le processus de déconcentration et de décentralisation a connu des progrès, mais les résultats sont décevants dans le secteur de l'éducation. Or, la mise en place d'une gestion de proximité et une plus grande implication des populations peut contribuer à une meilleure prise en compte des réalités et des besoins locaux de la part des services d'éducation. En outre, une telle organisation présente l'avantage de simplifier le circuit de la dépense publique et de renforcer les liens entre les dépenses et les résultats, ce qui doit permettre d'optimiser l'utilisation des ressources.

Au total, en termes d'efficience, il convient de rappeler que le PDDSE est essentiellement exécuté par le dispositif institutionnel composé des ministères en charge de l'Éducation et des structures appropriées des ministères de l'Économie et du Plan. Cette opérationnalisation à travers les structures nationales, dans le cadre de leur fonctionnement « normal », ne permet pas de faire une évaluation claire du coût de mise en œuvre du Plan. L'efficience du financement du PDDSE a donc été appréciée non pas en fonction du coût financier de sa mise en œuvre, mais au triple plan du fonctionnement du dispositif institutionnel chargé de mettre les ressources à la disposition des acteurs, de

l'allocation équitable desdites ressources (financières, humaines et en matériel/manuels) et de la transformation de façon économe de ces ressources en extrants de qualité, dans des délais compatibles avec le chronogramme du Plan. Sur chacun de ces plans, le financement du PDDSE a été très peu efficient. Enfin, l'impact de l'utilisation du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) comme outil de planification et de suivi de la mise en œuvre de la politique éducative a été faible, en raison notamment :

- des nombreuses mesures non prévues par le Plan prises par les pouvoirs politiques, qui ont progressivement rendu peu cohérentes avec la réalité les stratégies de départ du Plan ;
- de l'absence d'un dispositif efficace de pilotage de la mise en œuvre du Plan, qui aurait contribué au suivi et à l'actualisation du CDMT sectoriel en y intégrant ces nouvelles mesures, facilitant ainsi la lecture de leur impact sur l'ensemble du dispositif.

En termes de durabilité

L'appréciation de la durabilité des politiques et stratégies mises en œuvre dans le cadre du PDDSE appelle principalement à poser la question de leur soutenabilité financière sur le moyen et long terme. En effet, la politique de gratuité ne faisant pas partie des stratégies du PDDSE, son application a donc eu des impacts financiers qui n'avaient pas été pris en compte dans les simulations sur lesquelles reposent les scénarios et le cadrage financier du Plan. Cette politique a notamment induit un rythme de croissance des effectifs qui n'avait pas non plus été anticipé dans le Plan, avec des conséquences qui se manifestent déjà par une dégradation persistante et continue des conditions d'enseignement et d'encadrement pédagogique. Il ressort ainsi que la forte croissance des effectifs induite par la gratuité, combinée à une non-maîtrise des flux et aux mesures de reversement des enseignants communautaires et contractuels locaux, non prévues dans le Plan, risquent de rendre insoutenables les charges de l'État.

Il s'avère donc nécessaire d'examiner les conséquences financières de ces mesures dans une optique de soutenabilité financière, en prenant en compte la stratégie sectorielle d'ensemble.

Conclusion générale

Dans l'ensemble, les stratégies du PDDSE demeurent relativement pertinentes par rapport aux principaux enjeux du secteur de l'éducation, bien que certaines méritent d'être mieux articulées, complétées par d'autres dimensions qui n'avaient pas été anticipées par le PDDSE ou réajustées par rapport à leur niveau d'ambition. Si la stratégie de mobilisation des ressources destinées au financement du Plan était pertinente au départ, dans la pratique elle n'a pas pu être appliquée car les hypothèses sur lesquelles reposait le modèle de simulation du cadre macroéconomique et financier ne se sont pas confirmées. Aussi est-il nécessaire de revoir la programmation au regard des changements induits par les nouvelles stratégies non prévues dans le Plan.

Globalement, le PDDSE n'a pas beaucoup contribué à réduire les disparités au sein du secteur de l'éducation. Certes, il a permis un accès presque généralisé à l'éducation de base en accordant la priorité à l'enseignement primaire, et l'écart entre l'accès des filles et celui des garçons à l'école maternelle et primaire a été presque gommé. En revanche, à tous les autres niveaux, les disparités restent préoccupantes. On constate aussi que, globalement, ce sont les individus les plus privilégiés qui bénéficient prioritairement des ressources publiques de l'éducation, ce qui signifie que le système éducatif contribue à accroître les inégalités de départ.

La fourniture d'un enseignement de qualité reste un vrai défi, dans la mesure où il y a un décalage entre la forte croissance des effectifs à tous les niveaux et la possibilité de mobiliser, au même rythme, des structures d'accueil et un encadrement pédagogique adéquats. Or, sans qualité, l'efficacité interne et externe continuera aussi de se dégrader. Cette tendance souligne la pertinence de stratégies anticipées de régulation des flux dans le secondaire et le supérieur ; de telles stratégies n'ayant malheureusement pas été mises en œuvre, on observe actuellement une détérioration des conditions d'enseignement.

Les questions transversales relatives à la régulation des flux, au financement du secteur et à l'allocation efficiente et équitable des ressources ont clairement manqué d'un portage politique et technique fort et, de façon générale, le principal dysfonctionnement relevé par rapport à la mise en œuvre du PDDSE est lié au fait qu'à tous les niveaux d'enseignement, le système éducatif a suivi la pression de la demande au lieu de déployer les stratégies prévues dans le Plan pour en anticiper les effets négatifs. Les résultats décevants constatés sont ainsi en grande partie liés à un manque de volonté politique et de pilotage stratégique.

Sur le plan opérationnel, la faiblesse des systèmes d'information limite très sérieusement l'utilisation des indicateurs de suivi dans le pilotage de la mise en œuvre du Plan. L'instabilité et la complexité qui caractérisent l'environnement institutionnel du secteur constituent une autre contrainte importante.

Il a manqué une dimension politique au dialogue autour des principaux enjeux du secteur et des nouvelles mesures prises par le gouvernement, si bien qu'il n'y a pas eu de vérification des hypothèses du Plan suite à ces nouvelles orientations, notamment par rapport à leur soutenabilité financière. Or, cette question se pose avec beaucoup d'acuité dans un contexte de contraintes budgétaires sévères.

Au cours de l'évaluation, de nombreuses études proposant de très bonnes recommandations n'ayant pas été mises en œuvre ont été identifiées, telles que le Rapport d'État du système éducatif national (RESEN).

Recommandations principales

1. Organiser la mise à jour des sous-programmes et préparer la révision des cibles du PDDSE avant le démarrage de la troisième phase. Cette mise à jour, qui intégrera la dimension déconcentration et décentralisation, permettra une implication et une responsabilisation accrues des directions départementales, CS et communes, en mettant notamment l'accent sur le renforcement des capacités de gestion des écoles par les directeurs.

2. En fonction de cette mise à jour, élaborer une nouvelle programmation tenant compte des retards accumulés, en étant plus réaliste sur les capacités de mise en œuvre que lors de la programmation d'origine, et en fixant le plus possible à l'intérieur de chaque programme un ordre de priorité dans les actions à entreprendre. Le format des matrices logiques pourra être conservé, si tant que son contenu soit révisé selon les besoins.

3. Reprendre le modèle de simulation de base du PDDSE, y intégrer les résultats obtenus à ce jour, toutes les mesures effectives et à venir ainsi que les hypothèses de la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRIP) de 2011-2015 pour déterminer les contours de la troisième phase du Plan. À partir de ce nouveau modèle, élaborer une nouvelle stratégie de mobilisation et de gestion des ressources pour le financement de la troisième phase et des phases ultérieures du Plan.

4. Redynamiser les organes de pilotage, notamment revoir la composition du CPPD pour le rendre fonctionnel en vue d'un pilotage stratégique du PDDSE.

5. Rendre le STP opérationnel grâce à la mise à disposition d'un personnel adéquat et d'un budget de fonctionnement approprié, et à la définition d'un cahier des charges précis, assorti d'indicateurs de performance.

6. Mettre en place une commission *ad hoc* pour réfléchir à la mise en œuvre de la régulation des flux du système éducatif, qui revêt un caractère prioritaire. Pour y parvenir, il est essentiel de prendre en compte l'interdépendance des ordres d'enseignement et de rechercher leurs complémentarités en termes d'options stratégiques, afin d'arriver à une meilleure adéquation entre les offres de formation et les besoins socioéconomiques du pays. Une programmation rigoureuse, basée sur le modèle de simulation, devrait permettre d'articuler de façon cohérente les options de développement de l'ensemble du secteur.

7. Mettre en œuvre une stratégie de communication efficace sur le PDDSE au niveau central, déconcentré et décentralisé. L'appropriation des stratégies du PDDSE par les acteurs concernés par le Plan et responsables de sa mise en œuvre est un facteur clé pour atteindre les résultats escomptés. Cette dimension a fait défaut au cours des premières phases, mais il est encore temps de mobiliser les acteurs autour d'une vision commune pour le secteur.

8. Déployer le plan de renforcement issu de l'audit organisationnel en programmant rapidement les formations prévues.

Executive Summary

The second phase of Benin's 'Ten-Year Education Sector Development Plan' (*Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation*, PDDSE) covering the period 2006-2015 is about to be completed. Before entering the third and last phase, a mid-term evaluation has been undertaken, initiated by the governments of Denmark, France and Benin (represented through the '*Observatoire du Changement Social*').

The overall objective of the evaluation is to assess to what extent the objectives and assumptions that underlie the education plan remain relevant in light of the current situation, to assess the results achieved over the past five years, and to identify lessons learned. The evaluation is structured around three main themes: (i) assessment of the policies and strategies undertaken as well as the results obtained, (ii) management, coordination and sector dialogue, and (iii) sector financing. The evaluation covers all six levels of the education sector in Benin: preschool, primary, secondary, technical education and vocational training, higher education and scientific research, as well as literacy and adult education.

The evaluation process took place between February and August 2011 and was based on three phases: (i) a comprehensive documentation review, (ii) data collection in Benin in April, including interviews with key actors at central, deconcentrated ('*départementales*'), decentralized ('*communes*') and institutional levels, and (iii) analysis and report writing.

The executive summary is presented in three parts: firstly an outline of the main results of the education plan across the six levels of education and across the three themes; secondly, a discussion of the relevance, effectiveness, efficiency and sustainability of the Plan; and finally the overall conclusions and recommendations.

For additional information on the progress in key education indicators discussed in theme 1 below, please also consult Appendix 4 which presents a full list of the monitoring indicators used for the evaluation.

Theme 1: Policies and strategies undertaken and results obtained

1. Preschool education

Access and equity

Growth in preschool enrollment has been impressive since the launch of the education plan, increasing from 27,673 pupils in 2005 to 97,333 in 2010. The decision to introduce free education, combined with targeted outreach campaigns and awareness-raising, has generated a real momentum for preschool education. The question is, however, whether the State will be able to adequately meet this growing demand without resorting to financial contributions from parents as was originally planned. It is difficult to say whether the expansion of preschooling has led to a reduction in the geographical disparities since no strategy has been developed to address this issue. On the other hand, gender parity has been achieved.

Quality

Attempts to improve the quality of preschool education have achieved mixed results. The number of teachers in public preschools is limited and there may be a need to increase the special vocational training for preschool teachers in the near future due to the rapid expansion of the subsector. The situation in terms of infrastructure and basic facilities remains a concern. Moreover, the pedagogical approach is primarily focused on preparing children for school entry, contrary to experience which shows that preschool is most effective when addressing the needs of children in a holistic manner by addressing the needs for education, nutrition, health and protection simultaneously.

Recommendations:

- Examine the financial implications of the decision to offer free preschool education in order to assess the longer-term sustainability and adapt strategies for expansion accordingly.
- Develop a long-term plan to ensure a balanced implementation of preschool infrastructure between different municipalities and between rural and urban areas, including specific indicators to measure the reduction in disparities.
- Strengthen the monitoring of indicators to measure quality in preschools particularly focusing on the improvement of infrastructure and basic facilities, staff qualifications, pupil/teacher ratios and the availability of teaching materials.

2. Primary education

Access and equity

The strategies implemented have been successful and, as in preschool, the introduction of free education combined with public awareness campaigns has significantly contributed to accelerating the gross intake rate (GIR) from 99% in 2005 to 132% in 2010. Furthermore, the inequalities between girls and boys in primary school attendance have continued to decline. The gender parity index increased from 0.90 in 2005 to 0.94 in 2010 in terms of enrollment (gross enrollment ratio, GER) and from 0.92 to 0.98 in terms of intake (GIR). In contrast, very little progress has been made on integrating children with special needs and children out of school. Overall, the most effective strategies for increasing enrollment appear to be the reduction in the costs for families combined with the sustained advocacy and awareness activities. These are policies of national scope. In the future, however, it will be strategies that are more focused and more directly address local needs that are likely to be most successful in reaching the last groups of girls and boys for whom the strategies of national scope have proved to be insufficient. In addition, substantial geographical disparities remain.

Retention

The education plan has placed a high priority on reducing the proportion of children repeating grades. This focus is justified as repetition has a cost and does little to fight school failure. However, the results are limited since the implementation of measures has encountered some resistance from teachers beyond the first and second year of primary education. The extension of school meals has had a positive effect on school attendance, but a massive expansion of canteens is unlikely in the near future, as costs are too high and compete with funding for other inputs into the education system. A more precise and rigorous targeting of canteens towards the poorest areas, areas of food insecurity and low education is required instead. In general, the reduction of dropouts should be linked to improvement in the quality of education services as a whole. At the same time, the significant geographical disparities need to be addressed.

Quality

Despite efforts to introduce new programs, a large majority of pupils (almost one in two) do not master the skills required at each level. A massive effort has been made in the area of teacher training. This has stopped the decline in the proportion of qualified teaching staff. At the same time, the pupil/teacher ratio (PTR) is high and has

shown an upward trend. A new competency-based approach has been put into practice in the teaching methods, although a sustained effort of training as well as pedagogical and material support is necessary to consolidate the current achievements, which remain fragile. The textbook/pupil ratio has significantly improved from 0.77 in 2005 to 0.94 in 2010, and the lack of textbooks is not included in the list of major problems identified by the teachers interviewed by the evaluation team. However, the availability varies considerably and there are clearly flaws in the centralized distribution system. Given the limited resources available to school districts (*Circonscriptions Scolaires*, CS) in the country, the teaching units (*Unités Pédagogiques*, UP) constitute an effective source of professional development. Furthermore, the Government has made a real transfer of resources and decision-making authority to schools in recent years, which could potentially contribute to improving the functioning of schools through greater autonomy. However, this transfer has not so far been accompanied by a sufficient strengthening of school management, especially the role of the school principal.

Recommendations:

- Give urgent attention to the reduction of the geographical disparities in terms of the supply of school services. As stipulated in the Plan, this implies two strategies, namely: (i) development of a national and communal assignment of pupils to a particular school (*carte scolaire*); and (ii) allocate teaching staff according to specific criteria and through a needs-based system of recruitment.
- Critically assess the relevance and effectiveness of the strategies used so far to improve retention in order to define a set of more efficient strategies. The review should be based on a thorough assessment of the causes of dropout and should explore the relevance of other strategies accordingly.
- Pursue and further develop the strategies that address inputs for the sector, while addressing key weaknesses identified in this report, especially: (i) insufficient support and reference material to correctly apply the new curricula, (ii) serious flaws in the system of distribution of textbooks and workbooks, (iii) the inadequacy of school furniture appropriate for more active teaching practices and for working in small groups, (iv) the lack of compliance with the minimum required number of teaching hours, which has not been properly addressed, although the causes of the problem are well known.

- Strengthen the role of the school principal as a facilitator and a key player in achieving a better functioning of schools and thus a more effective and efficient use of the various inputs in the system.

3. Secondary education

Access and equity

The evaluation shows that secondary education has continued to develop according to the pressure of demand and not according to the objectives and strategies set out in the Plan. In five years, enrollment increased by 69% in the first cycle and 112% in the second cycle. Given the limited resources, the provision of educational services could not keep up with the rapid growth in the number of students, and a regulation of student intake is therefore necessary to ensure that the State can provide secondary education of a certain quality and in accordance with the needs of the labor market.

However, for a regulation of student intake to be socially acceptable, it must be done in an objective, transparent and equitable manner. Disparities continue to affect attendance at secondary level, but no specific strategy has been initiated to address disparities, nor a long-term construction plan, nor an assignment of pupils to schools (*carte scolaire*), nor a strategy for integrating children with special needs. A number of measures have been taken to promote girls' education, but they were not sufficient to significantly change the situation. However, the government decided in 2010 to gradually exempt female students from paying school fees during the first cycle of secondary education, a measure which is likely to have a significant effect.

Quality and retention

When using the 'grade repetition' indicator as a proxy measure of the quality of learning, it appears that there has been no improvement since the beginning of the Plan. Grade repetition remains much too high in the first cycle (21% in 2005 and 19% in 2009) to speak of a quality learning process. The shortage of teachers was partly addressed through the recruitment of community teachers when it was decided at the highest level of the State to transfer these teachers to the civil service.

A specific system to ensure professional qualifications has been planned and could, if implemented, have a positive impact on the quality of education. Schools are, however, increasingly forced to rely on temporary teachers (often two-thirds of

teachers and sometimes more), a situation which causes serious problems of administrative management.

There are few statistics on the availability and quality of material inputs, but the evaluation shows that schools lack classrooms, equipment is mostly minimal and there is a severe lack of teaching materials.

Recommendations:

- Start to regulate student intake as provided for in the Plan. This must be done without delay, as it is likely to become more difficult to implement as time passes.
- Ensure greater equality in access to secondary education through a balanced distribution of school facilities between different areas of the country and through special support measures for disadvantaged students (not just for girls).
- Quickly ensure sufficient availability of textbooks and basic learning materials in schools (urgent measure).

4. Technical education and vocational training

Access

One of the main challenges for Technical and Vocational Education and Training (TVET) is to ensure a better match between the training and the needs of the labor market. However, strategic actions in this direction have been paralyzed by a lack of available means. The system of dual apprenticeship which offers a mechanism well suited to the largely informal economy is a positive development. The number of learners increased from 1,370 in 2006 to 5,719 in 2010. However, the number of graduates in this system remains very low (994 per year in 2009), and a number of important issues concerning the effectiveness, efficiency and sustainability of this system have not been clarified. Meanwhile, measures planned to restructure and revitalize classic technical education have not been implemented, and the education has experienced a continued deterioration, which can be seen through the decline in enrollment. Overall, enrollment in public TVET institutions decreased from 11,249 in 2005 to 8,266 in 2009, little more than half the target for 2008 of 15,524 students.

Quality and equity

One of the main advantages of TVET is the flexibility that allows it to be provided in various forms and targeted at different levels, thus making it more likely to

reach the most vulnerable groups of society and improve their chances of integration and performance on the job market. The evaluation shows, however, that almost no targeted action to promote equity in TVET has been implemented. The standardization of training for apprentices through the 'dual apprenticeship', which especially targets dropouts or unschooled people, is a significant step forward, but the system still targets a limited group. In terms of classic technical education, the system has failed to diversify the supply, and teachers lack adequate means and tools to adapt the training to technological and socio-economic developments.

Management and piloting

TVET is characterized by high fragmentation due to the fact that it involves stakeholders from very diverse backgrounds. This complexity makes it essential to have a unique level of coordination and regulation to ensure the overall consistency of interventions with a clear division of the roles and responsibilities of each partner. But since the start of the Ten-Year Plan, this sub-sector has been characterized by institutional instability causing a great lack of leadership. The strategic restructuring of TVET therefore has not been successful.

Recommendations:

- Establish an effective monitoring and evaluation mechanism by mobilizing the available material, human and financial resources to provide reliable statistics which can measure the performance of the subsector and better tailor training offers to the needs of the labor market.
- Promote more determined strategic planning that respects the sequencing of identified key priorities in order to increase the impact of the program and avoid a dispersion of resources.

5. Higher education and scientific research

Management and piloting

The number of students is particularly high in Benin considering the socio-economic development of the country, with 790 students per 100,000 inhabitants in 2006 whereas the average for sub-Saharan Africa was 299.¹ This is a major challenge in

¹ Pôle de Dakar / World Bank (2009), *Le système éducatif béninois. Analyse sectorielle pour une politique éducative plus équilibrée et plus efficace*, State Report on the National Education System (RESEN), Working Paper n° 165, BM, April, pp. 30-31.

an economic context marked by weak development in the modern sector with few employment opportunities for graduates of higher education. Strategies intended to control the development of student enrollment in higher education have not been sufficiently developed or incorporated within the system, with the result that student intake has continued to grow at an exponential rate.

In addition, over two-thirds of students are enrolled in courses characterized by low internal and external efficiency, while enrollment in the most effective professionalized entities has dropped. If no action is taken to regulate student intake, the deterioration in the quality of education will reach new records. This could result in significant social unrest in the coming years. The 2008 introduction of free student registration in faculties and the 2010 salary increases awarded to teachers in higher education mean that it is even more urgent to limit spending, but also to optimize the use of available resources.

Quality and equity

Benin has initiated the establishment of the Bachelor-Master-Doctorate (LMD) system which is supposed to adjust the higher education system to international standards and is likely to promote multidisciplinary approaches and a greater professionalization of studies. Nevertheless, the benefits of this reform to the quality of higher education may be limited if the significant challenges related to the deteriorating conditions of teaching are not addressed. Indeed, it has been noted that the growth in social spending to the benefit of students and salary expenses occurs to the detriment of educational/scientific spending and therefore quality. Proxy indicators of quality have deteriorated at an alarming rate in recent years. The teacher/student ratio has risen from 1/44 in 2005 to 1/74 in 2010 (with the ratio exceeding 1/100 in the classic faculties). Infrastructure and equipment have not been able to keep pace with the increase in the number of students. No targeted measures have been implemented to promote more equitable access to higher education. However, 80% of individuals reaching the level of higher education belong to the richest 20% of households, and women remain significantly underrepresented with 23% of girls among the students in higher education. Paradoxically, the social benefits to students are not granted with a view to promoting equity, but rather in the aim of rewarding the best performing students, while the conditions conducive to success in school are very inequitable.

Scientific research

Initiatives have been underway for years to restructure the national system of research, but they are slow to materialize. Scientific research is often the victim of budgetary trade-offs and the deficient conditions of research are felt. Since the launch of the education plan, the research budget, which initially dropped precipitously and then recovered to nearly reach the 2006 level by the end of phase 2, was mainly used to finance one-off activities. Research continues to be carried out in an individual and compartmentalized manner, which considerably limits its economic and social utility. The research results are not valorized and there is no real incentive to promote research among researchers and research units.

Recommendations:

- Take immediate steps to limit student intake at higher levels of education and to better guide students in their choice of courses. Different selection mechanisms may be considered.
- Develop a strategy to rationalize unit costs through better sharing of the financing of higher education with students and the private sector. Different options have been proposed in the scenarios developed in the study on the funding strategy for higher education.
- Take the necessary steps to promote strategic management of scientific research by orienting it more towards national development priorities through the establishment of competitive grants and other performance-based incentives.

6. Literacy and adult education

Access

Despite several decades of efforts to provide literacy to the adult population in Benin, the illiteracy rate has remained very high, estimated at 63% in 2005. The lack of a reliable and functional database is one of several technical problems that exist in this subsector. The departments in charge of literacy seem to be paralyzed except for the organization of routine annual literacy campaigns. Available data indicate that the proportion of learners enrolled in literacy courses has remained stable with about 30,000 men and women becoming literate each year, but this is still well below the

targets announced. It is therefore clear that without a rapid revitalization, Benin will remain far from the final objective for 2015 of reducing the illiteracy rate to 50%. However, the *"faire faire"* strategy (i.e. outsourcing to private operators) which provides the basis for the Government approach towards literacy has still not started.

This approach should in principle lead to a better mobilization of all the operators and civil society organizations in the fight against illiteracy, but there is concern that its implementation will face the problem of very limited management capacity, especially at the central level. Thus, the objectives and targets of the Plan seem very ambitious and disproportionate, considering the limited resources and weak management and steering capacity at central level.

Quality

The lack of follow-up literacy courses is a major obstacle to sustaining and improving the literacy levels which people acquire and thus to obtaining a return on the resources invested in basic literacy.

In principle, the new pedagogical and didactic system presented in the Framework Document for the implementation of the *"faire faire"* strategy should remedy these problems, but it will require financial and human resources far superior to those currently used.

Recommendations:

- Accelerate the contracting of NGOs so that the experimentation with the *"faire faire"* strategy can finally start and bring real change to the literacy program.
- Prepare and implement an emergency plan to build the capacity of the services in charge of literacy at the central and deconcentrated levels in order to put them in a position where they can properly manage the implementation of the *"faire faire"*² strategy.

2 MCAPLN (2010), *Document cadre de mise en œuvre de la stratégie du faire faire en alphabétisation au Bénin (options, mécanismes, procédures et outils d'opérationnalisation)*, October.

Theme 2: Management, coordination and sector dialogue

A management structure has been put in place for the education plan, including an oversight committee (CSPD), a steering committee (CPPD) and a coordinating committee (CCPD), as well as a Permanent Technical Secretariat (STP) which coordinates the preparation of annual action plans, progress reports and sector reviews. The oversight committee is a decision-making body with a mandate to ensure compliance with the general thrust of the Plan and with the commitments made by the Government of Benin. The steering committee is responsible for decision-making regarding the actual implementation of the education plan, including the validation of the annual action plans and the corresponding budgets (PAAB). Finally, the coordinating committee is in charge of coordinating the preparation of the annual plans and budgets and the monitoring of their implementation.

The management set-up appears to be relevant for a program of this magnitude and the different bodies seem to provide the necessary coordination at the level of the six educational programs, the strategic management of all sub-sectors, and thus of the four ministries in charge of the sector, and finally of the national oversight of the Plan.

In practice, however, the management set-up has not been operational, since neither the oversight committee nor the steering committee has been active. As for the coordinating committee, it has worked intermittently and on an ad hoc basis. Operational difficulties can partly be explained by the composition and the high number of members of these bodies and the lack of clearly defined roles. The Technical Secretariat has not been effective due to a lack of resources to cover costs associated with coordinating events or activities, but also because of its lack of availability (only three out of twelve members are permanent) and the inadequate profiles of some members of the STP. As the management set-up did not work and the important and strategic decisions were not taken in time to rectify the situation, all sub-sectors are experiencing delays and are showing significant differences compared to the strategies defined in the initial programming of the education plan.

The sector dialogue between the Government and donors in the education sector has improved in recent years. However, the government has so far not truly taken the lead in dialogue and aid coordination by adopting a proactive approach to advance the process of national ownership, harmonization and donor alignment. This process is currently confined to the Fast Track Initiative program/Common Budgetary

Fund (FTI/FCB). The intensification of this dialogue would involve donors in reflection on the integration of policy decisions and their strategic management in the PDDSE.

The coordination of sub-programs has not been effective due to a certain habit or culture of work that does not allow a real exchange between the four ministries, which sometimes have conflicting interests. Ministries do not consult sufficiently to be able to adopt a common position on some of the key issues in education, including the management of student intake between different levels of education, the impact of free education, a more equitable allocation of resources within the sector (taking national priorities into account), or the role of private schools.

Consultation with the private sector and civil society organizations has achieved mixed results, despite the fact that these stakeholders are already contributing to the objectives of the education plan. The successful pilot experiences of some NGOs, such as the recruitment of female mediators or the organization of mothers clubs, have not been capitalized on, while they should have been highlighted and in some cases disseminated.

The information system is unable to inform policy-makers. The use of indicators is greatly limited by poor information systems. The education sector databases have serious problems, particularly at the Ministry of Secondary Education, Technical Education and Vocational Training (MESFTP) and at the Ministry of Culture, Literacy and the Promotion of National Languages (MCAPLN) where there has been no functional information system for several years. Some information exists but there is the problem of its reliability. Data collection and processing is still highly centralized and the production of statistical yearbooks is experiencing significant delays. In addition, the use of key indicators is not rigorously applied in the ministries, which means that performance reports do not provide a sufficient basis to assess the results and they lose their credibility.

The deconcentration and decentralization process has made no significant progress within the education sector. Decisions are still highly centralized and the delegation of responsibilities has achieved mixed results. The ministries in charge of education are not inclined to transfer power in any significant way to the municipalities who are nevertheless already accumulating significant experience on contracting issues in other sectors (health and water). Moreover, deconcentrated State authorities do not have sufficient resources to support local management that could improve quality, equity and efficiency in the provision of educational services.

In general, capacity in planning and management is weak in the departments responsible for the implementation of the education plan and staffs have not received systematic support in the first two phases of implementation.

Recommendations:

- Revise the composition of the Steering Committee and make it functional by reducing the number of members and clarifying their responsibilities.
- Allocate the necessary resources to the Technical Secretariat to allow it to perform its mandate, and reexamine the profile of all its members with a view to determining the expertise required in planning, monitoring and evaluation, procurement and public finance.
- Ensure a better integration of the decentralization/deconcentration dimension in the implementation of the final phase of the Plan, emphasizing the complementarity between deconcentrated authorities and municipalities in the planning, implementation and monitoring of education services.
- Establish, without further delay, a functional information system at the Ministry of Secondary and Technical and Vocational Education as well as at the Ministry of Culture, Literacy and National Languages and strengthen existing systems in the other two ministries responsible for education.

Theme 3: Sector financing

The financing of the education plan is based on a number of assumptions regarding growth in GDP, the proportion of the government budget allocated to education, donor contributions etc. which were used in a financial simulation model. However, the economic and financial development of the country has not developed according to the basic assumptions of the Plan. The growth that began in 2006 has not kept the expected pace and in 2009 there was even a drop in the growth rate. However, resource allocation shows that the government has prioritized the sector and compensated somewhat for the smaller than anticipated government budget by allocating a higher proportion of its budget to the sector, as was the case with other social sectors considered as priorities for achieving the MDGs.

The analysis of the distribution of resources within the sector shows that the Ministry of Preschool and Primary Education (MEMP) continues to receive the largest share of resources in the education sector. The share of the sector budget allocated to preschool and primary education has remained above 53% since 2008, contrary to expectations in the education plan during which this share should have gradually declined. While the Ministry of Secondary, Technical and Vocational Training (MESFTP), which gets the second largest share, has experienced a decrease in budget allocations from year to year, from 29.1% in 2008 to 22.3% in 2011, the Ministry of Higher Education and Research (MESRS), while retaining its third position, has received a rising share of the budget, from 17% of the sector budget in 2008 to 22% in 2011. Finally, the share of the Ministry of Culture, Literacy and National Languages (MCAPLN), which previously received between 0.4% and 1.0% of the sector budget, increased its share to 2.1% in 2011.

The main causes for this increase in resources at the preschool, primary and higher education level can be found in: (i) the decision to introduce free enrollment in preschool, primary and higher education; (ii) the transfer of community teachers - who were largely working at the primary level - to teachers employed by the State; (iii) the already large and ever-growing volume of non-academic student costs in universities (transport, accommodation, canteens, etc.); (iv) the lower bargaining power of the ministries in charge of secondary education and literacy within the sector; and (v) the lack of a true strategic management of the Plan through which the issues of equitable distribution of resources could have been discussed.

The analysis of changes in the distribution of the sector budget by type of expenditure shows that resources for investment have tended to decrease year by year, in favour of operating costs. The largest budget envelope goes to staff costs, which rose from 38.8% in 2008 to 62.6% in 2011. This sudden rise in staff costs, which currently absorb more than half of the resources allocated to the sector, leaves little resources for other operating cost items in the central and deconcentrated structures of the ministries, as well as in schools receiving transfers from the central level for their operation. The share of education resources used for transfers to schools therefore decreased from 30.1% in 2008 to 18.7% in 2011.

In terms of budget performance, efficiency was low across all ministries, albeit less so in the Ministry of Higher Education and Research. The budget execution rate for investment, including the construction of school infrastructure, was very poor. The factors explaining this low absorption capacity of the budget allocations include: the

cumbersome procedures for the disbursement of funds, insufficient knowledge of procedures by some managers, and delayed execution of work.

In addition, the measures taken by the Government which were not originally foreseen in the education plan, combined with the growing and unregulated student intake, have affected the implementation of the plan and undermined the initial assumptions. This raises the problem of how to ensure a sustainable and balanced management of the sector in the medium and long term.

Recommendations:

- When the implementation strategies for the third phase of the Plan are updated, conduct a thorough examination of the factors explaining the low absorption capacity of budgetary allocations.
- Identify all bottlenecks that prevent a smooth allocation of resources and implement appropriate strategies to gradually reduce these blockages. One suggestion could be to draw on the initiative to create focal points for the Plan, and do the same within the structures of the expenditure chain to accelerate the processing of paperwork.
- In preparing the third phase of the Plan, take into account the issue of inequitable access (between regions and municipalities, among Ministries of Éducation, between central, deconcentrated [*départementales*] and decentralized [*communes*] levels) to the public resources allocated to the Plan. This could be done at the time of updating the financial simulation model.
- Implement the new procurement code.

Relevance of the education plan

The proposed strategies are consistent and relevant to the strategic directions and action plans of the Ten-Year Education Plan and to the key challenges of the education sector. However, some strategies, such as the regulation of student intake in upper secondary and higher education and strategies for promoting equity, need to be better articulated. Other issues, not considered in the education plan, but which need to be given consideration, include the functioning of schools and the role of the school principal as important issues to improve the quality of primary education, as well as the improvement of girls' schooling in secondary education. In light of the management capacity in the ministries, the targets and programming envisaged in the area of adult

literacy have proven overly optimistic. In general, it is necessary to review the programming in the light of the new strategies that were not provided for in the original Plan, such as the introduction of free education and the transfer of teachers that were previously paid by the local community (parents) at primary and secondary levels to State employees.

The management and coordination system as it was organized, with an oversight, steering and coordinating committee, is relevant to a program of this magnitude. The different bodies are coherent as they provide for an operational coordination at the level of the six educational programs, strategic management of all sub-sectors, and thus of the four ministries in charge of education, as well as national supervision of the Plan.

The strategy for resource mobilization to finance the Plan is based on the mobilization of internal resources (based on a scenario of an optimal mobilization of tax and non-tax revenues) in order to meet the gap with donor funding, particularly from the Fast-Track Initiative and grants from bilateral donors. This finance strategy was initially relevant, but did not work out according to plan since the macro-economic assumptions, which formed the basis of the financial simulation model, were not met.

Effectiveness

Since 2006, Benin has made significant progress in access to primary education in accordance with the commitments made to *Éducation for All* and the MDGs. Nevertheless, the implementation of policies and strategies has, seen as a whole, been a (very) limited success. The expansion of access to preschool and primary education can to a large extent be attributed to the introduction of free education, which was not included in the education plan, and which, in a situation of severe budget constraints, has had strong implications for the quantitative and qualitative dimensions of the sector as a whole and therefore on the achievement of other objectives set out in the Plan.

At all levels of education there were considerable delays in implementing the strategies envisaged in the Plan. Other strategies have not been developed at all, such as the regulation of student intake both between cycles and within cycles (in secondary and higher education), the program for accelerated education for school dropouts and children not attending primary school, as well as the development of pupil assignment (*'cartes scolaires'*) for each level of education. Finally, some strategies, such as studies or regulative texts governing examinations and admission tests required to gain access to

different levels of education, as well as the distribution of textbooks and equipment to schools, have only been partially implemented.

The preschool and primary school level results are mixed, although enrollment rates have experienced a positive trend, and some progress has been made in terms of improving the quality of education. At the secondary and higher education level, student intake is not controlled at all, which is worrying in the short and medium term. The gender gap in access to schooling was significantly reduced at preschool and primary level, but gender inequalities remain important in secondary and higher education. In addition, little has been done to reduce other types of inequality, in particular geographical disparities.

Although encouraging results have occurred with the introduction of dual apprenticeship, both in terms of the quantitative and qualitative development of the technical education and vocational training (TEVT) system, the effects are far from being outstanding. Contrary to expectations, there was no increase in the proportion of secondary students pursuing TEVT.

The prevailing situation in the sector is particularly the result of a failure of coordination. Since the beginning of the Plan, neither the oversight committee nor the steering committee has worked. As for the coordination committee, it has worked intermittently and on an ad hoc basis. The Permanent Technical Secretariat has not been effective due to a lack of resources, but also because most of its members are not permanent. It follows that strategic decisions were not taken in time to redress the situation despite the recommendations in the regular sector reviews. In recent years, the education system seems to have been driven by demand and urgency.

The sector dialogue between the Government and donors in the sector is not optimal and needs to be further improved. The leadership of the sector dialogue should be taken by the Government in order to improve aid coordination proactively. This would advance the process of national ownership, harmonization and donor alignment, which is currently confined to the FTI/FCB program.

The existence of certain habits or work cultures that are not conducive to dialogue and consultation between the four ministries, which sometimes have different interests, makes the coordination of sub-programs ineffective. Better communication and teamwork would have allowed the stakeholders at various levels of education to meet and discuss, *e.g.* how to manage the problem of the growing intake of students.

The information system is unable to inform decision-makers. Weak information systems severely limit the use of indicators. Although some information is provided, there is the problem of the reliability of the data. Data collection and processing is still highly centralized and the production of statistical yearbooks is experiencing delays. Statistical offices lack both qualified staff to interpret the data, as well as hardware capable of containing large databases. The establishment of a new Éducation Management Information System (EMIS) is becoming urgent.

The financing of the Plan has been very ineffective, both in terms of the mobilization of resources and their distribution, as well as their use by the various ministerial structures responsible for the sector. The principal remarks are the following:

In terms of mobilization, budget allocations have remained constantly below the predictions made in the financial assessment of the cost of implementing the Plan (among other things, problems are related to the actual availability of resources and access to these resources).

Planned intra-sectoral allocations have not been met; preschool and primary education continues to absorb a large share of resources to the detriment of other levels, particularly general secondary education and TEVT.

Staff costs account for over half the resources allocated to the sector, creating major malfunctions in the central and deconcentrated structures of the ministries as well as in schools and training units that receive transfers from the central level for their operation.

Another aspect of ineffectiveness regarding the financing of the Plan concerns the inadequate budget execution rate. The resources mobilized both internally and externally are not easily absorbed. There are real difficulties in implementing all the planned expenditures, especially expenditures in the Public Investments Program (PIP) and, to some extent, recurrent expenditure (non-salary operating costs). For all levels of education, except higher education, the average rate of budget execution rarely reaches 80%.

Reasons behind the low budget execution rate include: (i) cumbersome procedures for the disbursement of funds, (ii) insufficient knowledge of disbursement procedures by some managers and administrators, (iii) long delays in procurement, (iv) delays in the execution of works and the preparation of accounts, (v) frequent institutional changes followed by changes in ministerial cabinets and a turnover of

executives at the head of structures involved in the expenditure chain; (vi) constant delays early in the year in reporting available credit lines to line ministries, (vii) the reduction of budgetary allocations, undermining the financial planning by departments and sometimes requiring them to make hasty choices and readjustments in a situation of inadequate information between the implementers and those making strategic decisions, (viii) a frequent dysfunction of the process of budget execution due to a frequent blocking of the Integrated Public Finance Management System (SIGFIP) that has in fact been put in place by the Minister of Economy and Finance to regulate government spending in accordance with the rate of revenue collection during the year.

Efficiency

The assessment of efficiency should be based on the link between resources used in the implementation of various strategies and results obtained for the education sector as a whole.

On the one hand, the utilization of education resources has contributed to the goal of developing the country's future human resource base through the priority given to primary education, the wider access to basic education and the somewhat improved quality of services. On the other hand, when considering the utilization of education resources in relation to the goal of reducing inequalities, the absence of regulation and orientation of student intake at the secondary and higher levels of education has led to a situation where resources are not being used optimally, as the majority of school leavers from these two types of education find themselves in a situation of underemployment or unemployment.

The process of deconcentration and decentralization of public services has progressed, but in the education sector the results are disappointing. Yet, setting up local management with a greater involvement of local communities is likely to help ensure that education services better reflect the realities and needs at the local level. In addition, it has the advantage of simplifying the system of public expenditure and strengthening the links between expenditures and results, which should optimize the use of resources.

Overall, the education plan is executed by an institutional mechanism comprising the Ministries of Education and the appropriate structures of the Ministries of Finance and Planning. This operationalization through national structures, as part of their "normal" functioning, does not allow a clear assessment of the cost of implementing the Plan. The efficiency of the Plan is therefore not assessed in terms of

the financial cost of its implementation, but in terms of the three following parameters: (i) the functioning of the institutional mechanism responsible for making resources available, (ii) the equitable allocation of resources (financial, human and material/textbooks), and (iii) the transformation of these resources into quality outputs in an economically and timely fashion in accordance with the timeframe of the Plan. For each of these parameters, the financing of the Plan has been very inefficient.

Finally, the impact of using the Medium Term Expenditure Framework (MTEF) as a tool for planning and monitoring the implementation of the education policy has been weak especially due to: (i) the introduction of measures not provided for in the Plan which have gradually rendered the initial strategies of the Plan less consistent with the realities, and (ii) the lack of an effective mechanism for managing and monitoring the implementation of the Plan, which could otherwise have contributed to an update of the sector MTEF, incorporating new measures to facilitate the assessment of the impact on the overall system.

Sustainability

The assessment of the sustainability of policies and strategies implemented within the education policy calls primarily for the question of financial sustainability in the medium and long term to be addressed. Indeed, the policy of free education was not part of the Plan, and its implementation has financial impacts that were not included in the financial simulations underlying the scenarios and the financial framework of the Plan. This policy has led to a growth rate in enrollment which was not anticipated in the Plan, with consequences that are already clearly visible through the persistent and ongoing deterioration of conditions of teaching and educational support at secondary and higher education levels as well as in TEVT. Strong enrollment growth induced by free education, combined with a lack of control of student intake and measures to transfer teachers paid by the community to State employees, which was not provided for in the Plan, may make the financial burdens of the State unsustainable. It is therefore necessary to examine the financial consequences of these measures with a view to financial sustainability, taking into account the overall sector strategy.

General conclusions

All in all, the strategies of the education plan remain relatively relevant to key issues in the education sector although some deserve to be better articulated, supplemented by other dimensions that were not anticipated by the Plan, or adjusted in terms of level of ambition. The strategy for resource mobilization to finance the Plan was relevant at the outset, but proved less evident in practice due to the non-occurrence of the macro-economic assumptions that formed the basis of the simulation model and of the financial framework. It is necessary to review the programming in the light of changes brought about by new strategies not envisaged in the Plan.

Overall, the education plan has not done much to reduce disparities within the education sector. On the one hand, the education measures have increased access to basic education and reduced the gender gap in access to schooling at the preschool and primary school level. But on the other hand, all other forms of disparities remain a concern. In the sector as a whole, it is the most privileged individuals who benefit most from the public resources spent on education. As it tends to be the most privileged sections of society who benefit from secondary and higher education, the education system contributes to increasing the existing inequalities of society.

The provision of quality education remains a challenge since there is a gap between the high growth in enrollment at all levels and the possibility of providing school facilities and adequate pedagogical supervision at the same pace. However, without quality, internal and external effectiveness will also continue to deteriorate. This highlights the need to develop strategies to regulate student intake in secondary and higher education.

Cross-cutting issues related to the regulation of student intake, the financing of the sector and the efficient and equitable allocation of resources have clearly lacked a strong political and technical commitment and in general, the main dysfunction observed in relation to the implementation of the education plan is the fact that at every level of education, the education system has followed the pressure of demand rather than implementing the strategies contained in the Plan. The disappointing results are thus largely related to a lack of political will and of strategic management.

At the operational level, weak information systems seriously limit the use of indicators to steer the implementation of the Plan. The instability and complexity that characterize the institutional environment in the sector represent another major constraint.

The political dimension of the sector dialogue on key sector issues and new measures taken by the Government has failed. The assumptions, on which the new directions taken by the Government were based, have not been verified or tested, particularly in relation to their financial sustainability. However, this question falls within in a context of severe budget constraints.

The evaluation has revealed that many studies and reviews have been conducted in the education sector, and they have suggested some very pertinent recommendations. However, these recommendations have not been implemented. This is particularly the case of the State Report on the National Education System (RESEN).

Main recommendations

1. Organize a mission to update the sub-programs of the education plan and to revise targets before the start of the third phase. This update should include the integration of the deconcentration and decentralization dimension with greater accountability and involvement of the deconcentrated authorities, school districts and municipalities in management, with a focus on strengthening the capacity of school management by the school principals.

2. Based on this update, new programming must take into account the accumulated delays, have a more realistic approach with regard to implementation capacity, and make a list of priorities of actions to be taken within each program and list these in order of priority. The original logical framework format should be kept, but the content reviewed as needed.

3. Redo the core financial simulation model incorporating the results obtained to date, all recent and future measures, as well as the assumptions of the Poverty Reduction and Growth Strategy 2011-2015, in order to determine the overall framework for the third phase of the Plan. Based on the results, develop a new strategy for mobilizing and managing resources to finance the third phase and subsequent phases of the Plan.

4. Revitalize the steering bodies, including a revision of the composition of the steering committee to make it operational in terms of the strategic management of the education plan.

5. Make the Permanent Technical Secretariat operational with the provision of adequate staff and an appropriate operating budget, as well as the definition of a precise set of specifications of responsibilities including performance indicators.

6. Establish an *ad hoc* committee to examine options for how to implement a system to regulate student intake. Management of student intake in the education system is a priority. To achieve this, it is necessary to take into account the interdependence between different levels of education and seek complementarity between the various strategies in order to achieve a better balance between the supply of education services and the socio-economic needs of the country. A rigorous program based on the simulation model is needed to coherently articulate the development options for the entire sector.

7. Implement an effective communication strategy for the education plan at central, deconcentrated and decentralized levels. The level of ownership of the strategies contained in the Plan by those affected by it and responsible for its implementation is a key factor for achieving the desired results. This dimension has been lacking during the first phases, but there is still time to mobilize stakeholders around a common vision for the sector.

8. Implement the capacity building plan derived from the organizational audit by quickly scheduling the planned training programs.

1. Contexte et approche de l'évaluation

Le Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE, 2006-2015) achève au cours de l'année 2011 sa deuxième phase d'exécution. Commandité par les départements de l'évaluation de la DANIDA et de l'Agence Française de Développement (AFD) en collaboration avec les autorités du Bénin, ce bilan à mi-parcours constitue la première évaluation indépendante du PDDSE et intervient juste avant le démarrage de la phase finale de mise en œuvre du Plan. Elle permet de faire un premier bilan sur la période 2006-2010 des efforts conjugués en matière de développement du secteur de l'éducation, de dégager les principaux enseignements et de réunir les acteurs clés afin d'identifier les défis stratégiques et les ajustements nécessaires pour corriger certains dysfonctionnements au cours de la phase finale.

1.1. Contexte de l'évaluation

Le Bénin a marqué sa volonté d'accorder la priorité au secteur de l'éducation dans sa stratégie de développement et de lutte contre la pauvreté avec l'adoption du PDDSE, qui offre un cadre cohérent intégrant tous les niveaux d'enseignement.

Le PDDSE couvre la période 2006-2015, qui a été subdivisée en trois phases :

- phase 1 : 2006-2008,
- phase 2 : 2009-2011,
- phase 3 : 2012-2015.

Le Plan repose sur les priorités et options définies dans la loi portant orientation de l'Éducation nationale au Bénin de 2003, modifiée en 2005, et la lettre de politique du secteur de l'éducation approuvée en 2005, et constitue, depuis son adoption en 2006, le principal outil de gestion du secteur éducatif au Bénin.

Sur le plan financier, le gouvernement du Bénin (GdB) consacre une part croissante du budget de l'État à l'éducation (près de 25 % en 2010). Il a reçu le soutien de nombreux PTF, qui se sont engagés à soutenir la mise en œuvre du PDDSE dès son démarrage, à tra-

vers différentes modalités de financement, tout en accordant une priorité accrue aux principes d'harmonisation et d'alignement de l'aide.

Les dernières revues conjointes du secteur de l'éducation, ainsi que différentes analyses sectorielles récentes, dont notamment le Rapport d'État du système éducatif national (RESEN) de 2008, relèvent que ces efforts se sont traduits par des performances encourageantes en termes quantitatifs, mais font également ressortir des aspects forts préoccupants, notamment en ce qui concerne la qualité, l'efficacité interne et l'équité (y compris l'égalité de genre).

1.2. Objectifs, étendue et critères d'évaluation

Comme le précisent les termes de référence de la mission (TdR – cf. annexe 1), l'objectif global de l'évaluation est d'apprécier plusieurs aspects du PDDSE, dont :

- la pertinence des objectifs et hypothèses à la base du Plan, à la lumière de la situation actuelle ;
- l'atteinte des résultats et les leçons apprises ;
- le besoin éventuel d'ajuster la stratégie sectorielle et la manière dont elle est gérée pour qu'elle soit à la fois pertinente par rapport à la situation actuelle, efficace en termes de réalisation d'objectifs, efficiente en termes d'utilisation des ressources, et susceptible d'être maintenue pendant toute la période restante du PDDSE et au-delà.

L'évaluation couvre les six ordres d'enseignement à savoir l'enseignement maternel, l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique, l'alphabétisation et l'éducation des adultes. Elle est structurée autour de trois grands axes : d'une part un bilan et une appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus, d'autre part une analyse de la gestion, du pilotage et de l'animation du dialogue sectoriel, enfin, une étude du financement du secteur.

Les critères d'évaluation reprennent les indicateurs classiques de l'évaluation de l'aide au développement définis par le CAD de l'OCDE, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité.

1.3. Méthodologie et déroulement de l'évaluation

1.3.1. Méthodologie

L'évaluation du PDDSE s'est déroulée selon un processus en trois phases principales, échelonnées de février à juillet 2011 :

- la phase de démarrage et d'analyse documentaire a permis de faire des constats et de réaliser des analyses préliminaires sur la base des documents existants ;
- la phase de collecte des données a été menée en deux semaines et demie en avril, au Bénin. Elle avait pour objectif de combler des vides d'information et de vérifier certaines informations à travers des échanges avec les bénéficiaires et les principales parties prenantes ;
- une phase d'analyse et de rédaction du rapport a consisté à rapprocher toutes les données collectées, à synthétiser les principaux constats et à tirer des conclusions et des recommandations. Cette phase a abouti à la production de ce rapport.

La méthodologie de l'évaluation s'est basée sur les principes clés suivants :

- l'utilisation d'une approche consultative et formative : en vue de renforcer la validité des résultats de l'évaluation, un effort a été fait pour prendre en compte les points de vue, appréciations et perceptions des bénéficiaires et acteurs clés du secteur aux niveaux local, régional et central ;
- les principaux acteurs nationaux ont été impliqués à chaque étape de l'évaluation, de manière à favoriser l'appropriation de la démarche, notamment lors de la séance de restitution de la mission de terrain, de la phase d'examen et de commentaire du rapport par le CGE et de la validation du rapport provisoire par l'atelier du CLR, qui a permis de le finaliser ;
- la triangulation des résultats s'est faite en combinant différents types d'informations telles que les statistiques scolaires disponibles – notamment les indicateurs quantitatifs des réalisations –, les données financières, des études et rapports (cf. annexe 3. Liste des documents consultés*), les entretiens des informateurs clés et des groupes cibles (cf. annexe 4. Liste des personnes rencontrées) et les données d'observation récoltées lors de visites d'écoles et d'établissements d'enseignement. Ceci a permis de vérifier et d'assurer la fiabilité des informations collectées ;

* Annexe 3 sur le site <http://evaluation.afd.fr>, onglet Documents d'évaluation

- au niveau des différents ordres d'enseignement et dans la gestion et le pilotage global du secteur, l'évaluation a pris en compte certains thèmes transversaux comme l'accès à l'Éducation, l'équité et la qualité, ainsi que la maîtrise des flux dans le système éducatif, afin d'apprécier la cohérence et l'efficacité des politiques et stratégies dans leur ensemble. Enfin, la décentralisation a également été traitée comme une dimension transversale du PDDSE.

1.3.2. Critères de sélection des communes visitées

Carte I. Localisation des communes enquêtées



Source : ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau (2010),
Rapport de la direction générale de l'Eau.

Six communes (dont une à statut particulier) ont été sélectionnées selon l'indice de développement humain (IDH). En plus de l'IDH, l'EE a pris en compte certains indicateurs de l'éducation dont le taux brut de scolarisation (TBS) dans l'enseignement primaire et l'indice de parité genre du TBS (cf. tableau 1). L'EE a accordé une attention particulière à la localisation, pour donner une certaine représentativité géographique à l'étude. Cet aspect paraît pertinent dans la mesure où les disparités géographiques en matière d'éducation sont souvent liées à des paramètres tels que la densité de la population, le niveau d'urbanisation, l'accès aux ressources naturelles, le degré d'enclavement, le type d'activité économique, ainsi que divers facteurs socioculturels.

Le groupe des localités visitées comprend deux communes – Sinendé et Natitingou – parmi les départements du nord (Donga, Borgou, Atacora, Alibori), deux communes – Dassa et Ouinhi – parmi les départements du centre (Zou, Collines) et deux communes – Bopa et Porto-Novo – parmi les départements du sud (Couffo, Mono, Atlantique, Plateau, Ouémé, Littoral).

Sur le plan socioéconomique, ces communes présentent des particularités différentes selon qu'elles sont situées en zone rurale (Sinendé, Ouinhi, Bopa), en zone semi-urbaine (Natitingou, Dassa-Zoumé) ou encore en zone urbaine (Porto-Novo). Le choix de ces six communes permet de mettre en évidence des situations contrastées susceptibles d'apporter des éléments de réponse à certaines problématiques clés, notamment au niveau de l'enseignement de base.

Selon les thèmes et les groupes, les entretiens se sont notamment déroulés au niveau central, avec les décideurs et gestionnaires, et les parties prenantes telles que les ONG, les syndicats et les PTF. Aux niveaux déconcentré et communal, des entretiens ont été organisés auprès de services techniques tels que les directions départementales techniques, des CS et des autorités communales. Au niveau institutionnel, l'EE a rencontré les acteurs directement responsables des services éducatifs auprès des établissements scolaires, des centres de formation professionnelle et des centres d'alphabétisation, pour recueillir leurs appréciations du fonctionnement du système éducatif, des changements constatés, des difficultés rencontrées, etc. De même, les échanges avec les bénéficiaires directs et indirects que sont les élèves, les parents d'élèves et les communautés ont aussi été d'importantes sources d'informations pour une analyse plus approfondie des principaux enjeux du système éducatif, permettant une meilleure compréhension des tendances positives à soutenir et des principales contraintes qui subsistent.

Tableau I. Caractéristiques des communes sélectionnées

Commune	IDH	Niveau IDH	Géographie (Sud, Centre Nord)	TBS ³	Indice de parité genre ⁴
Bopa	0,341	Faible	Sud	110 %	0,75
Ouinhi	0,358	Faible	Centre	91 %	0,65
Sinendé	0,375	Faible	Nord	118 %	1,31
Dassa-Zoumé	0,469	Moyen	Centre	131 %	0,92
Natitingou	0,506	Moyen	Nord	82 %	0,98
Porto Novo	0,645	Très élevé	Sud	107 %	0,91

Source : GdB/PNUD (2008), *Rapport national sur le développement humain (2007-2008). Responsabilité sociale, corruption et développement humain durable*, PNUD.

La visite des communes avait pour but de confirmer ou d'infirmer les constats émis lors de l'étude documentaire et de l'analyse des statistiques. Plutôt qu'un échantillon représentatif, l'EE a opté pour une approche qualitative, avec un nombre réduit de six communes, compte tenu du temps limité dédié aux investigations de terrain (cf. annexe 5. Liste des établissements scolaires visités).

1.3.3. Contraintes et limites de la mission

Les conditions dans lesquelles l'EE a mené cette évaluation ont comporté un certain nombre de contraintes qu'il convient de signaler. D'une part, l'EE n'a pas pu exploiter les études préparatoires – comme les TdR l'avaient prévu – avant le démarrage de la mission. En effet, l'étude préliminaire des stratégies de politique éducative au Bénin⁵ n'a été livrée qu'à l'arrivée de la mission, tandis que le rapport provisoire de l'audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel du secteur de l'éducation n'a été déposé qu'en fin de mission.

Par ailleurs, l'évaluation à mi-parcours du PDDSE a été un vrai défi pour l'EE, compte tenu du temps imparti pour la réalisation d'une mission d'une telle envergure. était initialement prévu de visiter quatre ministères et d'évaluer les six ordres d'enseignement en intégrant une multitude d'acteurs au niveau central, déconcentré et

3 MEMP (2008-2009), Annuaire statistique.

4 L'indice de parité genre est calculé à partir du TBS selon le genre.

5 Laboratoire d'appui au management et des études novatrices – LAMEN – (2011), *Etude préliminaire des stratégies menées dans le cadre de la politique éducative au Bénin (2006-2011)*, février.

décentralisé. Or, la collecte des données sur le terrain n'a finalement duré que deux semaines et demie. De ce fait, la mission n'a pu côtoyer que deux organisations de la société civile. De même, l'EE n'a pas pu faire d'entretiens avec un certain nombre de bailleurs de fonds, et il n'a pas non plus été possible de rencontrer des responsables d'établissements d'enseignement supérieur. Enfin, la période prévue pour les enquêtes de terrain ayant coïncidé avec celle de la préparation des tests scolaires, la mission n'a pu rencontrer que quelques chefs de circonscriptions scolaires (CCS) et conseillers pédagogiques (CP).

Pour terminer, le problème de la disponibilité et de la qualité des données statistiques a représenté une autre contrainte importante. Le MCAPLN et le MESFP connaissent en effet de grandes difficultés à fournir des données actualisées permettant de renseigner les indicateurs clés, et il y a souvent des incohérences entre les différentes sources de données. Par conséquent, l'EE a dû consacrer plus de temps et d'efforts que prévu à la recherche de données fiables.

Ce rapport comprend les six chapitres suivants :

1. Contexte et approche de l'évaluation,
2. Contextes national et sectoriel,
3. Bilan et appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus,
4. Gestion, pilotage et animation du dialogue sectoriel,
5. Financement du secteur,
6. Conclusions générales et recommandations principales.

2. Contextes national et sectoriel

Ce chapitre présente brièvement les contextes politique, socioéconomique et sectoriel dans lequel s'inscrit le PDDSE.

2.1. Contextes politique et socioéconomique

Depuis que le Bénin s'est engagé sur la voie de la démocratisation en 1990, la consolidation de la démocratie, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté constitue un des axes fondamentaux de l'action du gouvernement et de la coopération pour l'aide au développement. Le GdB a élaboré son premier document de Stratégie de réduction de la pauvreté en 2002, couvrant la période 2003-2005, qui sert de cadre stratégique de référence au dialogue avec les PTF. En 2006, le Bénin a connu une transition politique marquée par un renouveau démocratique, à l'occasion de l'élection de son troisième président ; c'est lui qui a lancé les Orientations stratégiques de développement (OSD) pour 2006-2011, axées sur la dynamisation de pôles de croissance et de développement en vue de réduire significativement la pauvreté. Ces orientations ont alimenté l'élaboration de la deuxième Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP), qui couvre la période 2007-2009. La SCRP met l'accent sur le renforcement du capital humain comme un des fondements de la croissance économique et reconnaît le caractère prioritaire de « la promotion d'un système éducatif de développement » et du « renforcement de la formation professionnelle en adéquation avec les besoins du marché du travail⁶ ». Une nouvelle stratégie de troisième génération, qui couvre la période 2011-2015 (SCRP 3), a été adoptée fin 2010, alors que la réélection du président Boni Yayi, en avril 2011, a marqué la continuité et la stabilité politiques du pays.

L'IDH du Bénin a augmenté de manière continue, atteignant 0,435 en 2010 selon le dernier Rapport sur le développement humain du PNUD, ce qui place le pays au 134^{ème} rang sur les 169 inclus dans le classement. Le dernier recensement de la population réalisé

⁶ Gouvernement du Bénin (2007), *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP 2007-2009)*, août, pp. 50-54.

en 2002 établissait l'effectif de la population du Bénin à près de 6,76 millions d'habitants et en 2010, on l'estime à 8,78 millions⁷, dont plus de 50 % de moins de 16 ans. La population, inégalement répartie sur le territoire, a une forte densité dans le Sud. La dernière enquête sur les conditions de vie des ménages de 2009, basée sur des données de 2007, fait ressortir une incidence de pauvreté monétaire nationale de 33,3 %, contre 28,4 % en 2002, dénotant une aggravation de la situation malgré les nombreuses initiatives prises en faveur de la réduction de la pauvreté⁸. En outre, les inégalités entre les plus démunis se sont aggravées au niveau national, du fait notamment d'une augmentation très marquée de l'indice de sévérité de la pauvreté au sein de la population, surtout en milieu urbain⁹. L'incidence de pauvreté est par ailleurs nettement plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain. Ainsi, en 2007, 39,6 % des Béninois vivaient en dessous du seuil de pauvreté en milieu rural, contre 21,7 % en milieu urbain¹⁰. Cette évolution peut, entre autres, s'expliquer par le fait que le Bénin a connu une forte croissance démographique atteignant environ 2,9 % par an¹¹, ce qui a induit une demande sociale forte, que la croissance économique n'a pas pu absorber.

Les résultats économiques se sont nettement améliorés durant les deux dernières décennies, avec une croissance annuelle réelle du produit intérieur brut (PIB) de 4,4 % en moyenne entre 1990 et 2006, grâce aux réformes politiques et économiques entreprises¹². Le Bénin tire une grande partie de sa richesse du secteur primaire (celui-ci représente environ un tiers du PIB et emploie la majeure partie de la population active). Le secteur secondaire est peu développé (13 % du PIB) et le secteur tertiaire, dominé par le commerce et largement tributaire des échanges avec le Nigeria, représente plus de la moitié du PIB¹³. La croissance économique a affiché des résultats positifs de 2006 à 2008, mais l'année 2009 a été marquée par un ralentissement de l'activité économique, avec un taux de croissance de 2,7 % du PIB réel contre 5 % en 2008, reflétant en partie l'impact

7 GdB (2010), *Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, (SCRP 2011-2015)*, décembre, p. 111.

8 INSAE (2009), *Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICoV), 2007. Principaux indicateurs*, mai.

9 INSAE (2008), *Tableau de bord social*, avril, p. 10.

10 INSAE (2009), *op. cit.*

11 SCRCP (2011-2015), *op. cit.*, p. 65.

12 Voir Banque mondiale (2011), « Fiche pays Bénin », *Site de la Banque mondiale* [En ligne] <http://go.worldbank.org/SX0A859X10> (Page consultée le 10/10/2011).

13 Voir MEF (2011), *Site du ministère de l'Economie et des Finances* [En ligne] <http://www.finances.bj/spip.php?article49#primaire> (page consultée le 10/10/2011).

négalif de la récession mondiale sur l'économie béninoise. En 2010, les effets de la crise se sont encore fait sentir sur l'économie béninoise et le taux de croissance s'est situé en dessous de 3 %, contre une prévision initiale de 6 %. La gestion budgétaire, marquée par un volume important de crédits reportés et une forte augmentation de la masse salariale (24 %), a créé de véritables perturbations dans l'exécution des dépenses publiques depuis 2009¹⁴. La capacité d'absorption continue d'être un problème récurrent pour les secteurs prioritaires et l'atteinte des OMD demeure donc un défi difficile à relever, car ces derniers supposent notamment une croissance soutenue et une amélioration de l'efficacité de la diffusion des services publics¹⁵.

2.2. Le PDDSE (2006-2015)

À travers différentes dispositions prises sur les plans national et international, le Bénin s'est engagé à promouvoir l'accès équitable à l'éducation. Une des dispositions les plus importantes figure dans l'article 13 de la Constitution de décembre 1990, qui affirme que « L'État pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'État assure progressivement la gratuité de l'enseignement public ». La Constitution autorise également, dans l'article 14, l'existence d'écoles privées sous contrôle de l'État pouvant bénéficier de subventions publiques. Ces déclarations se sont concrétisées dans la loi portant orientation de l'Éducation nationale au Bénin de 2003, qui accorde elle aussi une grande attention à la recherche d'équité et de qualité à tous les niveaux du système éducatif, et à la diversification d'une offre de formation en adéquation avec les besoins de l'économie.

Le nouveau système éducatif mis en place en 1990 prévoyait de revoir les programmes d'enseignement ; depuis, les gouvernements successifs ont procédé à des ajustements et à de nouvelles réformes. Prenant en compte les engagements pris au niveau international dont, en 2000, le Cadre d'action de Dakar relatif à l'Éducation pour Tous d'ici 2015, le gouvernement a adopté, en 2005, une lettre de politique du secteur éducatif qui spécifie les grandes orientations du secteur. Conformément à la volonté du Bénin d'accorder la priorité au secteur de l'éducation dans sa stratégie de développement

14 GdB/PTF (2010), *Aide-mémoire de la mission de revue conjointe de la SCRP*, 24 juin au 2 juillet.

15 GdB/PTF (2010), *op. cit.*

et de lutte contre la pauvreté, ces orientations ont conduit par la suite à l'adoption du PDDSE, qui offre un cadre cohérent intégrant tous les niveaux d'enseignement.

Le PDDSE définit les principaux objectifs et stratégies par ordre d'enseignement, à partir d'une analyse diagnostique tenant compte de certaines préoccupations clés comme la qualité, l'accès et l'équité, la rétention, les redoublements, la gestion des flux, l'efficacité externe, le recrutement et la formation des enseignants, la scolarisation des filles et la gestion et le pilotage du système. Des simulations financières ont en outre permis de chiffrer les différentes politiques et d'avoir ainsi des prévisions budgétaires offrant un moyen de viabiliser le Plan. Il faut toutefois souligner que, si le caractère fragmenté du secteur constitue l'un des facteurs qui militent en faveur d'un Plan commun, c'est également l'un des principaux défis du PDDSE. En effet, depuis 2001, le secteur de l'éducation est placé sous la tutelle de quatre ministères qui ont connu plusieurs mutations dans leurs dénominations, leurs attributions et leur organisation. Depuis 2008, les quatre ministères en charge de l'Éducation sont le ministère des Enseignements maternel et primaire (MEMP), le ministère de l'Enseignement secondaire et de la Formation technique et professionnelle (MESFTP), le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS) et le ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales (MCAPLN).

3. Bilan et appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus

Ce chapitre présente une appréciation des stratégies prévues par le PDDSE pour chaque programme correspondant aux différents ordres d'enseignement, ainsi qu'un bilan de leur mise en œuvre. L'analyse de ces stratégies a notamment pour objectif d'évaluer leur pertinence et leur efficacité à partir des cadres logiques et des tableaux (49 à 54) de phasage du Plan¹⁶, mais elle abordera aussi des questions relatives à leur efficience et à leur durabilité.

3.1. Enseignement maternel

L'enseignement maternel pour les enfants de trois à cinq ans a été institutionnalisé au Bénin en 1976, mais il a reçu très peu d'intérêt officiel par la suite. En 2005, moins de 30 000 enfants bénéficiaient de ce type d'enseignement, qui était concentré surtout dans les zones urbaines de Cotonou et Porto-Novo¹⁷. Les écoles privées accueillent un bon tiers de ces effectifs. Au début des années 2000, l'impact important de l'éveil de la petite enfance sur la scolarisation ultérieure, et plus généralement sur le développement de l'être humain, a été reconnu et le GdB a décidé d'inclure un programme dédié à l'enseignement maternel dans le PDDSE, pour promouvoir son expansion rapide tout en assurant sa répartition équitable sur le territoire.

3.1.1. Accès et équité

Pertinence

Avec ce double objectif en vue et en considérant la contrainte des ressources limitées, le GdB a fait le choix de promouvoir l'offre du privé (y compris celle des ONG), et surtout de mobiliser les communautés locales pour qu'elles prennent directement en charge l'organisation d'écoles maternelles communautaires.

16 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (2006-2015)*, Tome 1, décembre, pp. 90-150.

17 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *op. cit.*, Tome 1, p. 91.

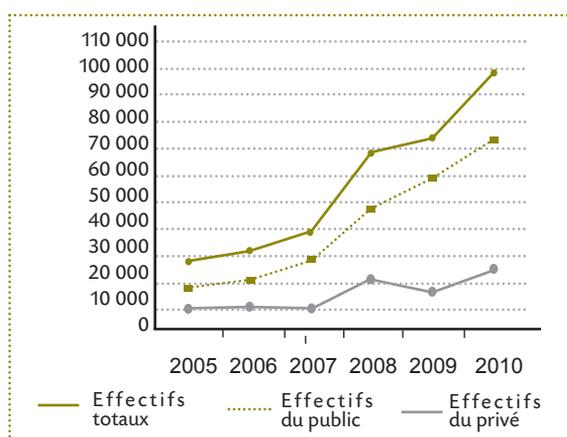
Les stratégies prévues à cet effet dans le PDDSE sont, d'un côté, la mise en œuvre d'un plan de communication et de sensibilisation des communautés et des élus locaux et, de l'autre, la mise en place d'un système de subvention par enfant et par an, modulé par zone, et dont devraient bénéficier aussi bien les écoles privées que communautaires.

Le Plan propose également que, là où il n'y a pas d'école maternelle, une action de sensibilisation des mères vis-à-vis de l'éducation de leurs enfants soit prise en charge par des animatrices (nommées au niveau du primaire), en coopération avec les structures responsables de la famille.

Ces stratégies, qui consistent à s'appuyer avant tout sur les communautés locales et, plus largement, sur l'initiative de la société civile pour assurer l'expansion de l'école maternelle, ont fait leurs preuves dans de nombreux pays (Cambodge, Indonésie, Nigeria et bien d'autres). Elles constituent une option pertinente pour le Bénin, étant donné ses ressources limitées et la nécessité de créer un partenariat étroit avec les parents et la communauté pour assurer un développement harmonieux des enfants. On peut néanmoins regretter qu'aucune stratégie précise n'ait été formulée pour corriger de manière planifiée et systématique les déséquilibres spatiaux dans l'accès à l'enseignement maternel.

Efficacité

Graphique I. Évolution des effectifs du maternel (public et privé) par année



Source : GdB/PNUD (2008), Rapport national sur le développement humain (2007-2008).
Responsabilité sociale, corruption et développement humain durable, PNUD.

Comme le montre le graphique 1, la croissance des effectifs du préscolaire a été impressionnante depuis le lancement du PDDSE, puisque le nombre d'enfants inscrits a été multiplié par 3,5 entre 2005 et 2010. Les effectifs ont effectivement très vite dépassé les prévisions du Plan, de sorte qu'en 2010 leur nombre était déjà de 97 333 (alors que la cible était de 90 100 pour 2015).

Cependant, il faut signaler que cette bonne performance n'est pas le résultat de la stratégie initialement prévue mais plutôt de la mesure de gratuité de l'enseignement maternel (et primaire) public, instaurée à la rentrée d'octobre 2006 sur décision gouvernementale. En effet, à partir de cette date, les écoles communautaires existantes répondant aux critères fixés par le ministère ont été rapidement prises en charge par l'État et intégrées aux écoles publiques. Quant aux écoles communautaires, elles ont également vocation à devenir publiques, sauf certaines, soutenues par des ONG ou des PTF comme l'UNICEF, qui préfèrent rester communautaires. De ce fait, l'objectif, qui était d'arriver à accueillir 75 % des élèves en mode communautaire en 2015, a été abandonné et le gros de l'effort en matière d'expansion du préscolaire est dorénavant directement supporté par le budget de l'État. C'est ainsi que le secteur public, qui accueillait 63 % des effectifs totaux en 2005, en accueillait déjà 75 % en 2010. Le privé, de son côté, a aussi continué à croître, malgré l'absence de subventions, mais moins rapidement que le public. Ses effectifs ont « seulement » doublé, alors que ceux du public ont été multipliés par quatre entre 2005 et 2010.

Si la stratégie de la gratuité, combinée avec des actions de communication et de sensibilisation ciblées, a montré son efficacité, le problème de sa durabilité mérite d'être posé. Comme le montre la croissance très rapide des effectifs et comme l'EE a pu le constater lors de ses visites sur le terrain, une réelle dynamique en faveur du préscolaire est en train de se développer dans les communautés locales. La question est de savoir si, à plus long terme, l'État sera en mesure de fournir une offre suffisante pour répondre à cette demande, sans faire appel à l'effort des communautés locales comme cela était prévu à l'origine. Cette question, qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse systématique jusqu'à ce jour, devrait être étudiée dans le cadre d'un examen plus large visant une répartition plus équilibrée du budget de l'État entre les différents niveaux et types d'éducation (cf. 5.1.).

En l'absence d'indicateurs de suivi appropriés, il est difficile de dire dans quelle mesure l'expansion rapide du préscolaire a pu être accompagnée d'une réduction des disparités d'accès entre zones rurales et urbaines. Par contre, les données montrent qu'en 2010, la parité filles/garçons était assurée, puisque le pourcentage de filles parmi les inscrits se situait légèrement au-dessus de 50 %.

3.1.2. Qualité

Pertinence

Les stratégies prévues pour améliorer la qualité de l'enseignement maternel visent avant tout le secteur public et concernent :

- la mise en place de nouveaux programmes adaptés ;
- le recrutement d'un certain nombre d'enseignants contractuels au cours de la décennie pour obtenir un ratio élèves-maître de 30 ;
- l'amélioration de la qualification des enseignants à travers la formation initiale et continue du personnel enseignant et du personnel d'encadrement ;
- l'amélioration des infrastructures et des équipements préscolaires ;
- la dotation annuelle de chaque école publique d'un paquet essentiel de matériel d'activités d'éveil.

L'importance d'exercer un contrôle sur la qualité et le respect des normes, y compris dans les écoles privées, est rappelée en introduction du PDDSE, mais aucune stratégie spéciale n'est définie à ce sujet.

Plus généralement, on remarque aussi que l'approche proposée est surtout axée sur l'éveil et la préparation de l'enfant à l'entrée à l'école primaire, alors que l'expérience montre que l'école maternelle est plus efficace lorsqu'elle aborde les enfants de manière holistique, en s'occupant en même temps de leurs besoins en matière d'éducation, de nutrition, de santé et de protection¹⁸. Cela implique de développer, dès le départ, une coopération soutenue avec les ministères en charge de programmes dans ces différents domaines, notamment le ministère de la Famille et de la Solidarité nationale et le ministère de la Santé.

Efficacité

Le bilan des actions entreprises pour améliorer la qualité est mitigé. En ce qui concerne l'encadrement pédagogique dans les écoles publiques, les deux indicateurs disponibles montrent qu'après une détérioration continue jusqu'en 2009, un redressement se dessine à partir de 2010. Le ratio élèves-encadreur, maintenu à 33

18 UNESCO/BREDA (2010), *Early Childhood Care and Education*, Regional Report, Africa, p. 87.

jusqu'en 2007, est ainsi monté jusqu'à 41 en 2009 pour redescendre à 32 en 2010 (contre une cible à 30). De la même manière, le pourcentage d'animateurs parmi le personnel enseignant a chuté vertigineusement de 69 % en 2006 à 27 % en 2009, mais il est remonté à près de 48 % l'année d'après. L'amélioration de ces deux indicateurs en 2010, et surtout du second, est en grande partie liée à l'ouverture, à la rentrée 2008-2009, d'une École normale des instituteurs (ENI) dédiée à la formation des enseignants de la maternelle. Cette ENI, qui produit à peu près 300 sortants par an, a pour le moment un effet assez massif sur la qualité de l'encadrement pédagogique, dans la mesure où le nombre total des enseignants du préscolaire public reste limité (2 258 en 2010). Mais son effet deviendra moins significatif au fur et à mesure que les besoins en personnel augmenteront, en fonction de l'expansion très rapide de ce sous-secteur. De ce fait, la nécessité d'amplifier la formation professionnelle initiale des enseignants risque de s'imposer dans un très proche avenir.

La situation en matière d'infrastructures et d'équipements de base reste préoccupante. Un programme décennal pour le renforcement des infrastructures maternelles devait être élaboré en 2007 et, par la suite, il était prévu que 1 869 salles de classe soient construites avant 2015. Néanmoins, ce programme n'a pour le moment pas vu le jour et il n'a pas été possible d'obtenir des chiffres précis sur le nombre de salles de classe de maternelle construites ou rénovées depuis le début du Plan. Une analyse rapide des dernières statistiques disponibles montre tout de même qu'un effort important reste à faire dans ce domaine. En effet, en 2010, 73 % des écoles maternelles publiques n'avaient pas accès à l'eau, tandis que 13 % des salles de classe fonctionnaient sous appâtements¹⁹ ou sans murs et que 14 % avaient des murs et des toitures en matériaux provisoires (très majoritairement en mauvais état²⁰). Par ailleurs, sans avoir d'indicateurs précis, il semble qu'il y ait aussi eu des retards et des problèmes dans le domaine de la confection du mobilier scolaire et de l'acquisition des manuels scolaires²¹.

La mise en place d'un nouveau programme adapté à la petite enfance a également pris du retard : finalement préparé en 2008, celui-ci a ensuite été mis à l'essai dans un nombre limité d'écoles. Il est prévu que cet essai se termine très prochainement et que la généralisation débute alors. S'il est proprement appliqué, ce programme devrait offrir de bonnes perspectives pour une réelle amélioration des contenus transmis et des méthodes

19 Abris en matériaux naturels tels que des feuilles de bananier, de palmier ou de la paille.

20 MEMP (2009-2010), *Annuaire statistique*.

21 MEMP (2008-2009), *Rapport de performance*.

de travail utilisées au préscolaire. Le défi qui reste, néanmoins, est d'arriver à une approche plus holistique en matière de développement de la petite enfance, comme cela est proposé dans la Politique nationale de développement intégré du jeune enfant (PNDIJE), préparée sous l'égide du ministère de la Famille et de la Solidarité nationale en 2010. Pareille approche impliquera en premier lieu que des liens plus étroits soient construits entre l'école maternelle et les parents, qui restent les premiers acteurs de l'éducation de leurs enfants. Un programme d'éducation parentale, qui devrait prochainement être lancé par le ministère de la Famille, pourra aider à avancer dans cette direction.

Encadré 1. Conclusions du sous-secteur enseignement maternel

- L'expansion de l'enseignement maternel a dépassé les prévisions du PDDSE. En effet, le nombre d'enfants inscrits a presque quadruplé depuis 2005, de sorte que les effectifs de 2010 sont déjà nettement au dessus de la cible fixée pour 2015.
- Cette bonne performance n'est pas le résultat de la stratégie initialement prévue, mais de la mesure de gratuité introduite à la rentrée d'octobre 2006. La question se pose de savoir si, à plus long terme, l'État sera en mesure de soutenir ses efforts. Il conviendra par ailleurs de veiller plus attentivement à ce que l'expansion du préscolaire mène effectivement à une réduction des inégalités d'accès entre zones rurales et urbaines.
- Le bilan des actions entreprises pour améliorer la qualité est mitigé. Si l'encadrement pédagogique dans les écoles maternelles publiques s'est amélioré à partir de 2009, grâce à l'ouverture d'une ENI dédiée à la formation des enseignants de la maternelle, il sera indispensable d'amplifier rapidement l'effort de formation initiale des enseignants. Par ailleurs, la situation en matière d'infrastructures et d'équipements reste également préoccupante.
- Enfin, un nouveau programme plus adapté à la petite enfance a été mis à l'essai et devra être généralisé prochainement. Ce programme, qui offre de bonnes perspectives pour une amélioration de l'enseignement préscolaire, reste cependant centré sur la préparation à l'école primaire et mériterait d'évoluer vers une approche plus holistique, axée sur le développement global de l'enfant et combinée avec un programme d'éducation parentale.

3.1.3. Recommandations relatives à l'enseignement maternel

Accès et équité

1. Examiner les implications financières de la gratuité de l'enseignement maternel afin d'évaluer sa soutenabilité à plus long terme et d'adapter les stratégies d'expansion en conséquence.
2. Développer un plan à long terme pour l'implantation équilibrée des infrastructures préscolaires entre communes et entre zones rurales et urbaines, accompagné d'indicateurs précis pour mesurer la réduction des disparités.
3. Ce plan devrait être intégré dans la préparation de la carte scolaire prospective pour l'enseignement primaire (voir la recommandation 1 concernant l'accès au primaire).

Qualité

1. Renforcer le pilotage de la qualité des écoles maternelles en veillant spécialement et d'une manière proactive à l'amélioration des infrastructures et des équipements de base, de la qualification du personnel, du rapport élèves-enseignant et de la disponibilité du matériel pédagogique.
2. Cette activité impliquera, d'une part, le développement et l'utilisation systématique d'indicateurs appropriés pour mesurer l'évolution dans ces différents domaines et, d'autre part, pour évaluer la disponibilité du matériel pédagogique, la collecte de nouvelles informations (à intégrer dans le questionnaire annuel de collecte d'informations).
3. Mettre sur pied un programme en partenariat avec le ministère de la Santé et le ministère de la Famille pour promouvoir une coopération étroite entre écoles maternelles et parents, dans l'intérêt d'un développement mieux intégré et plus efficace de l'enfant.

3.2. Enseignement primaire

Accès et équité

Dès le début des années 1990, l'enseignement primaire a été un sous-secteur prioritaire de la politique éducative. Entre 1994 et 2005, ses effectifs ont doublé, avec un taux de croissance annuel moyen de presque 8 %. La principale préoccupation du gouvernement au lancement du PDDSE était donc avant tout de maintenir cette dynamique d'expansion, mais aussi de réduire les inégalités d'accès importantes et persistantes malgré ce développement rapide.

Pertinence

Les stratégies générales annoncées pour soutenir la dynamique de croissance des effectifs comprennent à la fois l'introduction de la gratuité de l'enseignement et une sensibilisation soutenue en faveur de la scolarisation, combinées avec une accélération des constructions scolaires, une amélioration et une meilleure répartition de la couverture en enseignants, l'introduction d'une flexibilité locale dans le calendrier scolaire et, enfin, un renforcement du secteur privé par un système de subventions. Dans l'ensemble, cette combinaison de stratégies, portant en même temps sur la demande et sur l'offre d'éducation, semble cohérente et pertinente pour soutenir voire accélérer l'expansion du système.

Pour ce qui est du défi de l'équité, les stratégies spécifiques proposées visent explicitement les filles, les enfants à besoins spécifiques et les enfants non scolarisés ayant dépassé l'âge d'entrer à l'école. Les actions prévues pour atteindre une meilleure scolarisation des filles reçoivent beaucoup d'attention et ont été élaborées avec précision. Il n'en va pas de même des actions envisagées pour intégrer les enfants à besoins spécifiques et les enfants non scolarisés. Dans ces deux cas, les propositions sont assez générales, ce qui semble refléter un engagement nettement plus faible en faveur de ces groupes.

Par ailleurs, on peut regretter que les disparités d'ordre géographique, qui restent très importantes²², ne fassent pas l'objet d'une stratégie de réduction mieux articulée. Quelques mesures sont certes proposées pour assurer une couverture plus équitable en infrastructures et en enseignants, mais on est loin d'une politique globale et intégrée. L'absence d'une telle politique est d'autant plus regrettable que nous savons que les différentes formes d'inégalité se cristallisent souvent dans des zones bien précises, et demandent de ce fait une action territorialement ciblée et modulée en fonction des situations et des besoins locaux. Pour être efficace, une telle modulation impliquerait d'accélérer le passage vers une planification plus décentralisée et participative au niveau des communes, tout simplement parce que les collectivités locales sont les mieux placées pour connaître les groupes défavorisés cibles, identifier leurs besoins spécifiques, et mettre en œuvre les programmes d'action nécessaires²³. Or, jusqu'à présent, les collectivités locales n'ont pas été réellement impliquées dans la planification de l'éducation, qui reste un processus centralisé sans réelle participation de la base²⁴.

22 Pour une analyse approfondie, voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 188-192.

23 Voir Tingbé-Azalou, A. (2008), *Évaluation des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (OSD, SCRP, OMD, etc.)*, Présidence de la République, Haut-Commissariat à la gouvernance concertée, octobre.

24 Odushina, D. et M. Moustapha (2008), *Ecole et décentralisation : le cas du Bénin*, Cahiers de recherche de l'IPE, IPE/UNESCO, pp. 137-151.

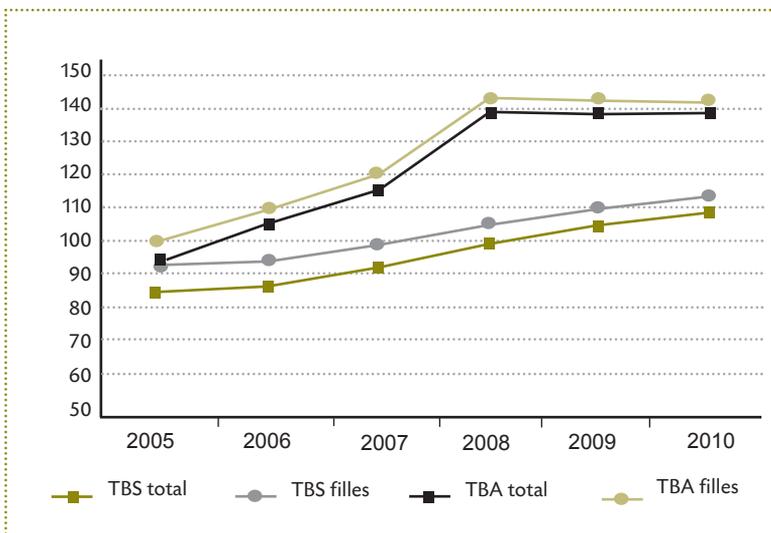
Efficacité

Accès

Egalement soutenu par la gratuité, le TBA a connu une accélération exceptionnelle de 119 à 143 % entre 2007 et 2008 (très largement au-dessus de la cible de 104 %). Comme il fallait s'y attendre, il a ensuite baissé, pour atteindre 132 % en 2010. Cette bonne performance quant aux effectifs accueillis dans le système montre que les stratégies mises en œuvre ont porté leurs fruits, particulièrement l'introduction de la gratuité de l'enseignement combinée avec des campagnes de sensibilisation annuelles régulières²⁵.

Comme le graphique 2 le met bien en évidence, la croissance rapide des effectifs s'est poursuivie au cours de la mise en œuvre du plan, et elle a même reçu un coup d'accélération à partir de l'introduction de la gratuité de l'enseignement à la rentrée 2006-2007. Le TBS est passé de 93 % en 2005 à 104 % en 2008, légèrement au-dessus de la cible de 100 %, puis à 111 % en 2010. Cela laisse présumer que la cible de 125 %, fixée pour 2015, pourra sans doute être atteinte. Or, les résultats auraient sans doute pu être encore meilleurs si les stratégies d'action portant sur l'offre, et notamment celles visant le renforcement des infrastructures et de la couverture en enseignants, avaient pu être mises en œuvre avec davantage d'efficacité.

Graphique 2. Evolution du TBS et du TBA dans le primaire public et privé



Source : MEMP (2005 à 2010), Rapports de performance pour la revue annuelle ; MEMP (2005 à 2010), Annales statistiques.

25 Voir les rapports de performance annuels du MEMP.

Quant à la couverture en infrastructures publiques, il était prévu qu'en moyenne, 1 333 salles de classe seraient construites au cours de la première phase du Plan et que le rythme serait ensuite rapidement accéléré, de façon à arriver à un total de 33 000 salles construites ou reconstruites pendant toute la période du PDDSE. En réalité, selon les dernières statistiques fournies par la direction des Infrastructures, de l'Entretien et de la Maintenance (DIEM), seules 3 464 salles de classe ont été livrées entre 2006 et 2010, tandis que 2 691 étaient en cours de construction²⁶.

Cette performance nettement insuffisante n'est pas due à un manque de ressources financières (puisque, d'une année sur l'autre, le taux d'exécution du budget d'investissement reste bas – cf. 5.2.1.), mais à la faible capacité de gestion du ministère et plus spécialement de la Cellule de passation des marchés publics (CPMP – absence de standardisation des procédures, délais dans les processus d'approbation des documents, personnel peu formé, surcharge de travail, etc.)²⁷. Par conséquent, le pourcentage de salles de classe en matériaux définitifs et en bon état s'est effrité au fil des ans, passant de 66 % en 2006 à 61 % en 2010, alors que le pourcentage de salles en matériaux provisoires s'est élevé de moins de 1 % à plus de 7 % pendant la même période²⁸. On peut espérer que la décentralisation de la construction et de l'entretien des écoles primaires au niveau des communes, qui est finalement en train de se mettre en place, pourra conduire, une fois la phase de rodage terminée, à une exécution plus efficace des travaux d'infrastructures. En tous les cas, toutes les communes visitées par l'EE semblaient réellement motivées pour assumer ces nouvelles responsabilités, et toutes disposaient d'un début d'expérience dans ce domaine.

Reste le problème de la faible attention accordée à la distribution spatiale des constructions et des réhabilitations. À mi-parcours du Plan, il n'existe toujours pas de carte scolaire, ni de critères ou de procédures de répartition clairs, qui permettraient d'arriver à une couverture scolaire plus équitable sur le territoire national²⁹.

26 Chiffres directement fournis par la DIEM à l'EE.

27 FTI-FCB (2010), « Note technique sur le programme de construction, Annexe 3 », *Aide-mémoire de la mission de supervision*, 2 au 11 novembre 2009. Pour une analyse détaillée des problèmes de passation des marchés, voir Ambassade royale du Danemark au Bénin (2010), *Etude sur le FCB et le FTI, Secteur de l'Éducation au Bénin*, Rapport final, août, pp. 30-40.

28 Indicateurs calculés à partir des annuaires statistiques du MEMP.

29 FTI-FCB (2010), *op. cit.*, pp. 6-7.

En ce qui concerne la couverture en enseignants dans les écoles publiques, leur recrutement s'est maintenu à un rythme soutenu depuis 2006. Leur nombre total est ainsi passé de 23 270 en 2005 à 30 534 en 2010, soit un taux d'accroissement de 31 % en cinq ans. Ce taux est néanmoins inférieur à celui de l'accroissement du nombre total d'élèves, qui est de 36 % sur la même période. Ce recrutement s'est fait surtout parmi les ACE, dont le nombre a presque triplé, avec une augmentation de 174 %, contre une progression de 8 % seulement pour les APE et une diminution de 64 % pour les enseignants communautaires (conséquence de leur reversement) sur la même période³⁰. À cause de ce décalage entre la croissance du nombre d'enseignants et celle des effectifs d'élèves, le rapport élèves-maître (REM), qui s'était maintenu autour de 47 jusqu'en 2008, a eu tendance à s'élever, puisqu'il est passé à 48 en 2009 puis à 50 en 2010, pour une cible de 44 en 2011.

Comme dans le cas des infrastructures, l'autre problème qui reste posé concerne la répartition peu équitable des enseignants sur l'ensemble du territoire. En effet, l'écart maximum entre les REM départementaux, qui était de 9 en 2005, n'a pas baissé au cours de la première phase du Plan et est resté au-dessus de la cible de 4, fixée pour 2008. Cet écart a même eu tendance à se creuser par la suite : de 10 en 2009, il est passé à 14 en 2010, pour une cible de 1 pour 2011. Pour pallier cet écart, le Plan propose de procéder à l'affectation du personnel enseignant en fonction de critères précis et sur la base d'un système de recrutement sur poste, l'objectif étant de générer automatiquement une couverture des écoles plus équitable en enseignants entre départements et à l'intérieur de chaque département. Mais, manifestement, cette politique n'a pas été proprement appliquée³¹. Ce problème a été soulevé à plusieurs reprises par les interlocuteurs de l'EE lors des visites sur le terrain. Il semble être un vrai sujet de préoccupation pour les CS à caractère rural, dont certaines manquent cruellement d'enseignants « alors qu'il y en a

30 Il existe trois catégories d'enseignants des enseignements primaire et maternel : les enseignants agents permanents de l'État (APE), recrutés sur concours et titulaires d'un CEAP (Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique) ou d'un CAP (Certificat d'aptitude pédagogique), les enseignants agents contractuels de l'État (ACE), recrutés sur titre ou sur dossier (ces agents peuvent bénéficier d'une formation pédagogique professionnelle en cours d'emploi et obtenir ainsi un CAP ou CEAP, ce qui leur permet de rejoindre le corps des APE sous certaines conditions) et les enseignants communautaires, recrutés et rémunérés en grande partie par les communautés locales pour faire face au manque d'enseignants APE ou ACE. Ces enseignants sont en principe titulaires d'un BEPC au minimum. Depuis 2008, les enseignants communautaires recensés en 2007 ont été « reversés » dans le corps des ACE et un programme de formation diplômante en cours d'emploi a été organisé pour assurer leur formation pédagogique professionnelle. Voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 203-205.

31 Pour une analyse détaillée, voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.* (pp. 202-214), qui mentionne par exemple qu'à la rentrée 2007-2008, le recrutement de 3 000 enseignants contractuels s'est fait non pas sur poste, mais au niveau central.

pléthore en ville », selon l'expression de certains interlocuteurs. Il est clair aussi que, pour être appliqué plus facilement et de manière efficace, le système mériterait d'être accompagné d'incitations afin de rendre les postes en zones reculées plus attractifs, ce qui ne semble pas être le cas actuellement.

Équité

Les inégalités entre filles et garçons en matière de fréquentation de l'école primaire ont continué à se réduire. L'indice de parité du TBS filles/garçons a progressé de 0,90 en 2005 à 0,94 en 2010, alors que celui du TBA est passé de 0,92 à 0,98. On peut en conclure que la parité complète dans la fréquentation scolaire entre filles et garçons, fixée comme cible pour 2015, pourra être atteinte, à condition bien entendu que les efforts à cet effet soient maintenus³². Il faut toutefois souligner qu'il s'agit là de chiffres nationaux, qui masquent des disparités importantes entre communes. En 2010, par exemple, alors que le TBS national pour les filles était de 107 %, 15 communes avaient toujours un TBS/filles de moins de 85 %³³.

Un ensemble de stratégies variées étaient annoncées dans le Plan pour promouvoir la scolarisation des filles, telles que le renforcement du plaidoyer et de la sensibilisation, des activités de type recherche-action, des actions de proximité avec implication des ONG, associations de développement, groupements de femmes et leaders locaux, l'introduction d'un quota de femmes lors du recrutement de contractuels, le recrutement d'animatrices dans les localités à faible taux de scolarisation et l'application des dispositions légales visant à décourager le harcèlement sexuel. Il est difficile d'évaluer la part respective de chacune de ces stratégies dans les résultats positifs qui ont été obtenus. Certaines d'entre elles, comme l'instauration d'un système de quota pour le recrutement des femmes, pourtant potentiellement efficaces (voir la section suivante sur la rétention), n'ont pas été appliquées, tandis que d'autres, comme l'application des dispositions légales, ont fait l'objet d'une sensibilisation active sans que leur effet puisse être facilement appréhendé pour autant. Mais, dans l'ensemble, les personnes interrogées au niveau central comme au niveau local s'accordent pour penser³⁴ que, globalement, les stratégies les plus efficaces ont été les mesures de

32 Compte tenu des résultats positifs obtenus en matière de scolarisation des filles et du fait que, par contre, dans certaines communes le taux de scolarisation des garçons était en baisse, le slogan des campagnes qui était « Toutes les filles à l'école » est devenu, à partir de 2009, « Tous les enfants à l'école ».

33 MEMP (2009-2010), *Annuaire statistique*.

34 Voir aussi Gnimadi, A. (2008), *Évaluation et actualisation du Paquet éducatif essentiel (PEE) pour l'accélération de la scolarisation des filles au Bénin*, MEMP, novembre, p. 76.

réduction des coûts pour les familles (en particulier la gratuité de l'enseignement) et les activités soutenues de plaidoyer et de sensibilisation.

Ce jugement n'est pas étonnant, dans la mesure où il s'agit là de deux stratégies à portée nationale, alors que plusieurs autres sont plus limitées et ancrées dans les réalités locales, qu'il s'agisse des actions de proximité avec les groupements de femmes, des activités de type recherche-action ou encore du recrutement d'animatrices pour travailler avec les communautés. Avec le soutien actif de plusieurs ONG et de quelques PTF, comme l'UNICEF ou la Danida, toutes ces actions ont été mises en œuvre d'une manière ou d'une autre, mais généralement à l'échelle d'une ou de quelques communes et souvent dans un ordre dispersé. L'évaluation du Paquet éducatif essentiel (PEE), effectuée en 2008, avait déjà mis en évidence deux faiblesses majeures dans les actions entreprises pour accélérer la scolarisation des filles, à savoir la faible appropriation de ces actions par la base, ce qui menace leur durabilité, et le manque de cohésion et de synergie dans les interventions locales, ce qui limite leur efficacité et leur efficience³⁵. Or, ce sont précisément ces types de stratégies, plus ciblées et directement axées sur les besoins locaux, qui risquent de devenir nécessaires à l'avenir, dans la mesure où il faudra précisément intégrer dans l'école les groupes de filles (et de garçons) pour lesquelles les stratégies d'intégration nationales se seront montrées insuffisantes. Pour la prochaine phase du Plan, le défi sera donc de renforcer les interventions ciblées localement, de manière coordonnée et en visant explicitement la capitalisation collective des expériences acquises sur le terrain par les différents intervenants.

Très peu de progrès ont été réalisés pour l'intégration des enfants à besoins spécifiques. L'expérience menée dans le Zou dans le cadre du Programme d'appui au secteur de l'éducation au Bénin (PASEB) concernant les enfants handicapés devait servir de point de départ à une démultiplication rapide avec, comme cible (sans doute trop optimiste), l'accession de 50 % de ces enfants au CI en 2008 et 100 % en 2015. À ce jour, aucun effort de démultiplication n'a été réalisé. En 2009, un Programme d'appui à l'intégration scolaire des enfants handicapés (PAISEH) a été créé au sein du MEMP. Cependant, peu d'activités ont été menées au titre de ce programme depuis sa création. Le projet pilote du Zou ayant pris du retard, il est maintenant prévu que son évaluation finale, qui devrait servir de base pour l'élaboration du programme de démultiplication, n'ait pas lieu avant la deuxième moitié de 2011. Lors de ses visites dans les écoles, l'EE a par ailleurs pu constater que la sensibilité aux problèmes des enfants handicapés est très

35 Gnimadi, A. (2008), *op.cit.*, *passim*.

peu développée parmi les acteurs locaux, de sorte qu'il pourrait être opportun d'entreprendre d'ores et déjà des campagnes de sensibilisation, comme préalable au lancement du prochain programme d'intégration.

De la même manière, la mise en place du programme d'éducation alternative accélérée pour les enfants non scolarisés est toujours en préparation, alors qu'il était prévu dans le Plan qu'au moins 20 % de ce groupe d'enfants devraient en bénéficier en 2010 et au moins 50 % en 2015³⁶. Une étude de faisabilité détaillée a été menée en 2006, mais c'est seulement en août 2010 qu'est intervenue la validation du document modèle qui devrait servir de référence pour structurer, coordonner et outiller concrètement le programme. Un plan de mise en œuvre est actuellement en cours d'élaboration.

3.2.1. Rétention

Alors qu'au moment de lancer le plan, la vaste majorité des enfants en âge scolaire était sur le point de rentrer à l'école, la faible rétention des élèves dans le système restait l'obstacle majeur pour atteindre le deuxième OMD – soit l'achèvement de tous les enfants du cycle complet d'études primaires à l'horizon de 2015. En effet, en 2005, le taux brut d'accès au CI était déjà de 99 % tandis que, du fait des nombreux abandons en cours de cycle, le taux d'achèvement du primaire (TAP) était de seulement de 54 %.

Pertinence

Les stratégies proposées dans le Plan pour améliorer le taux d'achèvement sont au nombre de cinq. Deux portent directement sur l'offre d'éducation (réduction des redoublements par la mise en place de sous-cycles, avec un passage automatique à l'intérieur de ces sous-cycles, et diminution du nombre d'écoles à cycle incomplet) et trois sur la demande, dont deux sont plus directement destinées à réduire l'abandon chez les filles (extension des cantines scolaires, mise en place d'un système d'encadrement des enfants défavorisés – particulièrement les filles – et dissuasion des mères de l'utilisation abusive des élèves filles par une série d'actions coordonnées avec d'autres ministères et partenaires).

36 Ce projet faisait partie des activités soutenues par le FTI, mais comme aucune dépense n'avait encore été engagée fin 2009, il n'a pas été retenu dans la reprogrammation de 2010-2011. Voir FTI-FCB (2010), *Aide-mémoire de la mission de reprogrammation des activités du programme FTI-FCB en vue de son extension*, 5 au 12 mars.

A priori, chacune de ces stratégies est utile et pertinente. Toutefois, on peut se demander si l'ensemble est suffisant pour obtenir les résultats escomptés. L'accent mis sur les redoublements est certes tout à fait justifié pour augmenter l'efficacité de l'école primaire, puisque ces derniers ont un coût et qu'ils sont peu efficaces pour lutter contre l'échec scolaire³⁷. On sait aussi que les redoublements répétés peuvent avoir une incidence négative sur la poursuite des études, même si l'ampleur de cette incidence reste moins bien connue. De la même manière, la stratégie de réduction du nombre d'écoles à cycle incomplet peut être utile, mais l'ampleur de son effet sur la rétention des élèves dépendra du nombre d'écoles dans cette situation et de la configuration locale du réseau scolaire. Parmi toutes les stratégies proposées, l'extension des cantines scolaires est sans doute l'une des plus prometteuses, des études ayant amplement démontré, y compris au Bénin³⁸, que de telles structures ont un effet positif direct sur la fréquentation scolaire. Cependant, on ne peut négliger le fait que leur extension pourrait devenir problématique pour des raisons financières. Quant aux deux autres stratégies, l'une agissant sur la demande et l'autre ciblant plus directement les filles, elles peuvent être très efficaces mais sont plus compliquées à mettre en œuvre à grande échelle, surtout la deuxième qui, pour être réellement efficace, suppose une coopération étroite avec un ensemble d'autres services, ce qui reste généralement difficile à obtenir.

Efficacité

Suite à une décision administrative de 2003 créant un sous-cycle CI-CP et interdisant les redoublements au CI, le taux de redoublement moyen national, qui était de 24 % en 2004, a commencé à baisser sérieusement dès 2004-2005 et la tendance s'est poursuivie avec des hauts et des bas pour se fixer à 13 % à partir de 2008 – la cible pour 2011 étant à 10 %. Une analyse plus détaillée des statistiques de 2010³⁹ montre néanmoins que si le taux de redoublement a effectivement chuté au CI – à seulement 2,5 % –, il se maintient entre 16 et 20 % à tous les autres niveaux de cours et ceci malgré le fait qu'officiellement, la stratégie du passage automatique à l'intérieur des sous-cycles et de la réduction graduelle des redoublements entre sous-cycles devrait être appliquée à l'ensemble du primaire.

37 Bernard, J.-M., O. Simon et K. Vianou (2005), *Le redoublement : mirage de l'école africaine ?*, CONFEMEN.

38 Voir Garnier, M. et P.-A. Gbènou (2010), *Évaluation de l'efficacité des différents types de cantines scolaires au Bénin* et Bundy, D., C. Burbano, M. Grosh, A. Gelli, M. Jukes et L. Drake (2010), *Rethinking School Feeding. Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*, World Bank.

39 MEMP (2009-2010), *Annuaire statistique*, version provisoire.

Si cette stratégie a produit des résultats limités, c'est parce que son application s'est heurtée à une résistance certaine de la part des enseignants. Les entretiens que l'EE a réalisés dans les écoles sont révélateurs à ce sujet. Ils montrent que les directeurs et les enseignants considèrent généralement que, si le non-redoublement à l'intérieur du premier sous-cycle ne pose guère problème et peut même être bénéfique pour l'élève, il n'en est pas de même pour les sous-cycles suivants. Pour eux, faire passer des élèves d'une classe à une autre sans qu'ils aient acquis les compétences nécessaires n'est pas une solution, puisque, dans la majorité des cas, ces passages ne permettent pas aux élèves de combler leur retard, tout en compliquant le travail des enseignants, qui se retrouvent devant des groupes d'élèves à niveaux trop hétérogènes. Les enseignants interrogés ne se sentent effectivement pas préparés pour appliquer des méthodes pédagogiques plus individualisées – nécessaires dans ce type de classes –, et cela d'autant moins que les effectifs d'élèves sont généralement élevés et les supports pédagogiques très maigres.

À partir de ce constat, il paraît clair qu'il faudra non seulement intensifier le travail de sensibilisation auprès des enseignants pour obtenir leur adhésion au nouveau système de promotion automatique, mais surtout accompagner cette sensibilisation d'une formation intensive, pour les aider à adapter leurs pratiques pédagogiques et notamment à modifier leur tendance traditionnelle à concentrer leurs efforts sur les élèves les plus doués⁴⁰. Nous savons en effet que la promotion automatique seule ne produit pas de meilleur apprentissage que le redoublement si elle n'est pas accompagnée, dès le début, par une attention particulière des enseignants aux élèves faibles et par une pédagogie adaptée à leurs besoins⁴¹.

Des efforts fructueux ont été faits pour réduire le nombre d'écoles à cycle incomplet, ce qui a permis de faire baisser le pourcentage d'élèves entrant au CI en situation de discontinuité de 9 % en 2005 à 3,5 % en 2010. Mais cette stratégie n'a pu avoir qu'un effet limité, dans la mesure où ce type d'écoles était déjà peu répandu au départ et que, de toute façon, la très vaste majorité des enfants béninois trouvent une école primaire à moins d'une demi-heure de marche de leur domicile⁴² – seuil critique au-delà duquel une influence négative sur la rétention scolaire a été constatée⁴³.

40 Tesar, C. (2003), *Evaluation of Benin's Basic Education Reform Pedagogical Component*, USAID/Benin, p. 11.

41 Voir Brophy, J. (2006), *Grade Repetition*, Éducation Policy Series n° 6, IAE / IIEP / UNESCO.

42 Lors de l'enquête démographique de 2006, 91 % des femmes interrogées ont déclaré mettre moins d'une demi-heure pour se rendre à une école primaire à partir de leur foyer. Voir INSAE (2007), *Enquête démographique et de santé (EDSB-III)*, Bénin 2006, novembre, pp. 311-312.

43 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 38-39.

Quant aux cantines scolaires, elles ont connu une expansion rapide ces dernières années, puisque leur nombre est passé de 929 en 2005 à 1 550 en 2010. Le nombre d'élèves bénéficiant d'une cantine en 2010 était ainsi de 245 097, soit 15,8 % des effectifs totaux⁴⁴. En avril 2010, le Forum national sur l'alimentation scolaire a recommandé de faire de l'alimentation scolaire une priorité nationale et de préparer une politique nationale en ce sens. Une expansion massive des cantines reste toutefois peu probable dans un proche avenir, pour des raisons strictement financières. Le rapport d'évaluation des cantines scolaires au Bénin, réalisé à la suite du Forum, insiste en effet sur le fait que celles-ci ont déjà un coût important pour le gouvernement (qui prend en charge la plus grosse part de l'alimentation scolaire) et que toute augmentation de budget à ce titre risquerait très vite de rentrer en concurrence avec le financement d'autres intrants dans le système éducatif. C'est pourquoi le rapport propose plutôt, et à juste titre, une stratégie d'implantation plus précise et plus rigoureuse des cantines dans les zones les plus pauvres, à haute insécurité alimentaire et à scolarité très faible. Ce rapport souligne également l'importance d'intégrer activement dans la gestion des cantines gouvernementales des mécanismes de pérennisation qui leur font actuellement défaut⁴⁵.

Les stratégies proposées plus spécialement pour limiter l'abandon scolaire chez les filles ont donné lieu à une série d'initiatives intéressantes, prises en charge par des ONG et quelques PTF (telles que le recrutement de médiatrices ou animatrices, la création et l'accompagnement de groupements féminins, l'organisation de « clubs de mamans », et bien d'autres). Mais, comme déjà mentionné, faute d'une synergie suffisante et d'une coordination efficace, ces initiatives locales n'ont pas fait l'objet d'une capitalisation systématique en vue d'une possible démultiplication à plus grande échelle et, de ce fait, leur impact au niveau national est resté limité.

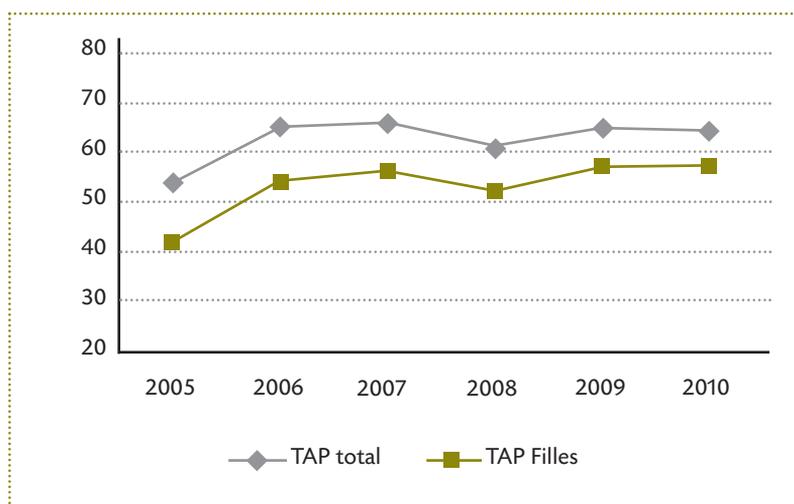
En réponse à la mise en œuvre plus ou moins réussie de ces différentes stratégies, le taux d'achèvement (voir graphique 3) s'est redressé pendant les deux premières années du Plan, passant de 54 % en 2005 à 66 % en 2007, mais il ne s'est plus guère amélioré par la suite et est même descendu à 64 % en 2010, loin de la cible de 88 % fixée pour 2011. Le taux d'achèvement des filles a suivi la même tendance, avec un écart entre garçons et filles qui a eu tendance à se réduire légèrement. Ces faibles résultats soulignent la nécessité de réexaminer en détail les stratégies actuellement proposées et de voir si

44 Chiffres fournis par WFP Country Office Cotonou (Niger).

45 Garnier, M. et P. A. Gbènou (2010), *Evaluation de l'efficacité des différents types de cantines scolaires au Bénin*.

d'autres stratégies ne mériteraient pas d'être considérées, comme par exemple l'augmentation de la féminisation du corps enseignant ou l'amélioration plus nette des infrastructures scolaires. Le taux de femmes parmi les enseignants du primaire, de 19 % seulement en 2009, était alors le plus bas d'Afrique subsaharienne.

Graphique 3. Evolution du TAP entre 2005 et 2010



Source : MEMP (2005 à 2010), *Rapports de performance pour la revue annuelle* ; MEMP (2005 à 2010), *Annuaire statistiques*.

Or, nous savons que les abandons, et pas seulement ceux des filles, tendent à être moins fréquents dans les classes tenues par des femmes⁴⁶. Quant aux infrastructures, les résultats d'une enquête menée en 2003 montrent que le mauvais état des établissements est la première cause d'insatisfaction de l'école primaire citée par les parents d'élèves⁴⁷.

D'une manière plus générale, il s'agirait de directement lier la réduction des abandons à l'amélioration de la qualité du service scolaire dans son ensemble. Des études menées en Afrique et ailleurs montrent qu'une des causes les plus importantes de l'aban-

46 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, p. 119.

47 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 40-41.

don scolaire est le désintérêt de l'enfant pour l'école, soit parce qu'il n'y apprend pas grand-chose et se décourage, soit parce qu'il s'y sent mal à l'aise⁴⁸. L'enquête démographique et de santé réalisée au Bénin en 2006 confirme ces résultats. Sur l'ensemble des hommes et des femmes de 15 à 24 ans ayant abandonné l'école primaire à un moment ou à un autre, 38 % invoquent des problèmes de coût (y compris différents coûts d'opportunité), alors que 46 % mentionnent l'échec scolaire ou le fait qu'ils n'aimaient plus l'école⁴⁹. Ces résultats montrent que, si le coût de la scolarisation joue un grand rôle, l'augmentation des taux de rétention passe nécessairement par une amélioration de la qualité du service éducatif offert.

3.2.2. Qualité

Comme dans beaucoup d'autres pays, au Bénin, l'expansion très rapide des effectifs scolaires s'est faite au détriment de la qualité. Les études menées par le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) dans la région du Zou pour mesurer, en 2004-2005, le niveau de compétence acquis par les élèves de deuxième et cinquième année d'étude en français et en mathématiques montrent que le Bénin se situe parmi les pays les moins performants de la Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN). En cinquième année par exemple, c'est-à-dire vers la fin de l'enseignement primaire, presque un élève sur deux ne maîtrise pas les compétences fondamentales de l'enseignement⁵⁰. Deux autres évaluations ont été menées par la suite en 2006, la première par la direction de l'Enseignement primaire, dans le cadre du Projet d'appui à la gestion de l'éducation (DEP-PAGE), pour mesurer le niveau de performance des élèves de CM2 et l'efficacité du système scolaire béninois. La seconde, réalisée par ABE-LINK, avait pour but de mesurer les niveaux de compétences fixés par les nouveaux programmes en CE1, CE2, CM1 et CM2. Leurs conclusions confirment celles du PASEC. L'étude ABE-LINK montre ainsi que, malgré les efforts faits pour l'introduction des nouveaux programmes, une très forte majorité d'élèves (variable selon les disciplines et les années d'étude) ne maîtrisent toujours pas les compétences requises à leur niveau⁵¹.

48 Voir Carron, G. et T. Ngoc Chau (1998), *La qualité de l'école primaire dans des contextes de développement différents*, IIEP, Éditions UNESCO, pp. 77-95.

49 INSAE (2007), *op. cit.*, pp. 35-36.

50 PASEC/CONFEMEN (2007), *Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin*, Enquête PASEC 2004-2005, p. 46.

51 ABE-LINK / Direction de l'enseignement primaire - Projet d'appui à la gestion de l'éducation (DEP-PAGE) (2007), *Évaluation des acquis des élèves des classes du CE1, CE2, CM1 et CM2*, mars, p. 21.

Pertinence

Parmi les différents axes stratégiques proposés dans le Plan, la plupart portent sur les intrants du système scolaire : la formation initiale et continue des enseignants, le respect du volume horaire, le renforcement des nouveaux programmes, la dotation en manuels, etc. L'un de ces intrants, d'ordre technique, porte sur la mise en place d'un système d'évaluation et de suivi des élèves, deux seulement concernent les processus pédagogiques *via* le renforcement de l'encadrement pédagogique et de l'évaluation formative dans les salles de classe.

Les mesures pour améliorer les intrants sont certes pertinentes et nécessaires, puisqu'elles portent toutes sur des facteurs considérés comme des déterminants importants de la réussite scolaire (encore qu'on puisse regretter l'absence de mesures pour améliorer également la qualité des infrastructures scolaires). Néanmoins, tous ces intrants finissent nécessairement par se retrouver dans les salles de classe et c'est sur l'utilisation concrète qui en est faite dans les processus d'enseignement et d'apprentissage que repose leur efficacité. On peut donc craindre que leur amélioration ne reste sans grand effet si rien ne change dans les classes, dont l'organisation dépend à son tour de la manière dont l'école fonctionne, c'est-à-dire du rôle joué par le directeur, de l'ambiance qui y règne, de ses rapports avec les parents et avec la communauté, etc.

C'est à partir de ce constat, largement confirmé par la recherche internationale, qu'un nombre croissant de pays ont fait de l'amélioration du fonctionnement de l'école le cœur même de leur politique en octroyant à leurs établissements scolaires plus d'autonomie, en renforçant le rôle de la direction et en impliquant davantage les communautés locales. Au Bénin même, une étude récente a pu analyser ce qui caractérise des écoles efficaces, c'est-à-dire des écoles obtenant de meilleurs scores aux évaluations PAGE et ABE-LINK⁵². Cette étude confirme la tendance internationale en mettant tout spécialement en évidence l'importance du leadership du directeur. Il est vrai qu'au cours des dernières années, le gouvernement a procédé à un réel transfert de ressources et de compétences vers les écoles. Mais ce transfert n'a pas été accompagné par une réelle délégation de gestion des établissements, ni par un renforcement du rôle de directeur⁵³, alors que c'est précisément de sa manière de gérer et d'animer l'école que dépend en grande partie l'efficacité des processus pédagogiques.

52 Garnier, M. (2008), *Les écoles efficaces au Bénin. Etude de diagnostic de mai 2008*, septembre.

53 Voir Odushina, D. et M. Moustapha (2008), *op. cit.*, pp. 143-144.

Efficacité

Il était prévu de créer un système d'évaluation standardisé des acquis des élèves, qui aurait permis de mesurer, grâce à un indicateur direct et objectif, les résultats en matière d'amélioration de la qualité. Mais ce système n'a pas encore été mis en place. En l'absence d'un tel indicateur, les résultats ne peuvent être analysés qu'en termes d'amélioration de la qualité du service offert aux élèves, sans pouvoir juger si une telle amélioration (ou détérioration) a eu un impact sur le niveau de leurs compétences.

Concernant les stratégies mises en œuvre, un effort massif a été fait en matière de formation des maîtres, essentiellement par :

- l'organisation soutenue d'activités de formation continue, en liaison avec l'application des nouveaux programmes et de l'approche par compétences ;
- l'ouverture ou la réouverture des ENI (six au total), capables d'assurer à nouveau la formation initiale des maîtres (1 800 par an) après une longue période d'interruption ;
- l'organisation d'une formation spéciale diplômante sur trois ans pour 10 000 enseignants communautaires contractuels de l'État, reversés dans le corps public.

Grâce à ces efforts, la détérioration du taux de qualification du corps enseignant, qui était tombé de 87 % en 1995 à 45 % en 2006, a enfin pu être stoppée. Ce taux est même remonté à 50 % en 2010 et il devrait significativement augmenter une fois que la formation diplômante des enseignants reversés sera terminée. Malheureusement, comme nous l'avons déjà indiqué, le REM est resté assez élevé et a même montré une tendance à augmenter au cours des dernières années, puisqu'il est passé de 47 en 2008 à 48 en 2009, puis à 50 en 2010, pour une cible (toujours assez élevée) de 43 en 2011.

La formation continue, d'autre part, combinée avec le fonctionnement des unités pédagogiques (UP), a permis de renforcer considérablement la maîtrise des nouveaux programmes et de l'approche par compétences par les enseignants. Au cours de ses entretiens avec les enseignants, l'EE a remarqué que ceux-ci semblent avoir bien assimilé les principes et méthodes de l'approche par compétences, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils se sentent à l'aise pour l'appliquer ni qu'ils n'ont pas (ou plus) de réserves à formuler à son égard. S'ils reconnaissent généralement que cette approche, plus stimulante pour les élèves, les rend plus actifs et plus éveillés, les réserves qui reviennent le plus souvent portent à la fois sur l'accent excessif mis sur le travail de groupe au détriment du travail individuel, sur le trop peu d'importance accordée à la maîtrise de la

langue et sur l'hypothèse, selon eux fausse, selon laquelle les enfants ont la possibilité de renforcer les connaissances acquises à l'école une fois rentrés à la maison.

Quant aux difficultés rencontrées pour mettre correctement en pratique les nouvelles méthodes, encore une fois, les problèmes mis en avant ne varient pas beaucoup d'une discussion à une autre. Ils concernent essentiellement les sureffectifs, le mobilier scolaire (tables-bancs) mal adapté au travail en groupe, des guides pour l'enseignant trop compliqués et pas assez explicites (malgré les corrections apportées), le manque de matériel d'appui et de documentation de référence et, finalement, un programme trop chargé par rapport au temps disponible. Mais, dans l'ensemble, il semble bien que, malgré les réserves et les difficultés, la nouvelle approche soit rentrée dans la pratique, même si un effort soutenu de formation, d'encadrement pédagogique et d'appui matériel restera nécessaire au cours de la troisième phase du Plan, afin de consolider les acquis actuels qui restent fragiles.

Il est intéressant de constater que le manque de manuels ne figure pas dans la liste des problèmes majeurs mentionnés par les enseignants. Les statistiques nationales montrent, en effet que, sur ce point, la situation s'est considérablement améliorée puisque le ratio manuel/élève, pour le français comme pour les mathématiques, est passé de 0,77 en 2005 à 0,94 en 2010 pour une cible de 1. En réalité, l'EE a pu constater sur le terrain que la disponibilité des manuels peut être très variable d'une école à une autre, entre celles qui en reçoivent trop et celles qui en reçoivent trop peu. Il y a manifestement des failles dans le système de distribution centralisé, qui aurait besoin d'un examen critique. Les directeurs se plaignent notamment du manque de corrélation entre les besoins qu'ils expriment et ce qu'ils reçoivent. Il n'en reste pas moins que, dans toutes les écoles visitées, il y avait un nombre de manuels raisonnable pour faire classe (dans certains cas et certaines classes, un manuel pour deux élèves), ce qui n'était malheureusement pas toujours le cas des cahiers d'activités.

Il n'existe pas d'indicateurs pour évaluer la qualité de l'encadrement pédagogique. Cependant, selon les informations collectées par l'EE dans les écoles et auprès des CCS, le système des visites par les CP semble fonctionner tant bien que mal, compte tenu des très faibles ressources humaines, matérielles et financières dont disposent les CS (personnel d'appui plus que limité, nombre de CP insuffisant par rapport au nombre d'écoles et d'enseignants à appuyer et à contrôler, équipements rudimentaires, budget de

fonctionnement dérisoire)⁵⁴. En effet, la faiblesse de moyens des CS est en bonne partie compensée par l'existence des UP. Celles-ci regroupent chacune trois ou quatre écoles, dont les directeurs et les enseignants se réunissent régulièrement (généralement deux réunions par mois) avec l'appui d'un CP pour échanger et travailler ensemble sur des thèmes choisis en commun et préparés à l'avance par l'un d'entre eux. Dans toutes les écoles visitées par l'EE, ces UP semblent fonctionner correctement, à la satisfaction des enseignants qui les considèrent comme une source de perfectionnement efficace⁵⁵. Il s'agit là d'un système d'appui à double niveau, qui a fait ses preuves et qu'il conviendra de renforcer à l'avenir. Pareil renforcement impliquera nécessairement de meilleurs moyens pour les CS et, plus généralement, une revalorisation du rôle clé que ces services de proximité ont à jouer pour assurer une supervision et un appui efficaces des écoles.

Il n'a pas été possible d'obtenir beaucoup d'informations valables sur le respect du volume horaire, crucial pour améliorer l'apprentissage des élèves, et dont tout le monde reconnaît qu'il pose de sérieux problèmes dans le pays pour des raisons multiples et variées dont les grèves à répétition des enseignants, les rentrées tardives, l'absentéisme des enseignants et celui des élèves. Deux mesures spécifiques étaient proposées dans le Plan pour pallier ces problèmes : l'adaptation du calendrier scolaire aux conditions locales afin de limiter l'absentéisme des élèves et le contrôle plus strict de l'absentéisme des enseignants grâce à une implication des parents d'élèves. Or, il ne semble pas que ces deux stratégies aient été réellement appliquées jusqu'ici

Le bilan qui ressort de cette analyse est certes mitigé mais néanmoins encourageant. Non seulement la détérioration du service éducatif a pu être stoppée, mais des progrès significatifs ont été enregistrés, surtout en ce qui concerne la disponibilité des manuels dans les écoles, le fonctionnement des UP, la maîtrise par les enseignants des nouveaux programmes et la perspective d'une amélioration de la qualité du corps enseignant à l'avenir.

54 Pour une analyse détaillée de la situation et du fonctionnement des CS voir Odushina, D. et M. Moussiliou (2008), *op. cit.*

55 Ce constat confirme les résultats de Odushina et Moussiliou (2008, *op. cit.*, p. 145), qui concluent : « La participation effective des CCS et des CP à l'animation des UP a un impact positif sur le rendement des enseignants. En effet, les séances d'UP contribuent à l'actualisation des connaissances des enseignants et réactivent leur conscience professionnelle en les encourageant à se mettre à jour dans l'exécution des programmes d'études. »

Encadré 2. Conclusions du sous-secteur enseignement primaire

- La croissance rapide des effectifs s'est poursuivie au cours de la mise en œuvre du PDDSE, ce qui laisse présumer que la cible d'un TBS de 125 %, fixée pour 2015, pourra être atteinte. Cette bonne performance montre que les stratégies mises en œuvre ont porté leurs fruits, et particulièrement l'introduction de la gratuité de l'enseignement combinée avec des campagnes de sensibilisation régulières.
- L'inégalité dans la fréquentation scolaire entre filles et garçons a continué à se résorber, au point de s'approcher de la parité. Par contre, les disparités d'ordre géographique, qui restent importantes, n'ont pas fait l'objet jusqu'ici d'une politique de réduction délibérée et bien articulée, et elles mériteront une attention particulière lors la dernière phase du Plan.
- Concernant la rétention, les stratégies prévues et mises en œuvre pour améliorer le taux d'achèvement n'ont pas produit les résultats escomptés. Ce taux, toujours bas (64 % en 2010), ne s'est plus amélioré depuis 2006, ce qui risque de compromettre l'objectif d'une universalisation effective de l'enseignement primaire pour 2015. Ces faibles résultats soulignent la nécessité de réexaminer en détail l'efficacité et la pertinence des stratégies appliquées jusqu'à ce jour (qui mettent un accent particulier sur la réduction des redoublements) et de voir si d'autres stratégies ne devraient pas être considérées, particulièrement celles qui visent plus directement la réduction des abandons en rendant le service scolaire plus accueillant.
- Quant à la qualité, des progrès encourageants ont été enregistrés, surtout en ce qui concerne la disponibilité de manuels dans les écoles, le fonctionnement des UP, la maîtrise par les enseignants des nouveaux programmes et l'amorce d'une amélioration de la qualité du corps enseignant. Ces avancées dans la qualité du service éducatif, bien réelles, demeurent toutefois fragiles et partielles.
- Enfin, le REM national moyen est resté élevé et a même eu tendance à augmenter, tandis que le pourcentage de salles de classe en matériaux définitifs et en bon état s'est effrité au fil des ans et que le respect du volume horaire, crucial pour améliorer l'apprentissage des élèves, continue à poser de sérieux problèmes.

3.2.3. Recommandations relatives à l'enseignement primaire

Accès et équité

1. De manière urgente, travailler à la réduction des disparités territoriales en matière d'offre et, à cet effet :

- procéder, avec la participation active des communes (et des CS), à l'élaboration d'une carte scolaire nationale et communale et à la définition de procédures et de critères clairs d'implantation et de répartition des constructions, afin d'arriver à une couverture équitable des écoles sur l'ensemble du territoire national ;
- appliquer strictement la politique annoncée dans le Plan et organiser l'affectation du personnel enseignant en fonction de critères précis et sur la base d'un système de recrutement sur poste, afin d'aboutir à sa distribution équitable entre départements et entre écoles à l'intérieur des départements.

2. Mettre sur pied un programme spécial d'accélération de la scolarisation pour les communes accusant un grand retard dans ce domaine. Pareil programme devrait être intégré (porter en même temps sur l'offre et la demande), modulé (prévoir des mesures adaptées à la situation et aux besoins spécifiques de chaque communes) et participatif (impliquer ses différentes parties prenantes dès sa préparation). En bref, il s'agira d'œuvrer selon trois axes successifs :

- identifier les communes cibles sur la base d'indicateurs pertinents (TBS, TBA, TAP) ;
- préparer, avec la participation active des communes et des ONG/PTF intéressés, le programme, qui devra comprendre un volet national mais surtout, pour chacune des communes, un plan d'action précis avec des cibles (et des indicateurs de suivi) spécifiques ;
- assurer la mise en œuvre du programme avec la participation des communes et des ONG/PTF, avec un pilotage renforcé du ministère visant tout spécialement l'échange d'expériences entre acteurs impliqués et la capitalisation des expériences.

3. Accélérer la mise en place de programmes d'intégration des enfants à besoins spécifiques et d'éducation accélérée pour les enfants non scolarisés, sans lesquels l'éducation primaire pour tous ne pourra pas être atteinte en 2015.

Rétention

1. Procéder à un examen critique de mi-parcours de la pertinence et de l'efficacité des stratégies utilisées jusqu'ici, pour améliorer la rétention et définir un ensemble plus performant. Cet examen devrait partir d'une réflexion approfondie sur les causes des abandons et explorer ensuite la pertinence d'autres stratégies susceptibles de les limiter, comme celles mentionnées à titre d'exemple dans ce rapport.

2. Intensifier la sensibilisation des enseignants au problème du redoublement et, surtout, renforcer leur formation pour les aider à individualiser leurs pratiques pédagogiques et à les adapter à la gestion de classes à niveaux hétérogènes.

3. Cibler plus finement l'implantation des cantines scolaires dans les zones les plus pauvres afin d'augmenter leur efficacité, tout en intégrant rapidement dans leur gestion des mécanismes de pérennisation.

Qualité

1. Poursuivre et approfondir les stratégies portant sur les intrants, tout en s'attaquant aux principaux points noirs relevés dans ce rapport et notamment :

- l'insuffisance du matériel d'appui et de référence pour appliquer correctement les nouveaux programmes ;
- les failles sérieuses du système de distribution des manuels et des cahiers d'activités ;
- l'inadaptation du mobilier scolaire à des pratiques pédagogiques plus actives et au travail en petits groupes ;
- le manque de respect du volume horaire, dont les différentes causes, pourtant bien connues, n'ont pas été traitées correctement jusqu'ici.

2. Porter une attention particulière aux processus d'encadrement pédagogique des enseignants, ce qui implique nécessairement un renforcement en personnel (de service aussi bien que professionnel) des CS et des moyens matériels et financiers.

3. Introduire une composante nouvelle dans le Plan visant à renforcer le rôle du directeur d'école en tant qu'animateur et acteur clé dans l'amélioration du fonctionnement des établissements scolaires et dans l'utilisation plus efficace et plus efficiente des différents intrants du système. Pour réussir une telle opération, la définition du rôle du directeur devra être mise à plat (afin de mettre l'animation pédagogique au

centre), de même que les procédures de son recrutement (afin de garantir la sélection des plus aptes), sa formation avant et en cours d'emploi (afin d'assurer ses compétences) et le système d'incitations dont il devra bénéficier (afin de stimuler sa motivation et de l'associer aux résultats de son école).

4. Accélérer la mise en place d'un dispositif systématique, standardisé et régulier d'évaluation des compétences des élèves, afin de disposer enfin d'une mesure objective de l'évolution de la qualité du système scolaire.

3.2.4. Sous-programme Gestion et pilotage du système

Le sous-programme Gestion et pilotage du système est coordonné par le MEMP. C'est le seul sous-programme qui, contrairement aux autres, ne possède pas de plan de phasage et, par conséquent, dont les cibles ne sont pas connues à la fin de chaque phase. Il a été mis en place pour contrôler de façon continue les ressources, les processus et les résultats attendus de la mise en œuvre des politiques. Ses objectifs sont d'améliorer les gestions pédagogique, institutionnelle et financière du système, la gestion des ressources humaines et le pilotage du système. Concernant l'exécution de ce programme, l'EE n'a pu obtenir que très peu d'informations auprès de son coordonnateur sur l'état d'avancement des activités. Depuis le démarrage du Plan, seuls trois rapports de performance du MEMP⁵⁶ mentionnent ses activités, et de manière éparse. De surcroît, ces rapports ne présentent pas les mêmes objectifs et résultats d'une année à l'autre, ce qui ne permet pas d'appréhender la continuité des actions et d'évaluer réellement ce qui a été fait et ce qui reste à faire.

Il ne semble pas utile de revenir sur l'amélioration de la gestion pédagogique, dans la mesure où l'EE a largement traité cet aspect à travers les questions d'accès, de qualité, d'équité et de rétention.

Concernant la gestion institutionnelle, on peut noter que des efforts ont été menés pour la formation des directeurs d'écoles à une meilleure utilisation des subventions aux écoles, et pour celle des CP et CCS à la gestion comptable, financière et matérielle ainsi qu'à l'audit. Tous les comptables et magasiniers du niveau central et déconcentré sont également formés par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), d'autres agents ayant été formés à divers logiciels et aux techniques de

56 MEMP (2009), *Rapport de performance, Gestion 2008* ; MEMP (2010), *Rapport de performance, Gestion 2009*, avril ; MEMP (2011), *Rapport provisoire de performance 2010*, avril.

rédaction administrative. Dans le cadre de l'amélioration de l'environnement institutionnel propice à une bonne gestion des établissements, les rapports mentionnent la dotation des directions centrales et des services techniques déconcentrés en matériel de bureau, en matériel informatique et en véhicules pour les supervisions. Certains services déconcentrés et directions ont même bénéficié de la réhabilitation de leurs bâtiments.

L'amélioration de la gestion financière a consisté à mener des contrôles au niveau des directions centrales et techniques et des directions départementales des Enseignements maternel et primaire. Les CS et les écoles maternelles et primaires publiques ont aussi été contrôlées.

Quant aux ressources humaines, un seul rapport de performance du MEMP (2008) fait état des actes de reclassement, de titularisation et de promotion. Le MEMP a reconstitué un certain nombre de dossiers de carrière des personnels, mais beaucoup d'activités ne sont pas menées dans cet objectif. Le rapport d'audit⁵⁷ mentionne ainsi que « la gestion des carrières des agents est une gestion administrative et non de leur développement professionnel ».

L'EE a observé que de nombreuses activités de ce programme ne sont pas mentionnées dans les rapports de performance, comme par exemple, le suivi de l'évolution de la carrière et les mesures d'insertion des nouveaux enseignants, la gestion des activités transférées dans le cadre de la déconcentration et les activités d'amélioration du pilotage du système, qui permettent de renforcer les capacités des structures centrales et décentralisées en management stratégique. Ces activités devraient permettre au MEMP d'avoir une meilleure visibilité sur son personnel et de préparer une réelle mise à niveau entre les compétences professionnelles et les besoins spécifiques du Plan.

Les stratégies du sous-programme Gestion et pilotage du système sont pertinentes car leurs activités devraient faciliter celles des axes clés accès, équité, rétention et qualité. Mais à l'heure actuelle, il n'a pas encore prouvé son efficacité dans l'amélioration du système d'information au sein du système éducatif, dans la gestion axée sur les résultats et dans le suivi des performances du sous-secteur, faute de mise en œuvre de nombreuses activités prévues.

57 CRC SOGEMA (2011), *Audit institutionnel, organisationnel et fonctionnel du secteur de l'éducation du Bénin*, version préliminaire, avril, pp. 4-12.

Par conséquent, l'EE recommande que le MEMP fasse un état des lieux de ce sous-programme pour connaître le niveau d'avancement de ses activités au niveau des cinq sous-objectifs, pour effectuer ainsi un meilleur suivi qui devrait améliorer le pilotage du système.

3.3. Enseignement secondaire général

3.3.1. Accès et équité

En matière d'accès, le niveau secondaire doit affronter deux défis majeurs. Le premier concerne la pression de plus en plus forte exercée sur l'entrée en sixième par les sortants du primaire. Le deuxième a trait aux disparités, plus grandes que dans le primaire, qui continuent à peser sur la fréquentation scolaire : inégalités entre filles et garçons ou selon le niveau de vie des familles, écarts d'ordre spatial dus à l'implantation déséquilibrée des établissements sur le territoire et faible intégration des jeunes à besoins spécifiques.

Pertinence

Gestion des flux

Pour faire face au premier défi, la stratégie proposée est celle d'une meilleure gestion des flux, surtout lors de la transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire mais aussi entre le premier et le second cycle. Les différentes mesures qui devront être prises à cet effet sont cohérentes et bien spécifiées :

- actualisation des textes régissant les examens et concours de fin de primaire et de fin de premier cycle ;
- communication et sensibilisation au sujet des nouvelles règles ;
- planification de la rentrée scolaire annuelle en fonction des places disponibles ;
- fixation de modalités précises pour l'attribution des places disponibles ;
- encouragement de l'enseignement privé ;
- proposition d'autres offres de formation dans le système d'apprentissage traditionnel normalisé et dans les centres de formation professionnelle et de métiers.

Cette stratégie de régulation constitue une nécessité, sinon une urgence, pour au moins deux raisons, et tout d'abord pour que l'État soit en mesure d'offrir un enseignement secondaire dans des conditions de qualité acceptables. À cause des ressources limitées, la croissance très rapide des effectifs du secondaire n'a pas été accompagnée du développement d'une offre suffisante, de sorte que la qualité a fini par être sacrifiée à la quantité⁵⁸. La seconde raison tient aux rapports entre le système éducatif et les besoins de l'économie. Il existe une inadéquation profonde entre la production du capital humain par le système scolaire et les besoins de l'économie, qui génère des taux de chômage et de sous-emploi élevés parmi les sortants du second cycle secondaire et de l'enseignement supérieur. De là découle la nécessité de développer ces deux niveaux d'enseignement à un rythme plus cohérent avec celui du marché du travail, tout en améliorant en même temps la pertinence et la qualité des diplômes qui y sont délivrés⁵⁹. De ce point de vue également, une régulation des flux du secondaire s'impose au Bénin comme dans la plupart des autres pays de la région⁶⁰. Néanmoins, pour que cette régulation soit socialement acceptable, il faut qu'elle se fasse d'une façon non seulement objective et transparente (comme cela est prévu), mais aussi d'une manière équitable. C'est pourquoi elle doit nécessairement être accompagnée d'une répartition équilibrée des structures d'accueil dans les différentes zones du pays et de mesures spéciales de soutien en faveur des élèves défavorisés. Ces deux dernières mesures de régulation mériteraient sans doute de recevoir une attention plus grande dans la stratégie proposée.

Réduction des inégalités

Les stratégies de réduction des inégalités sont concentrées sur la promotion de la scolarisation des filles. Les mesures proposées à ce sujet comprennent essentiellement l'élaboration d'une politique nationale et d'un mécanisme de soutien pour favoriser l'accès et le maintien des filles au premier cycle, l'évaluation et le renforcement des foyers de jeunes filles et la mise en place d'un programme de tutorat et de répétitorat dans les

58 En 2006, le coût unitaire public d'un élève du premier cycle était même tombé à un niveau plus bas que celui d'un élève du primaire. En fait, une très large part des coûts ont été transférés aux ménages qui ont été amenés à cofinancer la majorité des enseignants (vacataires ou sous contrat local) avec l'État. Il en est résulté un taux de qualification des enseignants extrêmement faible au début du Plan (13 % en 2006). Voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. lxxv-lxxvii.

59 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 129-158.

60 Voir Verspoor, A. M. (2008), *At the Crossroads: Choices for Secondary Education in Sub-Saharan Africa*, Africa Human Development Series, World Bank.

communes défavorisées. Ces stratégies, sans doute pertinentes, ne sont toutefois pas suffisantes pour changer substantiellement la situation. La possibilité de promouvoir la scolarisation des filles défavorisées par des mesures d'ordre financier (comme l'exonération des droits de scolarité et/ou l'octroi de bourses d'études, autant de mesures plus radicales qui ont largement fait leurs preuves dans bon nombre de pays) n'est pas explicitement mentionnée. Néanmoins, comme nous l'expliquons dans la suite du rapport, un projet expérimental dans ce domaine a été mis en œuvre dans le département du Zou et son extension à l'ensemble du pays a commencé⁶¹.

Comme dans le primaire, les autres types d'inégalités reçoivent nettement moins d'attention. C'est le cas des disparités territoriales, qui sont juste mentionnées sans qu'aucun dispositif de réduction précis ne soit formulé. Il en va de même pour la question de l'intégration des élèves à besoins spécifiques.

Efficacité

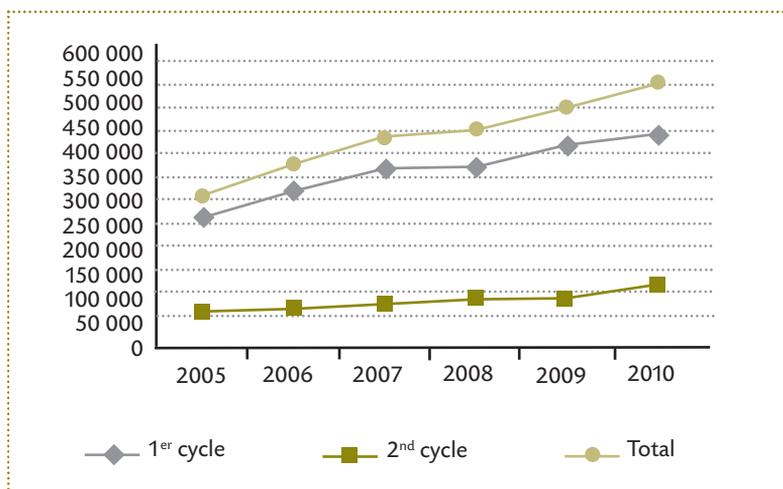
La gestion des flux

En conformité avec la politique de gestion des flux, il était prévu de faire baisser le taux de transition du primaire au premier cycle secondaire public de 71 % en 2005 à 67 % en 2008, puis à 62 % en 2011, afin d'atteindre la cible de 55 % en 2015. En réalité, ce taux n'a cessé de croître chaque année, pour passer à 79 % en 2009⁶². Par contre, concernant la transition du premier vers le second cycle secondaire, où la pression est moins forte du fait des multiples abandons au cours du premier cycle, le taux est descendu de 49 % en 2005 à 43 % en 2009, pour une cible de 44 % en 2008.

Le graphique 4 met en évidence l'impact de cette évolution des taux de transition sur les effectifs du secondaire public, qui sont passés de 313 075 en 2005 à 439 998 en 2010, ce qui représente une augmentation de près de 77 % en cinq ans, soit 69 % pour le premier cycle et 112 % pour le second cycle (cf. annexe 2).

61 C'est ainsi que la mesure d'exonération des droits de scolarité des filles dans le premier cycle du secondaire a été rapidement intégrée dans le plan d'action pour la mise en œuvre du PDDSE. Pour une information plus détaillée sur le projet pilote dans le Zou voir MESFTP/PASEB-DANIDA (2008), *Evaluation de l'impact de la mesure d'exonération des contributions scolaires des filles des classes du premier cycle des établissements publics d'enseignement secondaire général du département du Zou*, mai.

62 Les taux de transition pour 2010 n'étaient pas disponibles au moment de la préparation de ce rapport.

Graphique 4. Evolution des effectifs du secondaire général public depuis 2005

Source : MEPS et MESFTP (2005 à 2010), *Rapports de performance pour la revue annuelle* ; MEPS et MESFTP (2005 à 2010), *Annuaire statistiques*.

Tout au long de la période 2005-2010, l'expansion de l'enseignement secondaire s'est donc poursuivie comme avant, tout simplement parce qu'aucun mécanisme de gestion des flux n'a été mis en place. Les raisons de ce délai, qui ne sont pas commentées dans les rapports de performance, sont avant tout d'ordre politique. Introduire un système de régulation demande une volonté politique forte, qui a fait défaut jusqu'à ce jour.

Quant au secteur privé, sa part dans le système s'est comme prévu légèrement accrue (de 17 % à 20 % au premier cycle et de 16 % à 18 % au second cycle entre 2005 et 2010), et cela malgré l'absence d'un programme d'appui au privé, qui reste toujours à définir⁶³.

Disparités

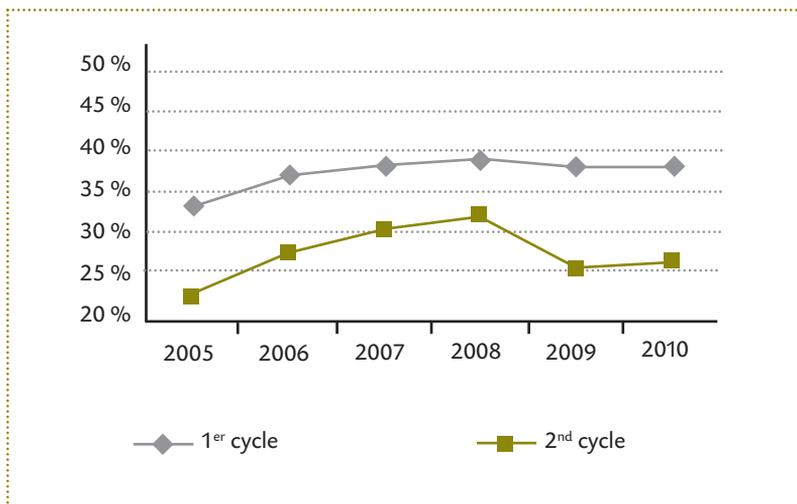
Comme le montre le graphique 5, les disparités de genre ont évolué en dents de scie sans qu'une nette amélioration ne se dessine. Le pourcentage de filles au premier cycle est passé de 36 % en 2005 à 39 % en 2008 (pour une cible de 40 %), puis il est retombé à 37 % en 2009 pour remonter à 38 % en 2010. De la même manière et pour les mêmes

63 Des décrets ont été préparés à ce sujet mais ils n'ont toujours pas été signés.

années, ce pourcentage au second cycle est monté de 26 % à 32 % (pour une cible de 33 %), puis il est descendu à 25 % pour finalement remonter à 26 %.

Pourtant, un certain nombre de mesures de promotion de la scolarisation des filles ont bien été prises. Conformément à ce qui était prévu dans le Plan, un *Document de politique nationale de l'éducation et de la formation des filles au Bénin*⁶⁴ a en effet été préparé.

Graphique 5. Évolution des effectifs du secondaire général public depuis 2005



Source : MEPS et MESFTP (2005 à 2010), *Rapports de performance pour la revue annuelle* ; MEPS et MESFTP (2005 à 2010), *Annuaire statistiques*.

Des foyers pour jeunes filles ont été construits dont six sont en fonction actuellement (un par département). Des activités de prévention du harcèlement sexuel ont lieu tous les ans dans les établissements et des expériences de soutien des filles ont été menées dans certaines communes défavorisées avec l'aide d'ONG. Cependant, toutes ces mesures n'ont pas été suffisantes pour changer significativement et durablement la situation, et il est clair que des stratégies plus énergiques seront nécessaires pour progresser fermement. C'est ainsi que la réussite de l'expérience pilote d'exonération des droits d'inscription des filles du premier cycle du secondaire général, menée dans le

64 MEPS / MESFP / MDCNT / PR (2006), *Document de politique nationale de l'éducation et de la formation des filles au Bénin*, juin.

Zou⁶⁵, a servi de tremplin pour étendre l'exonération à toutes les filles inscrites en sixième et cinquième et concernera bientôt également la quatrième et la troisième. Il est encore trop tôt pour connaître l'impact de cette mesure, mais si on se fie au succès de la gratuité de la maternelle et du primaire et aux résultats obtenus dans le Zou, on peut s'attendre à ce qu'il soit significatif⁶⁶. Quant à l'intégration des enfants à besoins spécifiques, aucune stratégie dédiée n'a été mise en œuvre jusqu'ici. Aucune mesure ciblée n'a été prise non plus pour s'attaquer aux disparités territoriales existant entre départements et communes et surtout entre zones rurales et urbaines. De plus, bien que tout le monde reconnaisse l'importance de ces disparités, il n'est pas possible de les mesurer faute de données statistiques. Enfin, il n'existe pour le moment ni plan de construction à long terme ni carte scolaire, deux outils techniques pourtant prévus dans le Plan pour rationaliser la distribution de l'offre éducative.

3.3.2. Qualité et rétention

Avant le début du Plan, la qualité du service scolaire au niveau secondaire avait déjà beaucoup souffert de l'expansion galopante des effectifs depuis le milieu des années 1990 (avec un taux de croissance moyen par an de 13 % entre 1994 et 2007⁶⁷) et de la mise en veilleuse de la formation initiale des enseignants du secondaire de 1987 à 2000. Au lancement du Plan, le pourcentage des enseignants qualifiés était tombé à 17 % et, malgré des efforts de construction, les conditions matérielles et pédagogiques d'accueil des élèves s'étaient également considérablement détériorées.

Pertinence

Pour relever le défi de la qualité, les six grands axes stratégiques proposés dans le Plan concernent respectivement :

- l'amélioration de la rétention ;
- le renforcement et l'amélioration de l'encadrement pédagogique (*via* la formation des enseignants, des inspecteurs et des CP) ;

65 MESFTP/PASEB (2008), *op. cit.*

66 Dans le Zou, pendant les trois années du projet pilote (2005-2008), le pourcentage de filles dans le premier cycle a progressé de 5 points (de 31,7 à 37,5 %) alors qu'au niveau national, la progression pendant la même période a été de 1 point seulement et que dans les départements limitrophes du Zou (Collines, Plateau et Atlantique), elle a été nulle. Voir MESFTP/PASEB (2008), *op. cit.*, p. 17.

67 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), « Résumé exécutif », *op. cit.*, p. lxi.

- la mise à disposition en temps utile des intrants pédagogiques et le suivi de leur gestion ;
- l'amélioration du contenu des apprentissages ;
- le développement et l'amélioration des évaluations pédagogiques en classe ;
- la promotion du bien-être en milieu scolaire.

À cela s'ajoute la lutte contre le danger que représentent les IST et le VIH/SIDA. Pour chacun de ces axes, 23 actions ont été identifiées au total, mais elles restent souvent assez générales, sinon vagues. Plusieurs de ces actions et même certains axes ne figurent même pas dans le cadre logique ni dans le tableau de phasage du Plan, et demeurent donc sans cible précise.

Comme pour l'enseignement primaire, on peut regretter une trop grande concentration sur les intrants et une faible attention accordée aux processus, et plus spécialement au fonctionnement lui-même de l'école comme point de passage obligé de tout programme d'amélioration de la qualité. La gestion peu performante des établissements est pourtant reconnue dans le diagnostic comme un problème à traiter. Un autre point important, non abordé celui-ci, concerne la répartition déséquilibrée entre les filières du second cycle au profit de la série D (qui représente 72 % des élèves inscrits au second cycle secondaire en 2006)⁶⁸. Cette répartition, qui ne correspond pas aux besoins du pays, a des répercussions négatives profondes sur le développement de l'enseignement supérieur.

Efficacité

Comme c'est aussi le cas dans l'enseignement primaire, il n'existe pas, dans le secondaire, de système d'évaluation standardisé des acquis des élèves. Néanmoins, si on utilise le pourcentage des redoublants comme mesure approximative de la qualité de l'apprentissage, on constate à quel point la qualité est pauvre et qu'elle ne s'est pas vraiment améliorée depuis le début du Plan. Le pourcentage de redoublants au premier cycle, qui se situait à 21 % en 2005, était toujours de 19 % en 2009 (pour une cible de 14 % en 2008). L'évolution était plus favorable au second cycle, où le pourcentage est régulièrement descendu d'un point chaque année pour passer ainsi de 16 % à 12 % sur la même période. Mais, même dans ce cas, les redoublements restent bien trop élevés pour pouvoir parler d'un processus enseignement/apprentissage de qualité.

68 MEPS (2005-2006), *Annuaire statistique*.

La piètre qualité de l'apprentissage est directement liée à celle, également très pauvre, du service éducatif offert aux élèves, qui ne s'est guère amélioré au cours de ces dernières années malgré les stratégies louables annoncées dans le Plan. Le pourcentage des enseignants qualifiés (c'est-à-dire titulaires d'un diplôme professionnel) a ainsi chuté jusqu'à 12 % en 2008, au moment où la décision a été prise au plus haut niveau de l'État de reverser dans la fonction publique 8 600 enseignants contractuels locaux (sur les 10 147 en place à ce moment), ce qui a conduit le MESFTP à prévoir un programme de formation spécial permettant la qualification professionnelle de ce personnel. Un dispositif exceptionnel a été préparé à cet effet par la suite avec l'appui de l'AFD, et il a été présenté lors d'un atelier organisé fin 2010 afin de faciliter son appropriation par toutes les parties prenantes⁶⁹. En même temps, les écoles normales supérieures (ENS) ont été invitées à faire des offres pour mettre en œuvre le programme. Néanmoins, au moment de la mission d'évaluation, les préparatifs en vue de lancer les formations étaient toujours en cours.

Il est certain que si ce programme peut être exécuté avec succès, il permettra, à moyen terme⁷⁰, d'augmenter considérablement le niveau de qualification du corps enseignant et, de ce fait, du moins peut-on l'espérer, d'avoir un impact positif sur la qualité de l'enseignement. Il reste cependant que, vu l'ampleur, la complexité et la nouveauté d'un pareil dispositif, son succès, qui n'est pas garanti d'avance, ne pourra être obtenu que grâce à un pilotage rigoureux de la part du ministère. Par ailleurs, cet effort exceptionnel ne résoudra pas le problème de fond que représente la formation initiale régulière des futurs enseignants, seule capable de garantir une amélioration durable de la qualité du corps enseignant à plus long terme. Ce type de formation, qui, dans sa forme classique, a été interrompu pendant une longue période, a été timidement relancé en 2009 pour un nombre de boursiers très limité, mais il mériterait d'être rétabli pleinement (après une révision éventuelle) sur la base d'un plan systématique de gestion du personnel enseignant qui fait actuellement défaut⁷¹.

69 Dossat, L. et Y. Sfeir (2010), *Dispositif de qualification des enseignants contractuels locaux reversés dans la fonction publique au Bénin*, Rapport de mission à Cotonou du 27 mai au 2 juin 2010, CIEP (Centre international d'études pédagogiques), juillet ; Dossat, L. (2010), *Atelier d'appropriation de la mise en œuvre du dispositif de qualification des enseignants agents contractuels locaux de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle reversés en agents contractuels de l'État*, Cotonou 18-19 novembre, Rapport de mission à Cotonou du 14 au 21 novembre, CIEP.

70 La durée de la formation, qui visera un renforcement à la fois de la matière à enseigner et des compétences pédagogiques, variera de deux à cinq ans, selon les niveaux d'éducation des enseignants.

71 Il va sans dire qu'un plan de ce type suppose qu'on ait d'abord pris les décisions et les engagements politiques nécessaires pour traiter le problème de la régulation des flux, dont la résolution est un préalable à toute planification sensée des besoins en ressources humaines.

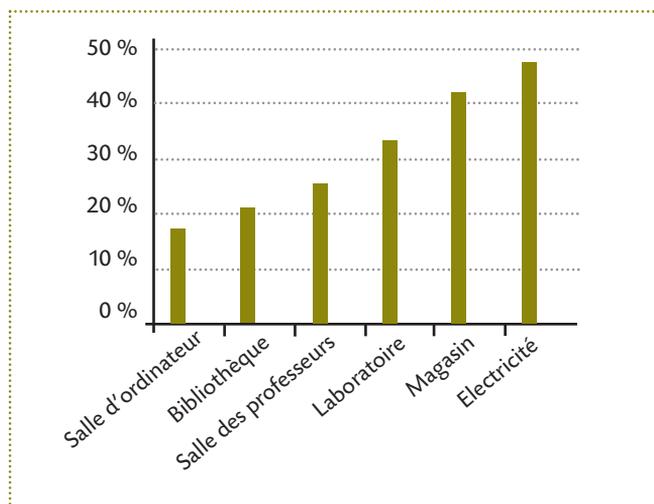
Un autre problème se pose : celui des vacataires. L'enseignement secondaire se développant actuellement en fonction de la pression de la demande et non selon les objectifs et les stratégies prévus dans le plan, le manque d'enseignants n'a pas pu être entièrement comblé par le recrutement d'enseignants communautaires (actuellement reversés) et il a fallu aussi recruter des enseignants vacataires. En 2008, ces derniers représentaient, au niveau national, 25 % du corps enseignant, toutes catégories confondues⁷². Mais comme ils ne peuvent enseigner qu'un nombre limité d'heures (maximum de neuf heures) et qu'un même vacataire enseigne dans plusieurs établissements, leur présence est en réalité bien plus forte. Dans les établissements visités, ils représentaient souvent les deux tiers des enseignants et, dans un établissement en particulier, jusqu'à 85 % du personnel, y compris de direction (102 vacataires pour un APE et 18 ACE).

Comme nous l'ont expliqué les membres de la direction, cette situation n'est pas sans poser de sérieux problèmes de gestions administrative et pédagogique. En effet, comment contrôler correctement cette masse d'enseignants qui passent en coup de vent et comment assurer efficacement, avec si peu de personnel fixe, l'animation pédagogique de l'établissement ? Il faut signaler qu'en plus, ces problèmes de gestion sont aggravés par la taille des groupes pédagogiques, qui reste toujours importante, avec 53 élèves au premier cycle et 47 au second cycle au niveau national en 2010 – avec des variations très grandes entre établissements –, pour des cibles respectives de 50 et 44 en 2011.

Il existe peu ou presque pas de données statistiques concernant la disponibilité et la qualité des intrants matériels. Les dernières données disponibles datent de 2007⁷³. Le graphique 6 donne une idée de la présence de certains équipements de base dans les établissements publics à cette date. Il montre qu'en 2007, moins d'un tiers des établissements disposaient d'une salle informatique, d'une bibliothèque ou d'une salle des professeurs. Un peu plus du tiers avaient un laboratoire tandis que moins de la moitié disposaient d'un magasin ou avaient accès à l'électricité. Ces données datent de 2007, mais on peut supposer que la situation ne s'est pas beaucoup améliorée depuis, les réalisations en matière de construction et de réhabilitation effectuées par le ministère ayant été très faibles.

72 Dossat, L. et Y. Sfeir (2010), *op. cit.*, p. 5.

73 MEPS (2007), *Annuaire statistique 2006-2007*. Depuis 2007, c'est-à-dire depuis sa séparation du MEPS, la DPP n'a plus été en mesure d'assurer le traitement et l'analyse des données du recensement scolaire annuel.

Graphique 6. Évolution des effectifs du secondaire général public depuis 2005

Source : MEPS (2006 à 2007), *Annuaire statistiques*.

Le Plan prévoyait une moyenne de 610 salles de classe construites ou réhabilitées par an entre 2006 et 2015. Mais le dernier rapport de performance du ministère indique que seulement 90 salles de classe ont été construites entre 2008 et 2010. Les visites sur le terrain confirment largement ces statistiques. Tous les établissements visités manquaient de salles de classe, seul un ou deux disposaient d'une bibliothèque (mais pas très développée) ou d'un laboratoire (mais sans fournitures) et les quelques nouvelles constructions étaient réalisées soit par des ONG, des PTF ou des bienfaiteurs. Quant aux équipements des salles de classe, ils étaient la plupart du temps minimalistes et se limitaient à quelques tables-bancs et à un tableau noir. Mais le premier problème, mentionné à chaque fois lors des entretiens avec les directeurs et les enseignants, était le manque cruel de matériel pédagogique, et particulièrement de manuels et de documents d'accompagnement. Les quantités fournies par le ministère sont en effet dérisoires par rapport aux besoins et beaucoup de parents ne sont pas en mesure d'acheter les manuels, si tant est qu'ils les trouvent sur le marché. Par conséquent, le recours – coûteux – aux photocopies est fréquent et certains enseignants en font même commerce.

Rien d'étonnant à ce que, dans ces conditions d'enseignement, humaines et matérielles assez critiques, l'introduction de nouveaux programmes pose problème et que les résultats obtenus ne soient pas à la hauteur. Néanmoins, les jugements des

enseignants, mais aussi et surtout des élèves à propos de ces nouveaux programmes restent positifs dans l'ensemble. Les réserves et critiques exprimées sont à peu près les mêmes que celles relevées dans les écoles primaires, sauf que le manque de matériel pédagogique et de documents de référence (y compris l'absence de connexion internet) ressort ici comme la frustration centrale dans les discussions.

Encadré 3. Conclusions du sous-secteur enseignement secondaire général

- L'enseignement secondaire a continué à se développer sous la pression de la demande. Le taux de transition du primaire au secondaire n'a pas cessé de croître chaque année, en l'absence d'une volonté politique suffisante pour mettre en œuvre la stratégie de gestion des flux annoncée dans le Plan.
- Les stratégies de réduction des inégalités se sont concentrées sur les inégalités de genre. Mais les différentes mesures appliquées se sont révélées insuffisantes pour que la scolarisation des filles s'améliore clairement. La décision d'exonérer progressivement les filles du premier cycle des droits de scolarisation laisse entrevoir une amélioration réelle pour les années à venir. Par contre, aucune stratégie spécifique n'a été mise en œuvre pour réduire d'autres types de disparités, et particulièrement celles d'ordre territorial.
- La croissance rapide des effectifs s'est faite au détriment de la qualité. Il n'y a pas de système d'évaluation standardisé des compétences des élèves, mais le pourcentage des redoublants, élevé, particulièrement dans le premier cycle, montre que la qualité est restée très faible.
- En réalité, les différentes stratégies prévues pour améliorer la qualité n'ont pas été mises en œuvre. La décision de reverser les enseignants contractuels locaux dans la fonction publique et d'organiser à leur intention une formation spéciale diplômante devrait permettre d'augmenter la qualité du corps enseignant à moyen terme. Mais ce programme n'a toujours pas été mis en œuvre et on ne peut préjuger de son succès. Par ailleurs, il restera le problème de fond de la réintroduction d'une formation initiale régulière des futurs enseignants.
- Le recours aux vacataires, qui, dans la plupart des établissements constituent la très vaste majorité des enseignants, pose de sérieux problèmes de gestion administrative et pédagogique.
- La qualité des infrastructures et des équipements est très préoccupante, avec des salles de classe insuffisantes, un équipement minimaliste et surtout un manque cruel de manuels et de matériel pédagogique. Ces conditions d'enseignement humaines et matérielles déplorable sont un obstacle majeur à l'introduction efficace des nouveaux programmes.

3.3.3. Recommandations relatives à l'enseignement secondaire

Accès et équité

1. Mettre en place sans tarder la régulation des flux, comme prévu dans le Plan. Il est à craindre que, plus le temps passe, plus cette régulation sera difficile à mettre en œuvre, avec les conséquences qu'on connaît.

2. Même dans un contexte de non-régulation, il y a urgence :

- à assurer une plus grande égalité dans l'accès au secondaire par une distribution équilibrée des structures d'accueil entre différentes zones du pays, et par des mesures spéciales de soutien en faveur des élèves défavorisés (et pas seulement des filles) ;
- à rétablir rapidement le système d'information afin de pouvoir assurer correctement le pilotage de ce sous-secteur ;
- à améliorer la qualité et la rétention.

3. Assurer rapidement une disponibilité suffisante des manuels et du matériel pédagogique de base dans les établissements (mesure à prendre d'urgence).

4. Augmenter suffisamment le nombre d'APE et d'ACE pour que chaque établissement puisse assurer la gestion administrative et l'animation pédagogique dans des conditions acceptables.

5. Améliorer le fonctionnement des établissements par un renforcement du rôle de la direction, comme pour le primaire. Un programme spécifique à cet effet devrait être intégré dans le plan révisé pour la troisième phase du PDDSE.

6. Instaurer un système d'orientation efficace (englobant en même temps le secondaire général et le technique) afin d'arriver à une distribution plus équilibrée des élèves entre filières, en fonction de leurs capacités et des besoins du pays.

3.4. Enseignement technique et formation professionnelle

Comme dans beaucoup d'autres pays africains, les décideurs politiques du Bénin ont pris conscience, durant ces deux dernières décennies, du rôle stratégique que l'ETFP pourrait jouer dans le développement socioéconomique. Cela s'est manifesté par une volonté clairement exprimée dans les énoncés politiques d'accorder plus d'importance à ce type d'éducation, censé préparer les apprenants directement à l'emploi. En effet, depuis les

États généraux de l'Éducation tenus en 1990, le GdB considère l'ETFP comme la seconde priorité en matière d'éducation après le primaire. Par la suite, la réforme de l'ETFP, adoptée en 2001 et accompagnée d'un plan d'action (2001-2006) et de la création d'un ministère de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle (METFP), a constitué une avancée importante vers une revalorisation et une restructuration de cet ordre d'enseignement. Le diagnostic réalisé dans le cadre de l'élaboration du PDDSE a cependant relevé la persistance d'un certain nombre de problématiques liées à l'ETFP, que le Plan se propose de traiter en mettant l'accent sur les trois dimensions clés suivantes : l'adaptation des formations au marché du travail, la qualité et l'équité de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, et la gestion et le pilotage du sous-secteur de l'ETFP.

3.4.1. Adaptation des formations au marché du travail

Pertinence

Un des principaux enjeux identifiés par le PDDSE est d'assurer une meilleure adéquation entre la formation dispensée dans l'ETFP et les besoins du marché du travail. Différentes études ont en effet montré une faible efficacité externe, qui se traduit par des taux élevés de chômage et de sous-emploi parmi les sortants⁷⁴. Le schéma directeur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle réalisé en 2005 par TECSULT, basé, entre autres, sur des consultations auprès d'un échantillon assez vaste d'entreprises de différents secteurs d'activités et sur une analyse des orientations politiques du gouvernement, relève ainsi une « déconnexion de l'ETFP aux réalités du marché de l'emploi⁷⁵ ». Cette analyse a en même temps montré que plusieurs domaines professionnels sont peu couverts par l'offre de formation.

Face à ces constats, le PDDSE propose trois axes d'intervention en vue d'adapter les formations au marché du travail :

- l'établissement d'un cadre structuré de concertation avec les principaux partenaires du système (dont les employeurs potentiels du secteur privé) ;

74 Selon les données de l'Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages (EMICoV), en 2006, parmi les 25-34 ans issus de l'ETFP, 17 % étaient au chômage et 69 % en situation de sous-emploi (Pôle de Dakar / Banque mondiale – 2009 –, *op. cit.*, p. 182). Le PDDSE réfère à une autre étude pour Cotonou réalisée en 2005 par l'UEMOA (ministères en charge de l'Éducation, 2007, *op. cit.*, Tome 1, p. 54).

75 TECSULT (2005), *Schéma directeur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle*, p. 28.

- l'analyse des besoins du marché de l'emploi (aux niveaux national et régional) ;
- le développement et la diversification de l'offre éducative, afin de mieux l'adapter aux besoins identifiés.

Ces stratégies paraissent cohérentes et pertinentes par rapport aux contraintes spécifiques de l'ETFP, fortement liées aux changements constants de l'environnement économique, et à la diversification des modes de formation (apprentissage, stage, formation continue) qui nécessite un fort engagement des entreprises et du milieu professionnel. Il apparaît toutefois paradoxal que le plan d'action du PDDSE pour l'ETFP préconise la construction d'établissements spécifiques dans différentes localités, alors que c'est la carte scolaire, qui fait partie des actions à mettre en œuvre, qui devrait justement déterminer les besoins locaux en établissements.

Le PDDSE met un accent particulier sur l'accélération de la mise en place de centres de formation professionnelle (CFP) et de centres de métiers (CM), afin d'impulser une dynamique de normalisation et de certification de l'apprentissage traditionnel, notamment à travers la formation par apprentissage de type dual, la formation professionnelle des jeunes déscolarisés ou non scolarisés et le perfectionnement des artisans. Compte tenu du fait que le PDDSE estimait le nombre d'apprentis dans le secteur de l'artisanat à 180 000 en 2005⁷⁶, il paraît pertinent de développer leurs compétences en les intégrant au système d'éducation afin d'obtenir des gains de productivité et de compétitivité.

Il est en outre proposé de traiter le problème de l'image négative de l'ETFP auprès des jeunes et des familles, en renforçant le système d'orientation et d'information. Cette intervention est pertinente, mais les actions proposées ne sont peut-être pas suffisamment puissantes pour pouvoir véritablement combattre la stigmatisation de l'ETFP. Dans cet objectif, il importe de noter qu'à moins d'avoir des données fiables sur les débouchés professionnels et des connaissances sur le devenir des diplômés, le travail de promotion des offres éducatives n'est pas aisé.

Par ailleurs, on peut regretter que d'autres aspects connexes, susceptibles d'améliorer l'attractivité de l'ETFP, n'aient pas été évoqués ici. D'une part, la question de l'insertion professionnelle mériterait des mesures concrètes en matière de développement des compétences entrepreneuriales et d'aide à l'auto-emploi. Cet aspect, certes abordé sous le deuxième sous-objectif du plan d'action, aurait pu être mieux

76 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *op. cit.*, Tome 1, p. 51.

articulé autour de l'objectif prioritaire d'adaptation des formations au contexte socioéconomique. D'autre part, le développement de passerelles facilitant la transition des apprenants de l'ETFP au sein du système de l'éducation, leur permettant de passer d'une filière à l'autre ou d'accéder à des niveaux supérieurs d'éducation, serait un moyen d'éviter que l'ETFP ne soit considéré comme une impasse réservée aux élèves ayant échoué dans l'enseignement général.

Efficacité

L'étude préliminaire, conduite début 2011 sur les stratégies menées dans le cadre du PDDSE⁷⁷, a montré que leur niveau de mise en œuvre est dans l'ensemble faible pour l'ETFP. Ce retard avait déjà été mis en exergue par le rapport d'état de mise en œuvre de la première phase du PDDSE, qui indiquait un taux d'exécution de 17,7 % pour les actions censées être achevées fin 2009⁷⁸. Ce faible niveau de réalisation est particulièrement préoccupant pour le premier sous-objectif, qui ne compte que très peu d'actions réalisées. Celles recensées dans les rapports de performance sont principalement des activités courantes telles que la rémunération des enseignants et formateurs, la formation des enseignants et les travaux de réhabilitation d'établissements, qui ne se rapportent pas directement à l'objectif d'adaptation des formations au marché du travail. Des programmes de construction d'établissements ont également été initiés et quelques nouveaux établissements ont été réceptionnés, ce qui a quelque peu augmenté les capacités d'accueil de l'ETFP. Les entretiens que l'EE a réalisés avec les responsables du MESFTP ont cependant révélé que l'impact de la crise économique, qui a exigé que les allocations budgétaires soient revues à la baisse et que le gouvernement impose régulièrement un gel des fonds⁷⁹, a causé beaucoup de retard dans ces travaux. Cela a eu des répercussions, entre autres, sur le lancement des CM, puisque les deux premiers centres à Cové et à Nikki n'ont été mis en service qu'en 2009⁸⁰.

77 LAMEN (2011), *op. cit.*

78 CSE-DPP/MESFTP (2010), *État de la mise en œuvre du programme Enseignement technique et formation professionnelle du PDDSE au 21 décembre 2009*, septembre.

79 Le verrouillage du SIGFIP a été utilisé comme une mesure de maîtrise des dépenses publiques dans un contexte de forte chute des recettes de l'État. Cette question est, entre autres, abordée dans GdB/PTF (2010), *op. cit.*, et sera aussi traitée dans le chapitre 5 de ce rapport.

80 MESTFP (2010), *Rapport de performance du MESFTP, Gestion 2009*, avril, p. 47.

En revanche, concernant les actions de nature réellement stratégique, relatives à la mise en place d'un système de pilotage par la demande du marché du travail et à l'identification des besoins du marché de l'emploi, quelques premières démarches ont été initiées (élaboration de documents cadre, de dossiers d'appels d'offres, etc.) mais aucune d'elles n'a abouti. L'arrêté de création du Conseil national de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (CNETFP), censé réunir les partenaires socioéconomiques et des acteurs de l'ETFP, a été pris en 2009, mais ce cadre de concertation n'est toujours pas fonctionnel. Au cours d'un entretien avec l'EE, le directeur exécutif du Conseil du patronat a affirmé que le secteur privé n'est pas véritablement impliqué dans les réflexions sur l'ETFP, et il a revendiqué la mise en place de cadres institutionnels paritaires public-privé avec des consultations périodiques.

Des dispositifs de projets ont été mis sur pied en vue de faciliter la conduite de certaines actions stratégiques allant au-delà des tâches récurrentes des services techniques⁸¹, inspirés, semble-t-il, par les recommandations du schéma directeur. Mais, selon les entretiens réalisés par l'EE, les dispositifs mis en place ont été paralysés par un manque de moyens et les actions prévues n'ont de ce fait pas pu être accomplies. Or, comme cela est souligné dans le rapport du schéma directeur, l'introduction d'un système de pilotage de l'ETFP en fonction de la demande suppose beaucoup de rigueur dans la mise en œuvre des réformes en suivant une logique et une séquence bien déterminée des actions à entreprendre. L'analyse des besoins du marché du travail et l'établissement de mécanismes d'interaction avec l'ETFP constituent ainsi des actions préalables au développement de nouvelles offres éducatives. Sans la réalisation de ces étapes préliminaires, il sera difficile de déployer des programmes éducatifs adéquats sur le plan quantitatif et qualitatif.

En termes de résultats, on note néanmoins une évolution positive en ce qui concerne la promotion de l'apprentissage de type dual, qui offre un dispositif bien adapté à l'économie largement informelle. Une étude d'impact réalisée par Swisscontact en 2007, bien que d'envergure limitée, pointe les effets prometteurs de ce type d'apprentissage, tels que l'amélioration du niveau de compétences des apprenants, la revalorisation de la profession et la hausse des revenus des jeunes artisans formés par ce

81 Voir le Projet d'initiation et de formation professionnelle à l'entrepreneuriat et au leadership (PIFPEL) pour le développement du partenariat école-entreprise et le Projet de promotion de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, responsable de conduire des études préliminaires et de faciliter la mise en place d'autres actions stratégiques.

système⁸². Son institutionnalisation a reposé sur la mise en place progressive de facteurs structurants ayant permis, avec la politique nationale de formation professionnelle de 1998 et la plus large réforme introduite en 2001, de faire évoluer le dispositif d'apprentissage professionnel afin de le normaliser, à travers :

- un partenariat entre le ministère de tutelle, les établissements de formation et les organisations professionnelles d'artisans, par le biais de la Confédération nationale des artisans du Bénin (CNAB) ;
- un mécanisme de financement, le Fonds de développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (FODEFCA) ;
- un accompagnement soutenu par les PTF ;
- le développement concerté de modalités de formation et d'un référentiel de formation servant à développer le contenu et les programmes de formation.

Tout cela a contribué à l'intégration réussie d'un nombre croissant de jeunes du système informel dans un parcours d'apprentissage dual, avec la possibilité d'obtenir un certificat de qualification professionnelle (CQP). Les catégories de métiers couvertes sont, quant à elles, passées de quatre en 2005 à 12 en 2011 (201 métiers sont recensés dans la nomenclature des métiers de l'artisanat au Bénin)⁸³. Il faut toutefois souligner que, le choix des métiers concernés par ces formations n'ayant pas reposé sur des analyses spécifiques des opportunités socioéconomiques, il y a un certain risque qu'il soit principalement le reflet des besoins exprimés par les professions les mieux organisées.

Pour le système d'enseignement technique classique, la situation est, par contre, fort préoccupante : très peu a été fait pour revoir le dispositif, alors que de nombreux rapports ont pointé son inadaptation aux besoins de la société. Par conséquent, on observe une désaffection de plus en plus importante des jeunes de ce système, dont les effectifs, très loin des prévisions du PDDSE, ont même connu une baisse depuis le démarrage du plan (avec toutefois des variations, voire des tendances inverses selon les filières).

82 Voir Swisscontact-Bénin (2007), *Etude d'impact du projet de formation professionnelle par apprentissage*, mars.

83 Voir DIP-ETFP/MESFTP (2010), *Evaluation de la mise en œuvre des programmes de formation au certificat de qualification professionnelle (CQP)*, Rapport d'activité.

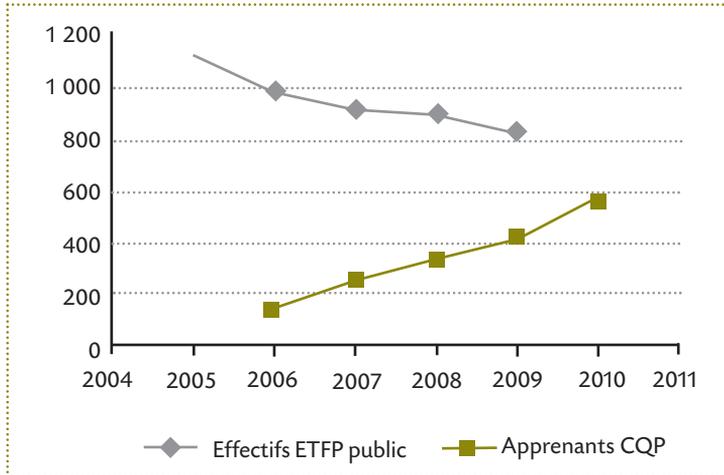
Le MESFTP a mis en place, en 2009, une commission pour analyser les données, rechercher les causes et proposer des solutions pour remédier à cette baisse des effectifs des élèves dans les établissements publics d'enseignement technique. Les conclusions de son rapport relèvent des problèmes pour la plupart bien connus⁸⁴ pour avoir été déjà soulevés dans d'autres analyses diagnostiques. Il en est de même pour les causes et les solutions proposées dans ce rapport, globalement conformes à ce qui est prévu dans le PDDSE. Il semble donc qu'un lien direct existe entre la situation critique des établissements d'enseignement technique et le fait que les stratégies prévues dans le cadre du PDDSE n'aient pas été mises en œuvre.

Par ailleurs, il faut noter qu'une nouvelle expérience pilote de formation professionnelle par alternance post-éducation de base a été initiée récemment. Elle vise à offrir une formation qualifiante aux jeunes ayant achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire (disposant d'un certificat de scolarité de la classe de troisième) afin de leur permettre d'exercer un métier. L'EE n'a pas disposé de suffisamment d'information pour pouvoir apprécier véritablement cette expérience. Cependant, l'apport de ce dispositif, censé combiner l'apprentissage d'un métier avec des matières plus théoriques, n'apparaît pas très clair face aux formations existantes, y compris l'enseignement technique classique, que les stratégies du PDDSE visent à réformer et à rendre plus concret. Avant de généraliser une telle expérience, il conviendrait ainsi d'examiner en profondeur ses forces et ses faiblesses, en évaluant plus précisément sa valeur ajoutée par rapport au système en place.

Le graphique 7 montre que, malgré la consolidation du système d'apprentissage de type dual, qui mobilise un nombre croissant d'apprenants, les effectifs globaux de l'ETFP n'ont pratiquement pas augmenté depuis le démarrage du PDDSE et ce parce que, dans le même temps, les établissements publics d'enseignement technique ont connu une baisse assez considérable de leurs effectifs.

84 Méconnaissance des offres, mauvaise couverture des établissements, difficultés d'insertion, formations désuètes et trop théoriques, coût élevé de la formation, possibilités de poursuite d'études réduites, échecs scolaires importants (DPP/MESFTP, 2009, *Rapport de l'étude sur la baisse des effectifs des élèves dans les établissements publics d'enseignement technique*, septembre).

Graphique 7. Évolution des effectifs des établissements publics d'ETFP et des apprenants en apprentissage de type dual (CQP)



Source : MESFTP (2005 à 2010), Rapports de performance pour la revue annuelle.

Efficience

Globalement, les ressources allouées au programme n'atteignent pas le niveau des projections du PDDSE, ce qui peut en partie expliquer les faibles taux d'exécution des actions programmées. Il en est résulté un saupoudrage des ressources qui n'a pas joué en faveur de la réalisation des actions stratégiques, indispensables pour produire les effets attendus. Les crédits ont souvent été dispersés sur différentes activités. De ce fait, plusieurs actions clés du sous-programme n° 1 ont été initiées sans aboutir. Ce mode de gestion s'est avéré très peu efficace, dans la mesure où ces activités à moitié achevées devront, dans la plupart des cas, être reprises à zéro. Par ailleurs, la faible réalisation des actions stratégiques censées orienter les autres actions est susceptible d'avoir un effet négatif sur l'efficacité générale du programme.

Durabilité

L'augmentation des effectifs des établissements d'ETFP, préconisée par le PDDSE, supposerait que des réflexions approfondies soient menées sur la question du financement du système, tel que cela avait été préconisé dans le schéma directeur de l'ETFP. Ces réflexions devront également prendre en compte les différents parcours d'apprentissage intégrés à l'ETFP, dont les effectifs restent encore à une échelle assez

modeste par rapport aux besoins réels. L'institutionnalisation du système d'apprentissage de type dual a permis la prise en charge des salaires des formateurs (y compris des formateurs « endogènes ») par le MESFTP et la construction de nouveaux CFP et CM, tandis que le budget de formation est désormais pris en charge à 90 % par le FODEFCA et à 10 % par les bénéficiaires (Swisscontact a cependant pris en charge 50 % des 10 % à financer par les bénéficiaires)⁸⁵. Le financement du FODEFCA provient du budget national⁸⁶ mais, jusqu'à fin 2011, la DANIDA y contribue aussi considérablement⁸⁷. L'allocation du budget national au FODEFCA ayant connu une régression au cours des dernières années, la question de la pérennisation et de l'expansion possible du système reste centrale et pressante.

Par ailleurs, selon les données du RESEN, les effectifs d'élèves scolarisés dans le privé, traditionnellement élevés dans l'ETFP, vont croissants, atteignant 71 % des effectifs totaux en 2007⁸⁸. L'EE n'a pas pu obtenir de données plus récentes, mais, d'après les informations obtenues, les établissements privés offrent essentiellement des formations tertiaires (moins coûteuses) dans la filière Sciences et techniques administratives et de gestion (STAG)⁸⁹, et cette filière a été particulièrement touchée par les baisses d'effectifs. Or, le PDDSE prévoit un accroissement annuel de 5 % des effectifs du privé de 2005 à 2015. Il ne semble cependant pas que la situation dans le secteur privé ait été suivie de très près durant la première phase. Dans une optique de durabilité, il serait important de réfléchir au rôle que ces établissements pourront jouer dans les années à venir, au cours desquelles ce sous-secteur devra mettre en œuvre des réformes de fond, en vue de mieux répondre aux besoins du marché de l'emploi.

85 À noter que la contribution de Swisscontact sera bientôt réduite de 5 % à 3 % du coût total de la formation professionnelle, voir Centre de formation professionnelle d'Abomey (2011), *Présentation du Centre de formation professionnelle d'Abomey (CFPA), Année scolaire 2010*, février.

86 En théorie, selon le décret n° 99-053 du 12 février 1999 relatif à la création du FODEFCA, ce fonds devrait recevoir les versements de la taxe de formation professionnelle perçue par l'État à hauteur d'un certain pourcentage de la masse salariale, mais le gouvernement a substitué ce versement par une subvention de l'État.

87 Entre 38 et 47 % par an durant la période 2008-2011 (FODEFCA).

88 Augmentation de 19 % de 1994 à 2004, voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, p. 19.

89 Plus de 80 % des établissements privés offraient uniquement la filière STAG en 2005 (ministères en charge de l'Éducation, 2007, *op. cit.*, Tome 1, p. 50).

3.4.2. Qualité et équité

Pertinence

Qualité

La détérioration de la qualité de l'enseignement technique classique est apparue clairement à la lumière des résultats décevants en termes d'efficacité interne et externe : faible taux de réussite aux examens, difficultés croissantes d'emploi des sortants de l'enseignement technique secondaire et précarité des emplois que la majorité d'entre eux occupent. Comme le montre le diagnostic du PDDSE, l'évolution positive des résultats aux examens cache en réalité de très grandes disparités, certaines filières ayant de bons résultats avoisinant les 100 %, tandis que d'autres se situent entre 14 % et 54 %⁹⁰. Ces disparités sont également visibles dans les taux de redoublements⁹¹. Par ailleurs, les données disponibles en 2006 relatives à l'efficacité externe montraient un taux de chômage croissant parmi les sortants de l'enseignement technique. Celui-ci était de 17 % pour les 25-34 ans, alors que le taux de sous-emploi s'élevait à 69 % pour cette catégorie d'âge⁹². Hormis les problèmes susmentionnés d'inadéquation avec les réalités socioéconomiques et du marché de l'emploi, différentes études⁹³ indiquent que cette dégradation est liée à des faiblesses telles que les mauvaises conditions d'enseignement (vétusté et manque d'outils, d'équipements et d'infrastructures), le manque d'encadrement pédagogique, l'obsolescence des méthodes pédagogiques (trop théoriques, incluant peu de contact avec les nouvelles technologies et avec le monde du travail) et l'absence de suivi des établissements privés.

Le PDDSE propose quatre axes stratégiques pour remédier à ces problèmes :

- l'amélioration de l'efficacité interne du système en consolidant le suivi des résultats scolaires des apprenants et en renforçant l'élaboration et l'organisation des épreuves et examens ;
- le perfectionnement de l'encadrement pédagogique en favorisant la formation continue des enseignants et en renforçant l'inspection pédagogique ;

90 Voir ministères en charge de l'Éducation (2007), *op. cit.*, Tome 1, pp. 53-54.

91 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, p. 159.

92 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, p. 182.

93 Voir TECSULT (2005), *op. cit.* et MESTP/DPP (2009), *op. cit.*

- le renforcement de la qualité de l'offre de formation en mettant l'accent sur l'introduction de nouveaux modes de formation, ce qui suppose aussi une amélioration de l'environnement pédagogique ;
- la révision et la mise en œuvre de nouveaux programmes selon l'approche par compétences.

Ces stratégies paraissent globalement pertinentes, mais il semble essentiel de souligner qu'elles doivent aller de pair avec les stratégies proposées dans le premier objectif du programme ETFP, afin d'éviter de perpétuer certains dysfonctionnements du système, tels que la répartition inadéquate des filières de formation et la répartition inégale des établissements ne tenant pas compte des besoins du marché de l'emploi.

Équité

Il est également essentiel de mettre l'accent sur l'équité, qui est un des atouts de poids de l'ETFP, étant donné justement qu'il peut être dispensé sous différentes formes et à différents niveaux, si bien qu'il a plus de chances d'atteindre les groupes les plus vulnérables de la société et d'améliorer leurs chances d'insertion et leurs performances sur le marché du travail. Bien que la proportion de filles dans l'ETFP ait été déjà relativement élevée au moment de l'élaboration du PDDSE⁹⁴, la stratégie à mettre en œuvre pour promouvoir leur scolarisation est assez bien développée dans le Plan, prévoyant notamment des initiatives visant à favoriser leur accès aux filières où elles sont peu représentées et à créer de nouvelles spécialités pour elles. Des actions pour développer les offres de formation de courte durée en faveur des groupes sociaux sensibles et défavorisés (y compris les enfants handicapés) sont prévues dans le premier sous-objectif du programme ETFP, mais il aurait été utile de mieux les articuler autour de l'objectif d'amélioration de l'équité et de l'accès à l'éducation.

Globalement, dans une perspective d'équité, le processus de normalisation des parcours d'apprentissage constitue une avancée notable, puisque ce type de formation vise notamment les déscolarisés ou non scolarisés. On peut toutefois regretter que le PDDSE n'ait pas prévu d'explorer la possibilité d'établir un enseignement primaire alternatif, sous forme d'un dispositif de préapprentissage ou de préprofessionnalisation, pour les enfants n'ayant

94 41 % en 2005, voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, p. 217.

pas atteint l'âge d'entrer en apprentissage. En effet, le taux d'achèvement au primaire demeurant faible, de nombreux enfants de moins de 14 ans ne bénéficieront en pratique d'aucune formation avant de pouvoir éventuellement entrer en apprentissage⁹⁵.

Efficacité

Qualité

Les stratégies prévues dans le PDDSE pour améliorer la qualité de l'ETFP n'ont été que faiblement exécutées, priorité ayant été accordée aux activités les plus aisées à réaliser, telles que l'élaboration de certains textes ou des activités courantes ou récurrentes. Les actions de nature plus stratégique, liées par exemple à la mise en application de nouveaux programmes selon l'approche par compétences ou l'introduction de nouveaux modes de formation, n'ont pas été réalisées.

Les visites d'établissements d'ETFP durant la mission de terrain ont permis de dévoiler une situation très préoccupante en ce qui concerne les conditions d'enseignement, tant au plan matériel que pédagogique. Les enseignants ont exprimé leur désarroi face à une situation où, dépourvus de moyens et d'outils, ils doivent rendre les formations plus pertinentes pour les élèves, en les adaptant aux évolutions technologiques et socioéconomiques. Il a aussi été signalé que la non-application de l'approche par compétences dans l'ETFP cause des difficultés particulières, parce qu'il y a une rupture avec le mode d'enseignement que les élèves connaissent du système d'enseignement général. Selon les rapports de performance du MESFTP, quelques activités de formation des enseignants ont été conduites, mais cela reste très en deçà des besoins au regard du nombre important d'enseignants reconvertis⁹⁶. De même, les conseillers pédagogiques apportent un appui assez régulier aux établissements, mais l'encadrement souffre par ailleurs du nombre très insuffisant d'inspecteurs pédagogiques dans l'ETFP. Cette situation n'est pas susceptible de s'améliorer dans un avenir proche, bien que quelques nouveaux inspecteurs soient en train d'être formés⁹⁷.

95 Le nombre d'enfants dans cette situation a été estimé à plus de 100 000. Voir Walther, R. (2006), *La formation professionnelle en secteur informel. Rapport sur l'enquête terrain au Bénin*, Document de travail n° 19, AFD, juin, p. 30.

96 De la même façon que dans le système d'enseignement secondaire général, beaucoup de contractuels locaux ont été reversés dans la fonction publique comme contractuels de l'État.

97 Les entretiens durant la mission de terrain ont permis d'établir qu'il y a actuellement huit inspecteurs, dont quelques uns assurent d'autres fonctions qui mobilisent une partie importante de leur temps et sept d'entre eux atteindront l'âge de la retraite en 2013. Trois nouveaux inspecteurs sont en train d'être formés, ce sont les seuls à avoir été admis au concours.

En termes de résultats, il est cependant difficile d'apprécier l'évolution de la qualité de l'ETFP, faute d'indicateurs de suivi pertinents disponibles⁹⁸. Dans l'ETFP classique, le taux de réussite aux examens de second cycle a connu une progression assez stable de 2006 à 2008, mais les résultats de 2009 étaient très inférieurs aux attentes, avec un taux de réussite de 52,93 % contre 72 % en 2006. Ce faible résultat serait notamment lié à la fermeture des écoles de santé, dont les performances contribuaient à l'amélioration de celles de l'ensemble du sous-secteur⁹⁹. La visite de terrain a mis en évidence les grandes disparités qui persistent entre les résultats des différentes filières, mais le MESFTP ne recense pas ces données de manière systématique, et il est donc difficile de faire un suivi. Concernant l'apprentissage de type dual, les données disponibles permettent encore plus difficilement d'évaluer l'efficacité interne et la qualité. Selon le rapport d'évaluation des programmes CQP réalisé par la direction de l'inspection pédagogique (DIP)¹⁰⁰, le taux de succès des apprenants inscrits au CQP avoisine les 100 %, mais le nombre d'inscrits reste relativement modeste comparé au nombre d'apprenants ayant suivi le parcours d'apprentissage dual durant les dernières années¹⁰¹. Il serait ainsi intéressant de connaître par exemple le taux d'abandons, afin de mieux cerner l'efficacité du système à produire des diplômés CQP.

Équité

Les actions de promotion de l'équité dans l'ETFP semblent avoir été pratiquement délaissées. Aucune mesure concrète n'a été prise en faveur des groupes défavorisés, et les actions menées pour promouvoir la scolarisation des filles n'ont pas été suffisamment ciblées. Il n'existe pas d'indicateur sur l'accès à l'ETFP des groupes sensibles et défavorisés (tels que les enfants handicapés). On constate aussi que le certificat de qualification au métier (CQM), qui cible les élèves n'ayant pas le niveau CM2, requis pour accéder au CQP, n'a pas encore été lancé, alors que la grande majorité des jeunes en apprentissage traditionnel devrait pouvoir en bénéficier. Par ailleurs, les taux d'inscription de filles dans les établissements publics d'ETFP n'ont cessé de baisser depuis 2005, et ils sont très inférieurs aux prévisions du PDDSE. Les taux globaux, incluant les établissements privés, ne sont pas disponibles, mais on peut supposer qu'ils ont aussi chuté, car cette baisse est notamment liée à celle des effectifs dans le domaine tertiaire, sur lequel l'offre des

98 Cela est dû à une définition assez légère des indicateurs pertinents dans le PDDSE, couplée à un faible niveau de renseignement des indicateurs.

99 MESFTP (2010), *Rapport de performance*, Gestion 2009, avril, p. 63.

100 DIP-ETFP/MESFTP (2010), *op. cit.*

101 On dénombre 995 diplômés du CQP en 2009. Voir le tableau des indicateurs en annexe 2.

établissements privés se concentre. Les actions prévues pour attirer les filles vers les filières agricoles et industrielles n'ont pas encore été initiées, de même qu'aucune nouvelle spécialité attrayante n'a été développée pour elles. Enfin, l'apprentissage de type dual se limite pour les filles essentiellement aux domaines assez stéréotypés que sont la coiffure et la couture.

Compte tenu du fait qu'environ 70 % des actifs au Bénin sont occupés par des activités agricoles¹⁰², il paraît paradoxal qu'on n'ait pas tenté d'intégrer ce secteur de manière plus conséquente dans les formations visant les jeunes susceptibles de travailler dans le secteur informel. Le dispositif non formel de formation agricole est faiblement développé au Bénin, et la majeure partie des actifs agricoles sont formés sur le tas et ne possèdent pas de connaissances plus théoriques sur l'innovation technologique, l'économie, l'utilisation des ressources, la gestion, etc. Grâce au développement de certaines compétences de base, il devrait ainsi être possible d'accroître leur productivité dans le secteur agricole et de créer de la valeur ajoutée. En même temps, ce type d'intervention permettrait d'atteindre une frange plus large des groupes vulnérables et des filles, fortement représentées dans les activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

3.4.3. Gestion et pilotage de l'ETFP

Pertinence

L'ETFP est caractérisé par une grande fragmentation, liée à l'implication d'acteurs provenant de milieux très divergents et intervenant dans le cadre de dispositifs de formation très diversifiés, y compris d'autres ministères en charge de certains établissements d'enseignement spécialisé. Cette complexité fait qu'il est essentiel d'avoir un niveau unique de coordination et de régulation, afin d'assurer la cohérence globale des interventions avec un partage clair des rôles et responsabilités de chacun des partenaires. Il apparaît donc pertinent que le PDDSE ait fixé, dans le cadre du programme ETFP, un objectif relatif à la gestion et au pilotage du sous-secteur. Les axes d'intervention proposés sont dans l'ensemble cohérents.

102 Observatoire de l'emploi et de la formation (2010), *Bilan de l'emploi et de la formation (2004-2008)*, janvier.

Efficacité

Les actions stratégiques de gestion et de pilotage, dont notamment la mise en place du Conseil consultatif de l'ETFP et d'un système de suivi des apprenants, n'ont pas été réalisées, et, de façon générale, le sous-secteur a manqué de leadership. Le démarrage du PDDSE a ainsi coïncidé avec une période d'instabilité institutionnelle, qui a grandement influé sur la mise en œuvre des stratégies prévues pour le programme ETFP.

À la suite des changements politiques intervenus en 2001, un accent plus fort a été mis sur l'ETFP avec la création du METFP, en charge de l'éducation formelle (établissements d'ETFP) et non formelle (apprentissage). C'est dans l'esprit de ce cadre institutionnel favorable aux innovations que le PDDSE a été élaboré.

En 2006, la fusion du METFP avec celui de l'ESRS a abouti à la création du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle (MESFP), jusqu'à ce que soit établi, en 2008, l'actuel ministère, réunissant l'enseignement secondaire et la formation technique et professionnelle (MESFTP). Au niveau déconcentré, ce n'est qu'à partir de 2011 que les services responsables de l'ETFP ont été fusionnés avec ceux de l'enseignement secondaire. Ce contexte a conduit à une rationalisation des ressources, qui n'a pas été en faveur de l'ETFP et a causé de nombreux dysfonctionnements, dont notamment l'absence de collecte et de traitement systématiques des données statistiques. Or, sans ces données, il est difficile de concevoir comment un suivi et un pilotage efficaces, permettant de lier les formations offertes avec les demandes du marché de l'emploi, pourraient se faire. Ces difficultés sont, entre autres, liées aux contraintes budgétaires, mais le sous-secteur ETFP souffre également d'une absence de gestion stratégique, qui fait que la logique d'intervention entre les différentes séquences prévues dans le PDDSE ne sont pas respectées, alors que certaines actions clés, telles que la dynamisation du cadre de concertation avec le secteur privé ou la réalisation de diverses études, ne représentent pas nécessairement des coûts très élevés.

Encadré 4. Conclusions du sous-secteur ETFP

- Les hypothèses préalables, sur lesquelles les stratégies du programme ETFP reposaient, n'ont pas été satisfaites. La poursuite de la réforme de l'ETFP, qui devait permettre à celui-ci de passer à la vitesse supérieure, supposait notamment qu'une masse critique de ressources humaines et financières soit mise à sa disposition. Or, ces facteurs ont fait défaut, ce qui a eu une forte implication sur l'efficacité de la mise en œuvre des stratégies et l'atteinte des résultats.
- Des efforts louables ont été consacrés à l'adaptation de l'offre de formation à la réalité économique largement informelle, avec la mise en œuvre d'actions visant la structuration et la normalisation de l'apprentissage, et l'évolution des effectifs formés dans le système de formation de type dual est encourageante. Toutefois, le nombre de diplômés de ce système reste encore à une échelle très faible et un certain nombre de questions importantes relatives à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité de ce dispositif ne sont pas encore bien éclairées.
- L'enseignement technique classique a, quant à lui, connu une dégradation continue qui s'est manifestée par une baisse de ses effectifs, parce que les actions prévues pour susciter sa restructuration et sa redynamisation ont été délaissées.
- L'image négative de l'ETFP ne s'est donc guère améliorée depuis 2006 et ce sous-secteur reste le parent pauvre du système de l'éducation, malgré les multiples déclarations des décideurs politiques en sa faveur.

3.4.4. Recommandations relatives à l'enseignement technique et la formation professionnelle

1. Renforcer les alliances stratégiques entre l'État, les opérateurs économiques et toute autre partie prenante, en vue de relancer la réforme du sous-secteur de l'ETFP à travers la mise en place opérationnelle de dispositifs de concertation où chacun des partenaires trouvera son intérêt.

2. Instaurer un dispositif efficace de suivi-évaluation en mobilisant les ressources matérielles, humaines et financières nécessaires pour fournir des statistiques fiables permettant de mesurer les performances du sous-secteur et de mieux adapter les offres de formation aux besoins du marché du travail.

3. Promouvoir une planification stratégique plus résolue qui respecte l'ordre de priorité par rapport aux problèmes identifiés, afin d'accroître l'impact du programme et éviter le saupoudrage des ressources.

4. Réaliser des analyses comparatives des coûts des différentes offres de formation et de leurs modes de financement, et prendre des mesures pour élaborer des dispositifs pérennes de financement de l'ETFP.

5. Accorder une priorité plus importante à l'adaptation des offres de formation aux besoins spécifiques des groupes vulnérables et des filles, en veillant en même temps aux opportunités d'emploi.

6. Renforcer l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes à travers des mécanismes d'aide à l'auto-emploi et le développement des compétences entrepreneuriales via la formation, et promouvoir simultanément le développement de passerelles facilitant la transition des apprenants de l'ETFP au sein du système de l'éducation.

7. Orienter les offres de formation de l'ETFP sur les secteurs prioritaires identifiés dans la SCRP 3, en prévoyant des ajustements réguliers en fonction des évolutions de l'environnement économique.

3.5. Enseignement supérieur et recherche scientifique

L'enseignement supérieur et la recherche scientifique constituent potentiellement des facteurs importants de développement, mais leur valeur ajoutée dépend beaucoup de la pertinence et de la qualité du système. L'expansion des niveaux primaire et secondaire a créé une croissance très forte des effectifs dans l'enseignement supérieur, ce qui constitue un défi important dans un contexte économique caractérisé par un secteur moderne d'emploi faible, proposant peu de débouchés aux diplômés de l'enseignement supérieur. Cette augmentation rapide des étudiants a en même temps entraîné une chute de la qualité de l'éducation, liée à la détérioration des conditions d'enseignement et de l'accompagnement pédagogique. Elle concourt en outre à réserver une part importante du budget global du secteur de l'éducation à l'enseignement supérieur. Le PDDSE met ces problèmes clairement en évidence et propose des pistes de solution.

3.5.1. Gestion et pilotage de l'enseignement supérieur

Pertinence

Les stratégies proposées en vue d'améliorer la gestion et le pilotage de cet ordre d'enseignement abordent les problématiques clés relatives à la régulation des flux, la faiblesse de l'efficacité externe et la nécessité d'un partage de responsabilités avec le

secteur privé. Comme l'a montré le RESEN, le nombre d'étudiants est particulièrement élevé au Bénin par rapport au niveau de développement socioéconomique du pays, avec 790 étudiants pour 100 000 habitants en 2006, ce qui représentait alors un niveau nettement supérieur à la moyenne d'Afrique subsaharienne (299) et à celle des pays de la région (418)¹⁰³. Ces effectifs importants contrastent avec l'extrême modestie de la demande en main d'œuvre ayant ce niveau de qualification, seuls 5 % de la population active étant employés dans le secteur moderne¹⁰⁴. Le PDDSE a bien cerné la nécessité d'agir face à cette situation, mais il aurait été utile de développer davantage les stratégies proposées, afin de mieux préparer leur mise en œuvre effective en assurant un soutien nécessaire auprès des principales parties prenantes.

Dans ce contexte, des synergies avec l'enseignement secondaire auraient également pu être exploitées. Le MESRS étant chargé de l'organisation de l'examen du baccalauréat, qui permet un accès automatique à l'université, il lui incombe l'importante responsabilité de garantir le niveau de ce diplôme. De même, l'utilisation plus stratégique du baccalauréat comme mécanisme de régulation de l'accès à l'enseignement supérieur aurait également pu être explorée¹⁰⁵. Cette dimension n'a cependant pas été développée dans le Plan.

Efficacité

Une grande partie des actions prévues dans le PDDSE, parmi lesquelles les plus stratégiques, n'ont pas trouvé de financement dans les budgets programmes successifs faute de dotations budgétaires, selon les rapports de performance. La priorité a ainsi principalement été accordée aux dépenses récurrentes de fonctionnement, pendant que les effectifs ont continué de croître, pour atteindre environ 77 000 étudiants dans les établissements publics en 2010¹⁰⁶, alors que la cible pour 2011 était d'environ 40 000. À cela s'ajoute les effectifs des établissements privés, qui atteignaient environ 20 000 étudiants en 2009, ce qui représente un accroissement de 25 % depuis 2006.

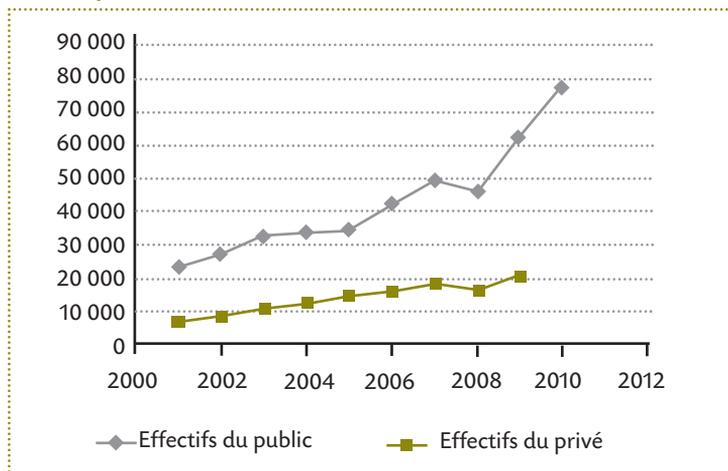
103 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 30-31.

104 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), p. 180.

105 À titre d'exemple, dans certains pays comme la Tunisie, le pourcentage d'admis au baccalauréat est strictement établi en fonction des places disponibles dans les universités et les bacheliers sont orientés dans les différentes filières en fonction de leurs résultats. Voir Brossard, M. et B. Foko (2007), *Coûts et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone*, Pôle de Dakar, UNESCO-BREDA / Banque mondiale.

106 Estimation reproduite dans MESRS (2010), *Note conceptuelle sur la politique de l'enseignement supérieur*, mars.

Graphique 8. Évolution des effectifs des établissements d'enseignement supérieur publics et privés



Source : MESRS (2001 à 2010), *Rapports de performance pour la revue annuelle* ; MESRS (2001 à 2010), *Annuaire statistiques* (cf. annexe 2).

Comme illustré dans le graphique 8, cet accroissement est cependant nettement inférieur à celui des effectifs des établissements publics, qui était de 44 % durant la même période (cf. annexe 2). La part des étudiants dans les établissements privés reste ainsi à peu près inchangée, avec un quart des effectifs globaux.

Il faut souligner par ailleurs que plus des deux tiers des étudiants sont inscrits dans les facultés de lettres et arts, de sciences sociales, de commerce ou de droit¹⁰⁷, alors que de nombreuses études ont montré que l'adéquation entre ces filières et les besoins du marché de l'emploi sont faibles.

À l'inverse et contrairement à l'objectif fixé par le PDDSE, le taux d'inscription dans les entités professionnalisées, pourtant susceptibles d'offrir plus de possibilités d'emploi, a connu une chute de presque 4 points de 2006 à 2010 – il est alors estimé à environ 14 %¹⁰⁸. La mise en place d'une base de données pour le suivi des étudiants, prévue dans le PDDSE, n'a pas abouti à ce jour, or son exploitation aurait été un moyen de traiter le problème de l'efficacité externe. Cependant, la Banque mondiale a initié récemment avec

107 22 % en lettres et arts, 46 % en sciences sociales, commerce et droit, voir MESRS (2009), *Annuaire statistique, Année académique 2008-2009*.

108 Données issues de la version provisoire du *Rapport de performance 2010* (MESRS, 2011, mai).

le MESRS une étude sur le développement des compétences au Bénin, qui devrait comprendre un diagnostic des besoins du marché du travail et de la répartition des étudiants selon le type de formation et de filière, ainsi qu'une enquête de suivi des diplômés, destinée à récolter des informations actualisées sur la pertinence et l'efficacité externe des disciplines clés.

Dans l'ensemble, les données actuelles témoignent de l'absence de mesures concrètes prises pour gérer le problème de la régulation des flux dans l'enseignement supérieur. L'enquête de terrain de l'EE a d'ailleurs révélé que la régulation quantitative de l'accès à l'enseignement supérieur semble être très difficilement acceptée dans le sous-secteur. Le MESRS a pourtant bénéficié, en 2008-2009, sur financement de la Banque mondiale, d'une mission d'appui technique relative à la définition d'une stratégie de financement du développement de l'enseignement supérieur, qui a apporté les éléments nécessaires pour passer à l'action : élaboration d'un diagnostic actualisé de la situation, d'un scénario tendanciel prenant en compte l'évolution envisageable en cas de *statu quo*, et de scénarios alternatifs. Le rapport qui a fait suite à cette mission expose très clairement les conséquences institutionnelles, humaines et financières à prévoir dans les différents cas de figure. La projection simulée pour la période 2008-2016 met en évidence le fait que, si cette tendance se poursuivait, les effectifs passeraient à 245 000 étudiants en 2016-2017, avec d'importantes conséquences en termes de dépenses courantes (estimées à 92 milliards de FCFA, soit 37,7 % du budget de l'éducation en 2016), d'investissements (265 milliards de FCFA), de recrutement (plus de 2 000 nouveaux enseignants seraient nécessaires), etc.¹⁰⁹.

Ces données montrent bien que maintenir le *statu quo* n'est pas un scénario réaliste, puisqu'il n'est pas vraisemblable de pouvoir mobiliser de telles ressources. Il faut donc nécessairement traiter d'urgence la question de la régulation des flux des entrants dans l'enseignement supérieur, faute de quoi la dégradation de la qualité de l'enseignement risque d'atteindre de nouveaux records. La pression sociale rend, certes, ce type de réforme difficile, mais la détérioration continue des conditions d'enseignement et les problèmes de chômage induits par la non-régulation des flux impliquent aussi de grands risques d'augmentation des mouvements sociaux.

109 Gioan, P. A. (2009), *Appui technique relatif à la définition d'une stratégie de financement du développement de l'enseignement supérieur au Bénin et des instruments de sa mise en œuvre*, MESRS/Banque mondiale, avril, pp. 26-33.

La concertation avec le secteur privé ne s'est pas formalisée à travers la mise en place d'un cadre de concertation, tel que préconisé par le PDDSE. Or, il est nécessaire d'associer plus étroitement les partenaires socioéconomiques pour une meilleure adaptation de l'enseignement supérieur et de la recherche aux besoins en compétences et en expertises des différents secteurs de l'économie. On pourrait aussi envisager le développement de prestations payantes de la part des établissements publics, qui pourraient ainsi générer des revenus propres, à condition d'être bien en phase avec les besoins spécifiques de l'environnement socioéconomique.

Efficiences

Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, il paraît essentiel d'optimiser l'utilisation des moyens disponibles à travers un partage du financement, en impliquant davantage le secteur privé et les ménages et en veillant aux objectifs de qualité et d'équité. L'instauration, en 2008, de la gratuité de l'inscription des étudiants non boursiers et non secourus par les facultés, ainsi que l'indexation salariale et les nouvelles primes accordées aux enseignants de l'enseignement supérieur en 2010 rendent cette démarche encore plus pressante. La décision relative à la gratuité paraît d'ailleurs paradoxale, car la contribution des ménages au financement de l'éducation est déjà faible au niveau de l'enseignement supérieur comparé aux autres ordres d'enseignement, alors que plus de 80 % des individus ayant atteint l'université appartiennent aux 20 % les plus riches¹¹⁰.

En effet, les dépenses sociales au profit des étudiants (bourses/secours, hébergement, restauration, transport) représentent une part importante des ressources publiques allouées à l'enseignement supérieur au Bénin, comme dans d'autres pays d'Afrique francophone. Ces dépenses ont culminé en 2008, où elles représentaient 46 % des dotations de fonctionnement, pour ensuite descendre à 39 %¹¹¹ en 2010¹¹². Il peut cependant être difficile de respecter ces dotations annuelles, dans la mesure où il n'y a pas de quota fixe déterminant le nombre de bénéficiaires (risque de sur ou sous-

110 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 62-63, 183.

111 Les données proviennent de deux tableaux de la DRFM/MESRS (2011) : « Les œuvres sociales et universitaires de 2006 à 2011 » et « Points d'exécution des dépenses du MESRS de 2005 à 2010 » (documents internes).

112 À titre comparatif, une étude de 2002 de la Banque mondiale indiquait que les dépenses sociales ne représentent que 6 % des dépenses courantes d'éducation dans l'enseignement supérieur public en Asie, 14 % dans les pays de l'OCDE, 15 % dans les pays d'Europe et d'Asie centrale et 20 % dans les pays d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient et d'Amérique latine. Voir Brossard, M. et B. Foko (2007), *op. cit.*

consommation du budget en fonction du nombre de postulants répondant aux critères essentiellement liés à la performance académique). Par ailleurs, les critères existants tendent à orienter les étudiants vers les facultés dites classiques. Une rationalisation de ces dépenses permettrait de subvenir à certaines dépenses plus stratégiques, susceptibles d'améliorer le rendement du sous-secteur. Le PDDSE n'a cependant pas anticipé de mesures concrètes pour revoir le dispositif des aides financières directes.

Le PDDSE a, en revanche, prévu d'impliquer les entreprises dans la gestion des œuvres universitaires (résidences et restaurants universitaires), en vue d'obtenir des gains d'efficience. L'étude sur la stratégie de financement du développement de l'enseignement supérieur au Bénin pointe particulièrement la question de la gestion des œuvres universitaires, dont les coûts sont élevés et difficiles à maîtriser¹¹³. Qui plus est, seule une minorité d'étudiants bénéficient de ces services (5 % sont logés et transportés, 13 % nourris). L'étude offre également des orientations sur le type de partenariat public-privé qui pourrait être établi en vue de déléguer ces services à des prestataires privés, mais, jusqu'à présent, le MESRS n'a pas avancé par rapport à la concrétisation de cette stratégie¹¹⁴.

D'autres leviers possibles, généralement mis en avant pour optimiser les dépenses du sous-secteur, sont l'enseignement à distance et la promotion de l'enseignement supérieur privé. Si l'enseignement privé continue d'évoluer au Bénin, l'État n'a toutefois pas encore créé de cadre cohérent qui puisse consolider davantage le rôle joué par les établissements de ce type.

Par ailleurs, des gains potentiels d'efficience restent aussi à acquérir à travers une meilleure orientation vers les filières professionnalisées. Aucune donnée précise sur l'efficacité externe des différentes filières n'est disponible, mais les statistiques du MESRS montrent que l'efficacité interne est plus élevée dans les filières professionnalisées que dans les facultés classiques¹¹⁵. Ceci pourrait induire une réduction des coûts unitaires d'éducation, le nombre d'années nécessaire pour acquérir un diplôme étant réduit dans l'enseignement professionnel. En effet, actuellement, pour la grande majorité des sortants de l'enseignement supérieur, il y a un déphasage entre la durée moyenne d'études, souvent plus longue que nécessaire, et la situation d'emploi obtenue par la suite

113 Gioan, P. A. (2009), *op.cit.*

114 Gioan, P. A. (2009), *op.cit.*

115 Taux de promotion en première année de respectivement 75 % et 45 % pour les entités professionnalisées et les facultés classiques. Cf. SSGI / DPP / MESRS (2011), *Annuaire statistique – Année académique 2008-2009*, pp. 35-36.

(pour la plupart, sous-emploi ou chômage). Bien que le PDDSE ait pour objectif – très ambitieux – d'augmenter les inscriptions dans les filières professionnalisées à 50 %¹¹⁶, peu d'actions concrètes ont été menées dans ce sens et, comme mentionné ci-avant, c'est plutôt l'inverse qui a tendance à se produire, avec la hausse de la part des étudiants dans les filières académiques classiques. Compte tenu de la faible efficacité interne et externe qui caractérise ces filières, cela signifie que le rendement des ressources consacrées à l'enseignement supérieur demeure très faible.

Enfin, liée à l'amélioration de la gouvernance dans les universités, l'autonomisation croissante des institutions offre potentiellement des moyens de rationaliser la gestion du sous-secteur, notamment en fondant davantage les allocations budgétaires sur la performance et en incitant à la génération de ressources propres. Pour le moment, c'est une voie qui reste encore à développer.

3.5.2. Qualité et équité de l'enseignement supérieur

Pertinence

Qualité

Le PDDSE a bien relevé le caractère prépondérant de la question quantitative, qui est en train de prendre le pas sur la qualité. Les ressources n'ayant pas pu suivre la forte croissance des effectifs, les conséquences en termes d'insuffisance de la capacité d'accueil, de faiblesse de l'encadrement pédagogique, et d'obsolescence et d'inadéquation des programmes et matériels didactiques se font en effet fortement sentir. Les axes d'interventions proposés pour faire face à ces défis relatifs à la qualité portent essentiellement sur le perfectionnement des performances pédagogiques des enseignants, l'amélioration des outils et des infrastructures pédagogiques, le développement de nouvelles filières et l'instauration du système LMD dans toutes les entités. Ces dimensions paraissent pertinentes, mais, face à l'envergure des problèmes, il aurait été souhaitable de mieux ordonner les mesures prioritaires (comme par exemple le recrutement de personnel qualifié en nombre suffisant). Le système LMD, mis en place dans un souci d'harmonisation avec les programmes universitaires internationaux, constitue une bonne occasion pour introduire des réformes dans le système national, mais on ignore le type de changements prévus à part la révision des programmes.

116 Voir le cadre logique du programme ESRS du PDDSE, qui fixe cette cible de 50 % mais sans indiquer d'échéance. Vu les ratios actuels, il apparaît très peu probable que cette cible puisse être atteinte en 2015.

Équité

En termes d'équité, la seule mesure proposée est l'élaboration d'une politique de promotion de l'accès des filles dans les filières professionnalisées. L'intervention paraît certes pertinente, mais la manière dont cette promotion sera faite n'est pas précisée. Le Plan déclare en outre qu'un programme d'appui à l'entrée et au maintien des filles dans le système sera mis en œuvre, et qu'une attention particulière sera accordée aux handicapés. Ces deux dernières mesures ne figurent cependant ni dans le plan d'action, ni dans le cadre logique du programme. Dans l'ensemble, le PDDSE n'accorde pas beaucoup d'importance à l'équité dans l'enseignement supérieur. Dans un contexte où les filles représentent moins d'un quart des étudiants et où les groupes favorisés sont surreprésentés, il aurait pourtant été pertinent d'élaborer des stratégies plus substantielles.

Efficacité

Qualité

Concernant la qualité, on constate que certaines dépenses comme les salaires et les dépenses sociales sont assez rigides, si bien que les réductions se font généralement au détriment des dépenses pédagogiques ou scientifiques. Des efforts ont été réalisés pour former et recruter des enseignants, mais les taux d'encadrement continuent de se détériorer à une vitesse alarmante : de 1 pour 44 en 2005, le ratio enseignant-étudiants est passé à 1 pour 74 en 2010¹¹⁷. Les disparités sont toutefois très importantes entre types d'établissements et entre filières. À titre d'exemple, dans les facultés classiques, ce ratio dépasse 1 pour 100¹¹⁸. Le taux de représentativité des professeurs titulaires est, quant à lui, resté à un niveau assez stable d'environ 6 %. Étant donné qu'un bon nombre d'enseignants partiront à la retraite dans les prochaines années, notamment dans les rangs magistraux, des mesures plus ciblées se révèlent nécessaires pour éviter que la situation de pénurie n'empire. Un plan spécial de recrutement de 100 jeunes enseignants-chercheurs a été initié, mais il importe d'actualiser régulièrement les simulations pour vérifier l'évolution du taux d'encadrement. Des projets d'équipement ont également été lancés, mais ils restent encore très largement en deçà des besoins réels. Les établissements privés, qui pourraient offrir un élément de solution au problème d'engorgement, ne sont pour le moment pas suffisamment intégrés à l'offre d'ensemble, et le système d'évaluation de la qualité de leurs services n'est pas encore au point. Enfin, il importe aussi de traiter la question du renouvellement des approches pédagogiques, en tenant compte des limites qui existent au niveau des conditions d'enseignement et de l'encadrement pédagogique.

117 Voir la liste des indicateurs en annexe 2.

118 MESRS (2010), *op. cit.*

Équité

La recherche de l'équité dans l'enseignement supérieur devrait normalement passer par un appui spécial à ceux, parmi les groupes les plus défavorisés, en situation de poursuivre des études longues. Au Bénin, les dépenses sociales sont cependant octroyées sur la base des performances académiques, et non sur une appréciation de la capacité financière du postulant. Dans une optique de rationalisation des ressources, cette approche paraît peu cohérente. Il convient donc de repenser ces dispositifs en accordant une attention accrue à l'obligation de l'État de veiller à l'égalité des chances. À cet effet, les bourses pourraient notamment agir comme une mesure incitative pour attirer les filles vers des filières spécifiques où elles sont particulièrement sous-représentées. Par ailleurs, à part les aides financières directes, d'autres mesures d'accompagnement des filles et des personnes à besoins spécifiques seraient aussi envisageables (tutorat/mentorat par exemple). Dans ce contexte, il faut également noter que les femmes sont fortement sous-représentées dans le corps des enseignants-chercheurs, où elles ne représentent que 10 % des effectifs¹¹⁹. En effet, ce milieu, dominé par les hommes, ne tend pas à favoriser l'accès et le maintien des filles dans le système. La question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'enseignement supérieur devrait donc également être soigneusement examinée.

3.5.3. Recherche scientifique et technologique

Pertinence

La place extrêmement limitée accordée à la recherche scientifique dans le PDDSE, à la fois en termes d'analyse diagnostique et de stratégies développées, est assez révélatrice de sa marginalisation au sein du secteur éducatif. La recherche, qui représente une des missions essentielles des universités, constitue un marqueur important de la qualité de l'enseignement supérieur. De même, elle contribue au développement et au transfert de nouvelles connaissances et technologies en faveur du développement social et économique du pays. Le Plan contient deux axes stratégiques visant la promotion de la recherche scientifique et technologique en tant qu'outil de développement durable, à savoir l'intensification des programmes de recherche, d'une part, et la création de réseaux de chercheurs, d'autre part.

119 Pour l'année académique 2008-2009, on comptait 98 femmes sur un total de 931 enseignants permanents, alors que le taux de représentation féminine était encore plus faible pour les enseignants vacataires, avec 46 femmes sur 680. Cf. MESRS/DPP (2010), *Annuaire statistique 2008-2009*, p. 59.

Souvent victime d'arbitrages budgétaires en sa défaveur, la recherche scientifique fonctionne dans des conditions de déficience importantes. Il apparaît donc pertinent de mettre l'accent sur le soutien au développement de programmes de recherche, mais il aurait été souhaitable de traiter de manière plus explicite les problèmes structurels relatifs au pilotage du système. Il aurait notamment été utile de veiller à l'établissement de mécanismes fonctionnels de coopération et d'échange assurant la définition des priorités de recherche en partenariat avec les utilisateurs potentiels, et de prévoir des dispositifs de valorisation des résultats de recherche. Il est toutefois à noter que le plan d'action du programme ESRS du PDDSE prévoit l'élaboration et l'adoption d'une politique cohérente de la recherche scientifique, technologique et biomédicale durant la phase 1.

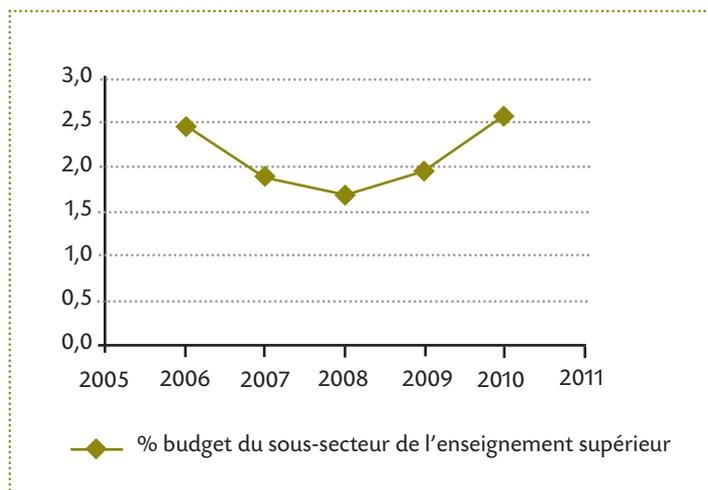
La création de réseaux de recherche peut constituer une stratégie pertinente pour faire face au problème de cloisonnement des chercheurs et des unités de recherche. Toutefois, la compétition constituant parfois une limite aux interrelations dans le milieu de la recherche, l'établissement de mécanismes de coopération plus formalisés pourrait contribuer à mettre en évidence la valeur ajoutée d'une collaboration accrue entre chercheurs.

Efficacité

Le graphique 9 permet de constater que la part du budget allouée à la recherche est restée très modeste et a même chuté entre 2006 et 2008, pour arriver à un niveau légèrement au-dessus de son point de départ, avec 2,58 % du budget en 2010, ce qui ne laisse évidemment pas beaucoup de marge de manœuvre. Il est cependant difficile d'apprécier les effets de ce faible niveau de financement, car les statistiques relatives au secteur de la recherche sont très défailtantes. Les financements, de nature plutôt ponctuelle, sont surtout venus appuyer le renforcement des conditions de recherche (infrastructures, équipement), mais aussi des travaux de finalisation de textes susceptibles de contribuer à une redynamisation de la recherche. Quant à la mise en réseau des chercheurs, seules quelques rares activités ont été conduites¹²⁰.

120 Voir LAMEN (2011), *op. cit.*

Graphique 9. Part du budget du sous-secteur de l'enseignement supérieur alloué à la recherche



Source : MESRS (2006 à 2010), *Rapports de performance pour la revue annuelle*.

Au début des années 2000, le GdB a enclenché un processus de renforcement du cadre institutionnel de définition de la politique nationale de recherche. Animé par le Conseil national de la recherche scientifique et technique (CNRST), un dispositif regroupant différents ministères et présidé par le MESRS a été ainsi chargé de définir la politique nationale et les grandes orientations en matière de recherche scientifique. Un premier document, élaboré avant le démarrage du PDDSE, a par la suite été révisé et amendé à plusieurs reprises, en vue d'une restructuration plus générale du système national de la recherche¹²¹. Ces travaux ont notamment abouti à l'élaboration de projets de décrets relatifs à la création de l'Agence béninoise de valorisation des résultats de la recherche et de l'innovation technologique (ABeVRIT) et du Fonds national de recherche scientifique et d'innovation technologique (FNRSIT)¹²². Autant d'initiatives qui répondent à un besoin de renforcer le lien avec les institutions publiques et privées, afin de mieux exploiter les résultats de la recherche et de mobiliser des ressources pour des programmes prioritaires. Si celles-ci étaient effectivement concrétisées, assorties d'une version actualisée de la politique nationale de recherche précisant les priorités, cela pourrait contribuer à rationaliser le système de recherche en l'orientant davantage sur la demande.

121 À noter que l'EE n'a pas pu obtenir copie de la politique nationale de recherche.

122 Voir Gaillard, J. (2010), *État des lieux du système national de recherche scientifique et technique du Bénin*, UNESCO, janvier.

En complément du FNRSIT, il apparaît urgent que les institutions de recherche accroissent leurs capacités propres à capter des ressources compétitives publiques et privées au niveau national et international. Il existe en effet un certain nombre de possibilités de financement de projets de recherche par soumission spontanée ou appel d'offres, et il conviendrait que les institutions de recherche développent une meilleure maîtrise de ces procédures. Cela suppose, entre autres, un renforcement de leurs capacités en matière de montage et gestion de projet, de contractualisation, de suivi-évaluation, etc.

Aussi la valorisation des résultats de recherche exige-t-elle des mécanismes responsabilisant davantage les chercheurs et les unités de recherche. En effet, il a été confirmé lors des entretiens au Bénin que les enseignants-chercheurs conduisent souvent des activités de recherche pour des besoins de carrière liés au système d'évaluation du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES). Une fois tous les échelons gravis, ils n'ont plus d'incitation réelle à la recherche, alors que des primes continuent de leur être versées dans leurs salaires, sans qu'ils soient redevables de résultats de recherche. En ce qui concerne les unités de recherche, il n'y a pas véritablement d'évaluation basée sur les performances.

Les sciences agronomiques et médicales occupent une place importante dans la recherche scientifique au Bénin, tandis que les autres domaines de spécialisation y sont très sous-représentés. Comparativement à d'autres pays similaires, le niveau de coopération internationale, mesuré par le nombre de copublications internationales, est très important. Ceci dénote les qualités indéniables du système béninois de recherche, même si on peut redouter en même temps un certain risque de trop forte dépendance vis-à-vis de priorités fixées par les partenaires externes¹²³.

La création des écoles doctorales, dans le cadre de la réforme LMD, constitue une évolution prometteuse, avec des perspectives de renforcement de l'environnement de recherche national et un rapprochement des disciplines au sein des universités.

123 Gaillard, J. (2010), *op. cit.*, pp. 43-57.

Encadré 5. Conclusions du sous-secteur enseignement supérieur et recherche scientifique

- Les stratégies prévues pour maîtriser l'évolution des effectifs d'étudiants du supérieur n'ont pas été suffisamment bien articulées ni appropriées au MESRS. Ces effectifs ont donc continué de croître à une vitesse exponentielle.
- Les conséquences se font sentir au niveau de la qualité, qui ne cesse de se détériorer du fait de la difficulté d'accompagner l'accroissement des effectifs par les renforcements requis en matière d'encadrement pédagogique, d'infrastructures et d'équipements.
- Cette difficulté est notamment liée aux contraintes budgétaires, qui imposent plus que jamais une optimisation des moyens disponibles. Néanmoins, peu de mesures ont été entreprises pour réduire les coûts unitaires, sans que cela se fasse au détriment des dépenses pédagogiques et de recherche.
- La grande majorité des étudiants est encore formée dans les filières académiques classiques, où l'efficacité interne et externe est faible, ce qui veut dire que le rendement des ressources consacrées à l'enseignement supérieur demeure très faible.
- Contrairement aux ambitions affichées dans le PDDSE, la recherche est une préoccupation mineure lors des arbitrages budgétaires et elle est essentiellement menée de manière individuelle et cloisonnée, si bien que son utilité économique et sociale reste très limitée. Des initiatives sont en cours pour sa restructuration, mais tardent à se concrétiser.

3.5.4. Recommandations relatives à l'enseignement supérieur et la recherche scientifique

1. Prendre des mesures immédiates pour limiter l'expansion du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur et mieux les orienter selon les filières de formation. Divers mécanismes pourront être envisagés tels que la sélection à l'entrée, la régulation au niveau de l'enseignement secondaire et du nombre de bacheliers et la réduction de la durée des études universitaires.

2. Développer une stratégie de rationalisation des coûts unitaires à travers un meilleur partage du financement de l'enseignement supérieur entre les étudiants et le secteur privé. Différents leviers ont été proposés dans les scénarios développés dans l'étude sur la stratégie de financement de l'enseignement supérieur¹²⁴.

124 Banque mondiale (2010), *Le financement de l'enseignement supérieur en Afrique*, Washington, D.C.

3. Développer un programme de recrutement des enseignants dans le supérieur, qui tienne compte des simulations actualisées sur les effectifs dans les années à venir et de l'objectif de maîtrise de la masse salariale.

4. Revoir l'offre de formation à partir d'une analyse rigoureuse des besoins dans les secteurs socioéconomiques porteurs et en proposant des parcours plus flexibles.

5. Instaurer un plafond aux dépenses sociales et revoir les conditions d'octroi, afin d'utiliser le dispositif comme l'outil de promotion d'un accès plus équitable à l'enseignement supérieur.

6. Mener des réflexions rigoureuses et prendre des mesures concrètes pour la promotion des filles et des femmes dans les établissements de l'enseignement supérieur.

7. Prendre les dispositions nécessaires visant à développer un pilotage stratégique de la recherche scientifique orienté davantage sur les priorités de développement national, à travers la mise en place de fonds compétitifs et d'autres mesures incitatives basées sur les performances.

8. Renforcer l'obligation de résultats des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche et prendre des mesures pour les inciter à développer des activités génératrices de revenus.

3.6. Alphabétisation et éducation des adultes

Malgré plusieurs décennies d'efforts pour alphabétiser la population adulte, le taux d'analphabétisme reste très élevé au Bénin : il était estimé à 63 % en 2005¹²⁵. Alors que jusqu'en 1990, l'acteur principal, sinon unique, des programmes d'alphabétisation était l'État, depuis cette date, bon nombre d'organisations de la société civile et plusieurs PTF se sont joints à lui pour organiser ou soutenir des activités de ce type. Néanmoins, lors du lancement du Plan, ces différents efforts restaient dispersés et la gestion du sous-secteur, bureaucratique et lourde.

125 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *op. cit.*, Tome 1, p. 133.

3.6.1. Pertinence des stratégies proposées

L'approche générale adoptée par le GdB pour faire avancer le travail d'alphabétisation dans le pays repose sur la stratégie du « faire faire », proposée dans la « Déclaration de politique nationale d'alphabétisation et d'éducation des adultes » (DEPOLINA) de 2001. Cette stratégie consiste en « un partenariat entre l'État et les organisations de la société civile régi par une distribution équilibrée et fonctionnelle des rôles et responsabilités, des mécanismes et outils consensuels de gestion dans la mise en œuvre de la politique d'alphabétisation et d'éducation des adultes ». Selon le principe de la subsidiarité, le ministère de tutelle assume les fonctions d'orientation, de coordination, de fixation de normes, de contrôle qualité et de suivi-évaluation des programmes, et il procède à la contractualisation d'opérateurs privés (aux côtés des centres de l'État) pour l'exécution des actions d'alphabétisation¹²⁶.

Les stratégies plus spécifiques présentées dans le Plan sont basées sur cette approche générale. Les cadres logiques qui en découlent sont détaillés phase par phase et fixent toute une série de cibles et d'objectifs très précis, mais qui paraissent en même temps très ambitieux et disproportionnés par rapport aux ressources limitées, et encore davantage par rapport aux capacités de gestion et de pilotage très faibles des structures centrales. Par ailleurs, tout le programme est bâti sur l'hypothèse, plus qu'optimiste, que la nouvelle approche du « faire faire » pourra être appliquée tout de suite et sans problème dès le démarrage du Plan. Dans la réalité, son application est restée en souffrance pendant des années. En 2007, un appel d'offres en direction des ONG susceptibles d'être contractualisées a bien été lancé, mais il a été invalidé par la direction nationale du contrôle des marchés publics. Par la suite et à la demande des PTF, un pas important a été fait en 2010 avec la préparation du Document cadre de mise en œuvre de la stratégie du « faire faire », qui a permis de clarifier la stratégie et d'en souligner les implications sur le plan organisationnel et pédagogique. Un deuxième processus d'appel d'offres a alors été lancé, mais il n'avait toujours pas abouti au moment de la mission d'évaluation.

En principe, l'approche du « faire faire » est novatrice et prometteuse, dans la mesure où elle doit permettre de mieux mobiliser l'ensemble des opérateurs et des organisations de la société civile dans la lutte contre l'analphabétisme, tout en exploitant au mieux l'avantage relatif de chacun. On peut craindre néanmoins que sa mise en œuvre ne se

126 MCAPLN (2010), *op. cit.*, octobre, pp. 12-17.

heurte au même problème d'une capacité de gestion très réduite, surtout au niveau central. Cette mise en œuvre risque en effet de demander, non pas une moindre, mais au contraire une plus grande capacité de coordination, de pilotage et de contrôle qualité que l'approche traditionnelle. Le document cadre, qui reconnaît que le renforcement des capacités est une condition fondamentale pour un déploiement réussi de la stratégie du « faire faire », analyse les dispositifs à mettre en place à différents niveaux stratégiques, mais ne va pas plus loin. Il s'agit en effet d'un cadre de référence et non pas d'un plan d'action. Pareil plan fait actuellement défaut et mériterait d'être préparé rapidement.

3.6.2. Mise en œuvre des stratégies et résultats obtenus

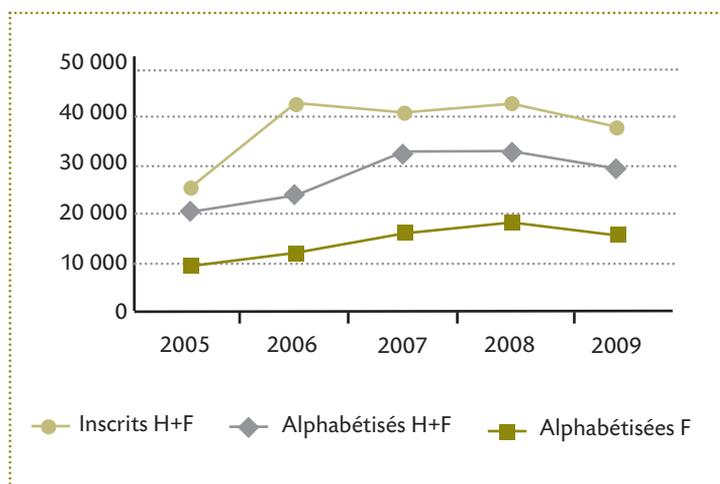
Accès

L'absence d'une base de données fiable et fonctionnelle est un des multiples problèmes techniques qui se posent dans ce sous-secteur. Il était prévu d'y porter remède dès la première phase du Plan, mais le problème reste posé aujourd'hui. Dans ces conditions, il est difficile d'avoir une idée précise des composantes du Plan qui ont été effectivement mises en œuvre et des résultats obtenus. Mais, d'une manière générale, le taux d'exécution des plans annuels a été très faible. En 2009, par exemple, sur les 36 activités prévues au titre du programme « Alphabétisation et éducation des adultes » seulement cinq avaient été réalisées à 100 % (toutes ayant trait à la campagne d'alphabétisation), tandis que 24 avaient un taux d'exécution compris entre 0 et 5 %¹²⁷. Cela montre l'extrême faiblesse des capacités d'exécution des services en charge de l'alphabétisation, qui semblent frappés d'une véritable paralysie, sauf pour l'organisation routinière des campagnes d'alphabétisation annuelles. Cette faiblesse est liée à différents facteurs parmi lesquels l'instabilité institutionnelle de ces services, transférés à plusieurs reprises d'un ministère à un autre au cours des dernières années (et même avant), le nombre réduit de cadres au niveau central (21 au total en 2010, dont deux seulement à la direction du contrôle de la qualité de l'enseignement et des innovations pédagogiques – DCQEIP –, qui aura pourtant un rôle crucial à jouer dans le pilotage de la stratégie du « faire faire »¹²⁸), l'inadaptation des compétences aux tâches à accomplir, le manque manifeste de matériel pour travailler correctement et, plus généralement, une gestion bureaucratique et lourde.

127 Voir MCAPLN (2010), *Présentation du MCAPLN à la revue du secteur de l'éducation de 2010*, avril, pp. 10-14.

128 MCAPLN (2010), *Mécanisme de suivi-évaluation des activités d'alphabétisation et d'éducation des adultes*, juin, p. 15.

Graphique 10. Evolution du nombre d'inscrits dans les centres d'alphabétisation et nombre d'alphabétisés entre 2005 et 2009



Source : Direction de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes (DAEA) - MCAPLN (2011), Résultats cumulés des inscrits et des alphabétisés selon le genre au plan national de 1994 à 2010.

Quant aux campagnes d'alphabétisation, les quelques chiffres disponibles doivent être traités avec prudence et considérés comme de simples approximations. Néanmoins, le graphique 10 permet de constater plusieurs évolutions :

- le nombre total d'inscrits n'a plus augmenté depuis 2006 et a même baissé en 2009¹²⁹, tandis que le nombre d'alphabétisés n'a plus augmenté depuis 2007 et a également baissé en 2009 ;
- sauf pour 2006, la proportion d'alphabétisés par rapport aux inscrits est restée assez stable, aux alentours de 80 % ;
- la proportion de femmes parmi les alphabétisés est elle aussi restée assez stable, aux alentours de la moitié.

Dans l'ensemble, ces résultats ne confirment donc pas la dynamique nouvelle prévue par le Plan et restent bien en dessous des cibles annoncées. En 2008, par exemple, le

¹²⁹ Les chiffres de 2010 n'ont pas été inclus dans le graphique parce que les données de la campagne intermédiaire n'étaient pas encore disponibles au moment de préparer ce rapport.

nombre d'alphabétisés étaient de 32 648 pour une cible de 55 064¹³⁰, et il est clair que, sans une revitalisation rapide du programme, on restera loin de l'objectif final qui est d'arriver à réduire le taux d'analphabétisme à 50 % en 2015.

Qualité

Aucun indicateur n'est disponible pour apprécier la qualité de l'alphabétisation, qui varie sans doute beaucoup d'un centre à un autre étant donné la multiplicité et la variété des opérateurs. Mais on reconnaît que, généralement, la qualité est assez faible et pose un problème sérieux de retour à l'analphabétisme qui, selon les estimations des opérateurs en alphabétisation, peut toucher plus de 80 % des personnes déclarées alphabétisées¹³¹. Cette estimation, qui peut paraître exagérée, n'est pas tellement surprenante si on considère le temps d'apprentissage très court (six mois) avant le test de validation, et les possibilités d'approfondissement très limitées (les centres de post-alphabétisation représentant un quart seulement des centres d'alphabétisation initiale en 2007). Par conséquent, la faiblesse de l'offre de post-alphabétisation est un obstacle majeur pour assurer la durabilité des compétences acquises et rentabiliser ainsi les ressources investies dans l'alphabétisation de base.

En principe, le nouveau dispositif pédagogique et didactique présenté dans le document cadre¹³² devrait remédier à ces problèmes, en augmentant considérablement le nombre d'heures d'apprentissage et en liant directement alphabétisation et post-alphabétisation dans une perspective de formation continue. Celui-ci propose en effet un programme en deux cycles, un cycle de formation de base et un cycle de formation continue (plus fonctionnel et à la carte), chaque cycle comprenant deux niveaux correspondant chacun à 300 heures d'apprentissage au moins. Il reste à calculer le coût de ce nouveau dispositif, qui demandera des moyens bien supérieurs à ceux actuellement disponibles. Mais, à condition que les ressources humaines, matérielles et financières puissent être mobilisées pour le mettre correctement en œuvre, il ne fait pas de doute qu'un pas important aura été franchi pour arriver à un travail d'alphabétisation plus efficace et plus efficient.

130 DAEA-MCAPLN (2009), *Statistiques de la campagne 2007-2008*.

131 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *op. cit.*, Tome 1, p. 62.

132 MCAPLN (2010), *op. cit.*, octobre.

Encadré 6. Conclusions du sous-secteur de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes

- Les résultats obtenus en matière d'alphabétisation ont été faibles. Le nombre total d'alphabétisés par an est resté très limité et bien en dessous des cibles annoncées. La nouvelle dynamique prévue par le Plan ne s'est pas réalisée, dans la mesure où l'approche du « faire faire », basée sur un nouveau partenariat entre l'État et les organisations de la société civile, n'a toujours pas pu être appliquée. Cette situation s'explique par la grande faiblesse des capacités de gestion des services en charge, aggravée par une forte instabilité institutionnelle.
- La qualité des centres d'alphabétisation est également problématique, de sorte que le retour à l'analphabétisme est extrêmement élevé, et cela d'autant plus que les possibilités de post-alphabétisation sont restées très limitées. En principe, le nouveau dispositif pédagogique, prévu depuis 2010, devrait permettre de remédier à ces problèmes. Néanmoins, celui-ci ne pourra pas être mis en œuvre correctement sans un renforcement substantiel des capacités et des ressources actuellement disponibles.

3.6.3. Recommandations relatives à l'alphabétisation et l'éducation des adultes

La priorité devrait être donnée à trois actions complémentaires.

1. Accélérer la contractualisation des ONG, afin que l'expérimentation de la stratégie du « faire faire » puisse enfin débiter et introduire ainsi un vrai changement dans ce programme.

2. Préparer et mettre en œuvre un plan d'urgence de renforcement des capacités des services en charge de l'alphabétisation au niveau central et déconcentré (et particulièrement à la DCQEIP), pour leur permettre de piloter correctement l'application de la stratégie du « faire faire ».

Afin d'optimiser ses chances de réussite, ce plan devrait présenter précisément, sur la base d'un diagnostic rapide des capacités de gestion actuellement disponibles et des tâches futures à accomplir, les actions concrètes de renforcement à effectuer, leurs responsables et leurs moyens.

3. Renforcer le service en charge des statistiques afin de le mettre en position de collecter, traiter et analyser les données nécessaires pour le pilotage de la stratégie du « faire faire ».

3.7. Conclusions relatives à l'appréciation et au bilan des stratégies menées et des résultats obtenus

Pertinence

Dans l'ensemble, les stratégies proposées dans le PDDSE sont cohérentes et pertinentes par rapport aux principaux enjeux du secteur de l'éducation. En vue d'atteindre effectivement les objectifs fixés, il s'avère cependant nécessaire de mettre un accent plus fort sur les processus et de ne pas se limiter aux intrants (infrastructures, équipements, enseignants). Il faudrait en outre préciser et mieux articuler certaines stratégies, par exemple celles concernant la régulation des flux dans le supérieur et la promotion de l'équité. Dans certains cas, il serait aussi utile de compléter les stratégies du Plan en y ajoutant des dimensions complémentaires. C'est le cas notamment des stratégies d'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire, qui nécessitent un renforcement de l'autonomie des écoles et du rôle de directeur, ou des stratégies d'amélioration de la scolarisation des filles dans le secondaire, qui n'étaient pas assez vigoureuses pour produire le résultat escompté (et qui ont heureusement déjà été complétées par l'exemption progressive des droits de scolarité à partir de l'année scolaire en cours).

Aussi, certaines stratégies mises en œuvre à petite échelle par des ONG ou des PTF devraient donner lieu à une capitalisation. Cela a déjà été fait dans certains cas, par exemple pour l'exemption des droits de scolarité des filles et la généralisation prévue de l'intégration des enfants à besoins spécifiques, mais ce n'est pas systématique. Il existe ainsi des initiatives visant à limiter l'abandon scolaire chez les filles qui n'ont pas été reprises. Dans le domaine de la formation professionnelle, de nombreuses expériences pourraient aussi certainement alimenter la réflexion sur le développement et la diversification de l'offre éducative.

Certaines stratégies proposées sont par ailleurs de nature très complexe et, au regard des capacités de gestion limitées des ministères, tant les cibles que la programmation ont été trop optimistes. C'est le cas pour l'alphabétisation, par exemple. Enfin, certaines stratégies décidées au plus haut niveau, telles que les mesures de gratuité et le reversement des enseignants contractuels locaux, changent les prévisions et imposent de revoir la programmation en conséquence.

Efficacité

La mise en œuvre des politiques et stratégies a connu un succès très limité. Des retards considérables peuvent être observés dans tous les ordres d'enseignement et dans beaucoup de domaines. Certaines stratégies – et non des moindres – n'ont pas du tout été initiées. C'est le cas de la régulation des flux aussi bien dans le secondaire que dans le supérieur et de l'élaboration des cartes scolaires pour chaque ordre d'enseignement, pour ne citer que ces exemples. D'autres stratégies ont connu une mise en œuvre partielle, pas assez conséquente ou massive pour avoir un effet (des études ou textes officiels ont notamment été élaborés sans suite, des manuels et des équipements ont été fournis aux écoles en volume insuffisant, etc.).

Ces résultats décevants en termes de mise en œuvre et de produits attendus se répercutent aussi au niveau des effets directs attendus. Le bilan pour l'enseignement maternel et primaire est mitigé, mais néanmoins relativement encourageant, les taux de scolarisation ayant connu une évolution positive (en grande partie grâce à la mesure de gratuité, qui n'était pas prévue dans le PDDSE) et des progrès ayant été enregistrés dans la perspective d'améliorer la qualité. Il reste toutefois des défis importants liés au décalage entre la croissance des effectifs et celle du nombre d'enseignants et de structures d'accueil, y compris au problème de leur répartition inéquitable sur le territoire national. Cette problématique se fait aussi sentir dans l'enseignement secondaire et supérieur, où la situation est beaucoup plus préoccupante. En effet, en l'absence d'une régulation des flux entre les différents ordres d'enseignement, on est très loin des cibles fixées dans le PDDSE. Dans le secondaire et le supérieur, les inégalités de genre restent très importantes, alors que des progrès sensibles ont été enregistrés dans ce domaine au niveau du primaire. Concernant l'ETFP, globalement, les effets ne sont pas reluisants en termes de développement quantitatif et qualitatif. En effet, une part croissante des effectifs du secondaire général aurait dû être orientée vers l'ETFP, ce qui ne s'est pas produit, bien que des résultats encourageants aient été atteints en ce qui concerne l'apprentissage de type dual. En matière d'alphabétisation, la dynamique nouvelle projetée par le PDDSE ne s'est pas concrétisée non plus.

Ces résultats décevants tiennent notamment à un manque de volonté politique et à une déficience de pilotage stratégique. En effet, l'atteinte de tels objectifs suppose, d'une part, un respect assez rigoureux de l'enchaînement logique entre les différentes mesures et actions prévues dans les stratégies et la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires à leur exécution et, d'autre part, un suivi et un ajustement

réguliers. Si ces conditions ne sont pas réunies, les chances de réussite sont considérablement réduites. Or, le cadre institutionnel et administratif dans lequel le Plan doit être opérationnalisé se caractérise par un certain nombre de déficiences à ce niveau. Certains services responsables d'actions clés, même peu coûteuses, ne disposent pas de budgets de fonctionnement suffisants pour les prendre en charge, alors que ces actions sont d'une importance cruciale pour la réalisation efficace d'autres activités (cf. 5.3.1.). Les conditions matérielles de travail, souvent pauvres et peu propices à créer les dynamiques nécessaires (peu ou pas d'ordinateurs même dans les services statistiques, dispersion des services dans différents bâtiments éloignés les uns des autres, etc.), renforcent les lourdeurs de la gestion administrative et financière. La forte politisation de l'administration contribue par ailleurs à une certaine instabilité institutionnelle et à une culture administrative qui va à l'encontre du principe d'une gestion basée sur les résultats et les performances.

Efficiences

L'évaluation de l'efficacité des stratégies mises en œuvre doit s'appuyer sur la relation entre les ressources utilisées et les résultats obtenus dans le secteur de l'éducation dans son ensemble. Il convient dans ce contexte de mettre plus précisément ces ressources en rapport avec les deux grands objectifs pour l'éducation, qui sont d'une part, la préparation des ressources humaines de demain et, d'autre part, la réduction des inégalités.

Par rapport au premier objectif, les résultats sont décevants, dans la mesure où l'absence de régulation et d'orientation des flux dans l'enseignement secondaire et supérieur et les difficultés de restructuration et dynamisation de l'ETFP font que les ressources du secteur ne sont pas utilisées de façon optimale au regard des besoins de l'économie, et que la majorité des sortants se trouvent ainsi en situation de sous-emploi ou de chômage.

On peut considérer que le PDDSE a contribué dans une certaine mesure à l'atteinte du second objectif, puisqu'en accordant la priorité à l'enseignement primaire, il a permis de donner un accès presque généralisé à l'éducation de base, tout en améliorant quelque peu la qualité du service offert. Néanmoins, si on regarde le système éducatif dans son ensemble, force est de constater que les disparités y demeurent très importantes.

La mise en œuvre du PDDSE a certes réussi à presque annuler les écarts entre l'accès des filles et celui des garçons à l'enseignement primaire, mais ces écarts restent préoccupants à tous les autres niveaux. Par ailleurs, les mesures prévues pour parvenir à un développement territorial plus équilibré (carte scolaire et politique de distribution rigoureuse des ressources humaines selon les besoins) n'ont pas été appliquées. À tous les niveaux d'enseignement, le système éducatif a suivi la pression de la demande, qui pousse toujours dans la direction de ceux qui sont déjà relativement privilégiés (ou moins démunis que les autres). Ainsi, ce sont des mesures générales de stimulation de la demande qui ont été prises avec la politique de gratuité de l'enseignement maternel et primaire et du supérieur, plutôt que des mesures ciblées en fonction des inégalités.

Des actions ciblées seraient pourtant susceptibles d'être plus efficaces et efficientes, surtout au niveau du supérieur où l'efficacité tant interne qu'externe est restée très faible. Cela est d'autant plus vrai que la grande majorité des individus qui peuvent prétendre accéder à l'enseignement supérieur sont de sexe masculin, issus de la tranche la plus aisée de la population et originaires des zones urbaines. Aussi, l'analyse effectuée dans le cadre du RESEN sur la part des ressources publiques de l'éducation dont bénéficient les différents groupes de population montre que les garçons profitent de 62 % de ces ressources et que les 20 % d'individus les plus aisés en consomment 57 %, alors que les 20 % d'individus les plus pauvres n'en consomment que 5 %¹³³. Le système éducatif contribue ainsi à accroître les inégalités de départ, et l'enseignement supérieur y participe d'autant plus que son régime de bourses et d'œuvres sociales ne tient pas compte de la situation socioéconomique des bénéficiaires.

Durabilité

La question de la durabilité des politiques et stratégies déployées dans le cadre du PDDSE appelle principalement à poser celle de leur soutenabilité financière à moyen et long terme. Cette question se pose avec beaucoup d'acuité au regard de la croissance galopante des effectifs du secondaire et du supérieur, dont les conséquences se manifestent déjà par une dégradation persistante et continue des conditions d'enseignement et d'encadrement pédagogique. Cette tendance souligne la pertinence des stratégies anticipées de régulation des flux dans le secondaire et le supérieur qui, si elles avaient été appliquées, auraient peut-être permis de limiter cette dégradation.

133 Voir Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, p. 234.

Bien que les pressions sociales militent dans l'immédiat en faveur du *statu quo*, l'absence de régulation risque fort de poser problème à moyen ou long terme, si la chute de la qualité de l'enseignement persiste et que les chances de trouver un emploi continuent de baisser pour les sortants.

Certaines mesures de gratuité immédiate pour tous ne faisaient pas partie des stratégies du PDDSE, et elles ont donc des implications financières qui ne sont pas prises en compte dans les simulations sur lesquelles les scénarios et le cadrage financier du plan reposent. Or, ces mesures sont susceptibles d'accentuer les tendances existantes de croissance des effectifs, qui n'avaient pas non plus été anticipées dans le Plan. Il s'avère donc nécessaire d'examiner leurs conséquences financières, dans une optique de soutenabilité financière et en prenant en compte la stratégie sectorielle de l'ensemble du secteur.

4. Gestion, pilotage et animation du dialogue sectoriel

Ce chapitre présente les analyses relatives au processus institutionnel de pilotage de la politique éducative et d'animation du dialogue sectoriel. Il comprend une appréciation du niveau global de coordination du secteur, de la répartition des responsabilités entre les niveaux central, déconcentré et décentralisé, et de la qualité générale de la gestion et du suivi du PDDSE.

4.1. Pertinence et efficacité des mécanismes de pilotage du système éducatif

L'analyse des différentes stratégies prévues par le PDDSE dans chacun des sous-programmes met en évidence la nécessité d'opérer des réformes profondes, susceptibles de garantir une amélioration des résultats attendus. En effet, pour produire de bons résultats, les ressources doivent subir un processus de transformation. Et toute la qualité de ce processus dépend dans une large mesure de la gestion et du pilotage du système¹³⁴.

L'exécution du PDDSE est définie par un manuel général d'exécution¹³⁵ qui décrit en détail les instances de pilotage, les principales structures et le contenu des programmes, de même que le financement et les indicateurs de suivi du Plan. À partir de ce manuel, chaque programme élabore son propre manuel d'exécution, qui précise les structures responsables des activités et le calendrier de mise en œuvre. Le manuel principal prévoit que le financement du PDDSE se fasse selon la procédure d'appui budgétaire et ce, pour tous les partenaires du Plan.

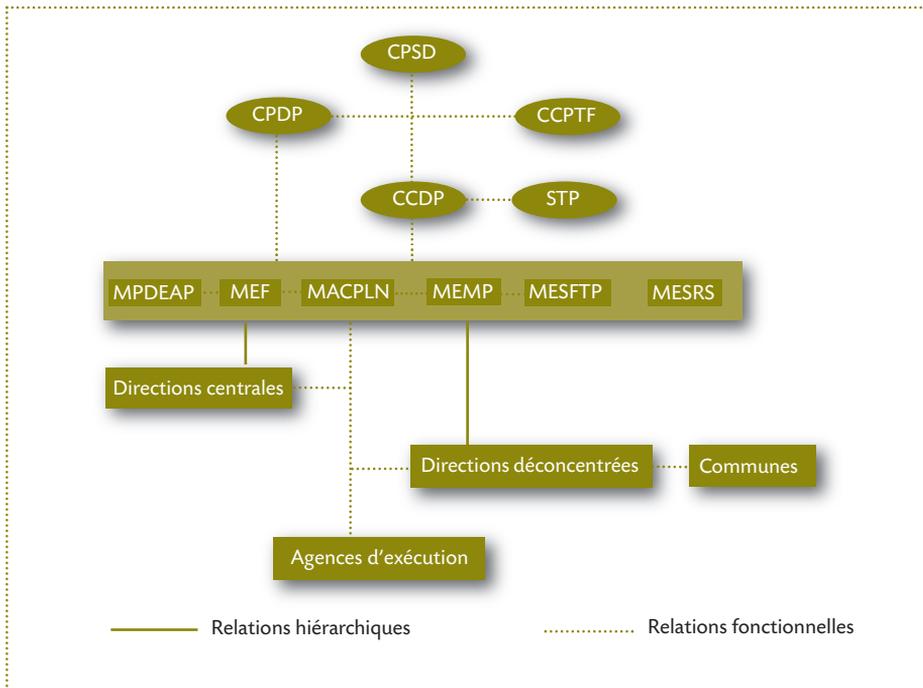
134 LAMEN (2011), *op. cit.*

135 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *PDDSE, Manuel général d'exécution*, juin.

4.1.1. Dispositif de pilotage

Le dispositif de pilotage du PDDSE comprend un Comité de supervision (CSPD), un Comité de pilotage (CPPD) et un Comité de coordination (CCPD).

Schéma I. Organisation du PDDSE



Source : reconstitution par l'EE à partir du manuel de procédure du PDDSE.

Le CSPD, structure de décision veillant à la mise en œuvre du PDDSE, a entre autres pour mission de garantir le respect de l'orientation générale du Plan et de veiller au maintien des engagements pris par l'État béninois dans le cadre du Plan. Il se réunit une fois par an. Le CPPD, qui rassemble tous les responsables clés de la mise en œuvre du Plan, est une structure délibérative dont le rôle principal est de valider les plans d'action annuels budgétisés (PAAB) préparés par le CCPD. Il doit suivre les résultats et les performances des PAAB et se réunit deux fois par an. Quant au CCPD, comme son nom l'indique, il coordonne la préparation des PAAB et le suivi de leur exécution. Il vérifie

également le respect de la planification, de la programmation et de la budgétisation des activités et suit les indicateurs d'exécution du Plan. Le CCPD se réunit en concertation avec les responsables des programmes tous les deux mois. Ses attributions sont opérationnalisées par un Secrétariat technique permanent (STP).

La reconnaissance des entités du dispositif de pilotage a été officialisée par un arrêté interministériel daté de janvier 2009¹³⁶, de même, les membres du STP ont été nommés par le gouvernement en mars 2009¹³⁷, soit deux ans après le démarrage du Plan.

En réalité, depuis le démarrage du Plan et l'officialisation du dispositif de pilotage, celui-ci n'a pas réellement fonctionné, puisque ni le CSPD, ni le CPPD ne se sont réunis. Pour expliquer cette situation, les interlocuteurs invoquent, d'une part, l'absence de budget pour réunir toutes ces instances et, d'autre part, le fait que ces fonctions ne soient pas indemnisées. Le CCPD, quant à lui, ne s'est pas réuni de manière régulière, mais des réunions formelles ont quand même eu lieu à trois ou quatre reprises, et d'autres se font de manière plus informelle ou *ad hoc*.

Bien que les attributions de ces comités soient pertinentes, leur fonctionnement s'avère inefficace. Le CPPD est composé de 43 membres et le CCPD de 25. D'une part, le nombre important de membres de ces comités peut expliquer en partie leurs difficultés à se réunir. D'autre part, dans la composition des membres, notamment ceux du CPPD et du CCPD, les rôles ne sont pas définis spécifiquement et il n'existe notamment pas de distinction entre ceux qui approuvent et décident et ceux qui doivent rendre compte des résultats de l'exécution de leurs activités. On observe que de nombreux représentants de structures d'exécution sont membres du CPPD. Par exemple, le CPPD, en tant qu'instance délibérative, compte parmi ses membres le directeur de l'AGETIP-Bénin (Agence d'exécution des travaux d'intérêt public au Bénin), celui de l'AGETUR (Agence d'exécution des travaux urbains) et d'autres représentants des structures d'exécution des ministères de l'Éducation. Une telle configuration fait que ses membres sont à la fois et juges et parties. Par ailleurs, on constate que le CCPD approuve les PAAB des programmes, alors qu'il ne devrait que les pré-valider et les présenter ensuite au CPPD pour approbation.

136 Gouvernement du Bénin (2009), Arrêté interministériel n° 0003/MEMP/MESFTP/MESRS/MCAPLN/DC/SGM/DPP/SA, portant création, attribution et fonctionnement des structures de gestion et de suivi du PDDSE (21 janvier 2009).

137 Gouvernement du Bénin (2009), Arrêté interministériel n° 0036/MEM/MESFTP/MESRS/MCALPLN/DC/DPP/SA, portant nomination des membres du Comité de coordination du PDDSE (12 mars 2009).

Le STP n'a pu transmettre à la mission que deux comptes rendus de réunion du CCPD¹³⁸, et l'EE n'a pas pu consulter les documents d'analyse, qui tiennent lieu de mémoire institutionnelle, concernant les décisions prises au cours de la période couverte par l'évaluation à mi-parcours. Toutefois, elle a récolté suffisamment de documents restituant le suivi des programmes et attestant d'insuffisances dans leur mise en œuvre, notamment les aide-mémoire des revues sectorielles. D'après cette documentation, il ne semble pas y avoir de traçabilité des décisions prises par rapport aux problèmes soulevés. Par exemple, les mesures de gratuité et de reversement des enseignants communautaires dans la fonction publique n'ont donné lieu à aucun support évaluant leur impact dans le système éducatif béninois et leur soutenabilité économique par l'État.

Au niveau des quatre ministères, le pilotage des sous-programmes a été apparemment peu efficace. À part quelques exceptions, il ne semble pas exister, au sein de ces institutions, de culture de redevabilité aux instances supérieures. L'audit institutionnel a remarqué à juste titre que, dans les documents des quatre ministères, « la notion de responsabilité semble être associée aux sources/moyens de vérification de la performance et non à la réalisation des tâches et l'atteinte des objectifs ». En effet, si la structure chargée de la production et de la vérification des données est toujours bien spécifiée dans le tableau des indicateurs, celle responsable de réaliser les actions et d'atteindre les objectifs est, quant à elle, rarement clairement identifiée.

L'instance de décision qu'est le CPPD n'exige pas du CCPD qu'il rende compte des résultats des programmes. Parallèlement à la coordination des quatre ministères, le CCPD tente ainsi de régler les problèmes à son niveau sans faire appel au CPPD. C'est souvent à l'occasion des revues sectorielles que les coordonnateurs de programme rendent compte de leurs résultats, à travers l'élaboration des rapports de performance. En conséquence, les recommandations des revues tardent à être appliquées faute d'implication suffisante et de suivi des hauts responsables.

Le non-respect des procédures du manuel d'exécution explique la non-fonctionnalité des organes de pilotage du PDDSE. Ceci a eu un impact non seulement sur le choix des orientations stratégiques destinées à lever les goulots d'étranglement des sous-programmes, mais aussi sur la répartition intrasectorielle des ressources (cf. 5.3.4.) et sur leur transfert au niveau décentralisé (cf. 4.3.). Par ailleurs, le manque de gestion stratégique n'a pas permis aux décideurs de maîtriser la question des flux dans l'enseignement secondaire général et supérieur suite aux mesures de gratuité, de même que le reversement des enseignants pose déjà un problème de soutenabilité financière pour l'État.

138 Seuls deux rapports généraux des sessions 2009 et 2010 du CCPD ont été remis à la mission.

4.1.2. Rôle du STP

On ne saurait parler de la gestion et du pilotage du PDDSE sans aborder le rôle du STP. Cheville ouvrière du CCPD, il coordonne l'élaboration des rapports d'avancement et les plans de travail annuels des quatre ministères. Il doit veiller au respect de la planification, de la programmation et de la budgétisation des activités, et suivre les indicateurs d'exécution du PDDSE. Il joue normalement un rôle clé lors des revues sectorielles en préparant et harmonisant des documents, et après les revues dans le suivi de l'opérationnalisation des recommandations. En réalité, le STP connaît des difficultés à jouer son rôle et à appuyer les décideurs des différents ministères, pour s'assurer que les options stratégiques retenues dans le PDDSE sont traduites de manière opérationnelle et que le cadrage budgétaire est respecté. On remarque ainsi que, sur les 12 membres du STP, deux à trois seulement siègent de manière permanente (le secrétaire permanent et ses deux proches collaborateurs). Les autres membres cumulent d'autres fonctions et ne sont sollicités que de manière ponctuelle. Par ailleurs, la répartition des tâches entre les membres n'est pas décrite dans l'arrêté interministériel. De plus, le STP ne dispose d'aucun budget de fonctionnement autonome¹³⁹ pour exécuter ses activités de coordination, à l'instar des STP des PDDSE de la sous-région (Burkina Faso, Sénégal¹⁴⁰). Enfin, son siège se trouve à Cotonou, alors que la plupart de ses activités sont menées à Porto-Novo. Il reste la question du profil des membres du STP, qui devrait comprendre des expertises pointues en planification, en suivi-évaluation, en passation de marché, en statistiques appliquées au secteur de l'éducation et en approche sectorielle, ce qui n'est pas le cas actuellement. Toutes ces contraintes ne donnent pas le poids nécessaire au STP pour opérationnaliser les attributions du CCPD. En outre, malgré une assistance technique institutionnelle mise à sa disposition par la Danida durant ces deux dernières années pour l'accompagner dans la planification et la budgétisation, et qui va se poursuivre, force est de constater que la fonction du STP manque d'efficacité.

4.1.3. Rôle du Comité de pilotage

Le CPPD n'ayant pas fonctionné, le STP a organisé, en 2010, un atelier de réflexion sur le thème du pilotage¹⁴¹ avec les PTF. Au cours de cet atelier, différentes modifications visant la réorganisation structurelle des organes et une plus grande attention au finance-

139 STP (2010), *Rapport d'évaluation interne du fonctionnement du STP*, septembre.

140 Selon les constats des membres du STP ayant rencontré les responsables des plans de ces deux pays.

141 STP (2010), *Atelier de réflexion sur le pilotage du système éducatif*, Rapport général, novembre.

ment de leurs activités ont été proposées, *via* la suppression du CPPD et un partage de ses attributions entre le CSPD et le CCPD. De l'avis de l'EE, un programme de l'envergure du PPDSE ne peut pas être géré sans une instance de pilotage, qui devrait conserver un rôle d'arbitrage entre les ministères et incarner le mécanisme formel de gestion stratégique du programme. Le CCPD devrait donc garder sa fonction de coordination et d'harmonisation, en conservant ses prérogatives de départ :

- assurer la cohérence opérationnelle entre les sous-programmes du PDDSE ;
- prévalider les plans de travail et leurs budgets correspondants présentés par les sous-programmes ;
- formuler des avis argumentés à l'attention du Comité de pilotage ;
- débattre de toute question ne pouvant pas être résolue par l'exécutif des sous-programmes ;
- garantir la capitalisation des expériences et des actions du PDDSE.

Le CSPD, quant à lui, reste l'instance suprême responsable de veiller à ce que les activités réalisées respectent à la fois les orientations du PDDSE et les engagements pris par le GdB, et que celui-ci et la population soient informés des résultats de la mise en œuvre du Plan.

4.1.4. La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines n'est ni rationnelle ni équitable. Un récent audit institutionnel et organisationnel mentionne que « la gestion reste encore très centralisée et gravement perturbée par l'intrusion remarquable de la politique et du syndicalisme¹⁴² ». L'EE a pu constater, lors de visites de certaines écoles dans les communes, que des directeurs se plaignent du refus de nombreux enseignants de rejoindre leur poste d'affectation, soutenus par les autorités centrales qui remettent elles aussi en cause les titres d'affectation. Ces directeurs ressentent cette situation comme une amère injustice, et ils endossent avec un certain fatalisme la charge de plusieurs classes pour remplacer les collègues manquants. Dans les circonscriptions scolaires, le personnel opérationnel est très réduit et le manque de conseillers pédagogiques se fait cruellement sentir, alors que ces derniers doivent souvent couvrir plusieurs zones pour apporter un appui conseil au personnel enseignant, dont la plupart sont des communautaires reversés¹⁴³. En revanche, au niveau des di-

142 CRC SOGEMA (2011), *op. cit.*

143 Par exemple, l'audit organisationnel mentionne que le personnel enseignant à Bembéréké est constitué de 60 % de communautaires reversés, alors qu'à Cotonou-Sikè, le personnel est près de la retraite mais est à 95 % qualifié dans les écoles publiques. Voir CRC SOGEMA (2011), *op. cit.*, p. 62.

rections départementales, le personnel pléthorique est constitué d'agents aux fonctions plus administratives que pédagogiques. Selon un rapport de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ)¹⁴⁴, beaucoup d'enseignants souffrant de maladies graves sont incapables de se soigner en l'absence d'une véritable politique de prise en charge sanitaire. Ces enseignants en longue maladie sont affectés dans les directions centrales, surtout au niveau des CS et des directions départementales, probablement en raison de leur proximité avec les établissements. L'efficacité de ces agents est faible, faute de programme de reconversion professionnelle préalable à leur affectation. Il faut souligner que la motivation du personnel n'est pas stimulée par un système de mesures d'incitation pour les employés méritants. Il n'y a pas non plus de sanctions pour les travailleurs défaillants¹⁴⁵.

4.1.5. Le renforcement des capacités

Dans la pratique, l'exécution du PDDSE s'effectue selon la procédure d'appui budgétaire et ce pour tous les partenaires du Plan. L'appui budgétaire exige que les ministères aient des ressources humaines capables de maîtriser, d'une part, les processus de planification stratégique et budgétaire et, d'autre part, les procédures de passation de marchés et de suivi-évaluation. Cependant, dans les faits, les capacités en planification et en gestion de l'éducation sont réduites car, comme l'indique l'IIPÉ¹⁴⁶, seuls 20 % des effectifs du service de la planification de l'éducation sont de véritables spécialistes (économistes, statisticiens, planificateurs, etc.) formés dans ce domaine.

Les responsables de la planification, notamment la direction de la programmation et de la prospective (DPP) et la cellule de suivi-évaluation (CSE), ont suivi des formations organisées dans le cadre du projet de réforme nationale des finances publiques (cf. 5.4.2.). Par contre, au sein des directions techniques qui exécutent les sous-programmes, on note une absence de mesures d'accompagnement, surtout dans le domaine du management et de la gestion des problèmes administratifs et financiers. Ce personnel n'a en effet

144 IIPÉ/UNESCO (2007), *Le développement des capacités en planification et gestion de l'éducation pour atteindre les objectifs de l'Éducation pour Tous : cas du Bénin*, Rapport de l'analyse nationale, novembre.

145 Les directeurs d'école se sentent pratiquement impuissants devant le comportement de certains enseignants indisciplinés. Il a été rapporté à l'EE le problème d'éthylisme chez un certain nombre d'enseignants, qui continuent à exercer en état d'ébriété sans que des mesures ne soient prises par la hiérarchie. Le harcèlement sexuel existe toujours à l'école et les auteurs ne sont pas toujours sanctionnés. Les programmes non achevés ou mal exécutés, les pratiques comme le système des cours en dehors des heures réglementaires ou les travaux dirigés, l'usage des photocopies, tendent à se généraliser et sont autant d'indicateurs d'une impunité, d'un manque d'éthique professionnelle et d'une corruption silencieuse qui prennent des proportions inquiétantes dans les établissements.

146 IIPÉ/UNESCO (2007), *op. cit.*

bénéficié d'aucun accompagnement pour renforcer de manière efficace et durable les connaissances nécessaires aux initiatives et aux réformes, à la maîtrise des procédures – élaboration et suivi des PAAB –, du plan de passation de marchés, du plan de consommation des crédits, des termes de référence, etc. Ces lacunes en matière de procédures d'exécution et de gestion financière ont entraîné un grand retard dans l'exécution des activités du PDDSE. Le renforcement des capacités dans ces domaines semblait pourtant indispensable pour une gestion efficace du PDDSE, selon l'approche sectorielle (cf. 5.6.2.). Or, l'audit organisationnel, accompagné d'un plan – prévu au démarrage du PDDSE – visant à consolider les capacités des directions maîtres d'œuvre des sous-programmes, vient seulement d'être réalisé, après cinq années d'exécution du Plan¹⁴⁷. Il faut espérer que sa mise en œuvre améliorera la situation actuelle.

4.2. Qualité de la coordination et de l'animation du dialogue sectoriel

La coordination au sein du secteur se réalise principalement à travers deux mécanismes, à savoir les revues sectorielles et les réunions du Cadre de concertation des PTF (CCPTF) du secteur.

4.2.1. Revues sectorielles

Les revues sectorielles font aujourd'hui partie intégrante du système national de planification et de budgétisation des dépenses publiques. Elles permettent d'examiner les performances du secteur de l'éducation et constituent un forum de discussion sur ses politiques et programmes de dépenses. Bien que l'utilité de ces revues sectorielles soit reconnue par les responsables des programmes et les PTF, le processus n'est pas toujours facile à conduire, car les intérêts et les objectifs immédiats des quatre ministères de l'Éducation ne sont pas toujours convergents. Les revues sectorielles sont l'occasion pour les acteurs du secteur d'échanger non seulement sur les principaux résultats des études en cours, mais aussi sur des thématiques transversales fondamentales et sur le niveau d'atteinte des résultats du PDDSE. Au lancement de l'évaluation à mi-parcours, le secteur de l'éducation avait réalisé environ huit revues sectorielles, rassemblant pour chacune près de 200 à 250 de ses principaux acteurs au Bénin, qui ont échangé sur les dossiers et thématiques de réflexion soumis à leur appréciation. Les entretiens réalisés par l'EE révèlent que,

147 Selon l'audit organisationnel, il semblerait que sur 119 objectifs, 35 soient entamés et deux soient achevés et ce, après cinq ans de mise en œuvre ! Voir CRC SOGEMA (2011), *op. cit.*, p. 73.

dans l'ensemble, ces revues semblent être appréciées par les partenaires, car elles permettent de constater l'avancement des programmes et les difficultés de mise en œuvre du Plan, dans un contexte où le dispositif de pilotage et de suivi n'est pas fonctionnel. Toutefois, si le nombre important de participants aux revues témoigne bien d'un élargissement du dialogue, il ne traduit pas pour autant sa qualité, ni sa profondeur. Par ailleurs, il faut remarquer que les recommandations des revues ne sont pas suffisamment suivies au niveau supérieur, certaines étant réitérées aux revues suivantes, comme par exemple celles relatives à la régularisation des flux scolaires et universitaires.

4.2.2. Coordination et coopération des partenaires du secteur

La coordination des PTF¹⁴⁸ se fait à travers un cadre de concertation (CCPTF)¹⁴⁹, comprenant des sous-groupes thématiques occupant chacun à leur tour le rôle de chef de file, et dont les tâches sont bien définies. Les objectifs du cadre sont de trois ordres :

- appuyer la mise en œuvre du PDDSE et l'organisation des revues sectorielles ;
- veiller à la synergie des interventions des différents PTF ;
- favoriser la circulation de l'information et les échanges d'expériences entre PTF, d'une part, et entre ceux-ci et les ministères chargés de l'Éducation, d'autre part, en vue d'une meilleure efficacité des interventions.

Durant la période 2006-2009, le dialogue entre les PTF et les ministères de l'Éducation est resté assez faible, et ce sont les PTF qui ont conservé le leadership dans la mise en œuvre du PDDSE, face à une faible réactivité de la partie nationale. En effet, en dehors des plus hauts niveaux des ministères (directeurs de cabinet, conseillers techniques et quelques directeurs nationaux), on ne note pas de réelle proactivité à saisir les opportunités de la coopération internationale¹⁵⁰.

À partir de 2010, le cadre a été quelque peu modifié, pour mettre l'accent sur le suivi des progrès de l'application des principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra dans le secteur de l'éducation. Une attention particulière a ainsi été accordée à la promotion d'une meilleure coordination des appuis extérieurs

148 Les principaux PTF sont l'AFD, la Banque mondiale, la DANIDA, la GTZ, la coopération suisse, les Pays-Bas, l'UNICEF, l'USAID, la JICA, et les ONG internationales du secteur (Aide et Action, Care, Plan, CRS, etc.).

149 PTF du secteur de l'éducation (2007), *Document cadre de concertation des partenaires techniques et financiers du secteur de l'Éducation au Bénin*, décembre.

150 COWI (2010), *Etude sur le FCB et le FTI. Secteur de l'Éducation au Bénin*, août.

(incluant les activités des ONG) par le gouvernement et sur l'harmonisation des procédures, des modalités d'intervention et des indicateurs de suivi et d'évaluation. Cette récente réorientation devrait permettre d'augmenter l'efficacité des appuis extérieurs à la mise en œuvre du PDDSE, de rendre plus visible la coordination de l'aide par le gouvernement et d'en améliorer l'appropriation de la gestion par les autorités nationales, conformément aux principes de la Déclaration de Paris.

L'harmonisation des PTF venant en appui au PDDSE est particulièrement mise en avant dans le programme de l'accord de don FTI-FCB, dont un arrangement de financement commun a été conclu en avril 2008. Ce programme sert de cadre en matière de concertation et de prise de décision, de revues conjointes de performance, de procédures communes de décaissement, de passation de marchés, de gestion financière, de rapports et d'audits. Il concerne les sous-secteurs des enseignements maternel, primaire et secondaire, de l'EFTP et de l'alphabétisation, mais pas de l'enseignement supérieur. Devant le démarrage tardif du PDDSE et l'absence du STP, une Unité de gestion de programme (UGP)¹⁵¹ a été instituée comme maître d'œuvre pour faciliter les activités du FTI. Grâce à son autonomie de gestion, l'UGP a fonctionné de manière relativement efficace, dépassant certaines lourdeurs administratives pour faire avancer ses dossiers. La Banque mondiale et les PTF du FCB sont les principaux utilisateurs des services de l'UGP. Toutefois, celle-ci a été souvent perçue comme une entité de projet autonome, parallèle aux structures de gestion du Plan en termes d'appui budgétaire¹⁵².

Au sein du groupe des PTF, la coordination actuellement assurée par l'ambassade du Danemark, chef de file des PTF, se fait à travers des rencontres régulières organisées dans le cadre de CCPT. Ces rencontres font l'objet de comptes rendus, et de réels efforts sont entrepris pour la concertation sectorielle, l'harmonisation des pratiques et l'accroissement du potentiel partenarial. Au titre d'outil de suivi des financements, une matrice des contributions donne une idée des appuis existants. Néanmoins, celle-ci demande à être mise à jour en y intégrant notamment les apports de tous les PTF, afin de maîtriser la prévisibilité des aides budgétaires au secteur de l'éducation.

La contribution des appuis des PTF au processus de pilotage et au dialogue sectoriel n'a pas été optimale. Ces derniers se sont focalisés sur l'atteinte des objectifs du programme FTI-FCB, dont ils ont une bien meilleure connaissance que nombre de cadres

151 Créée par l'arrêté interministériel n° 011/MPDEAP/MEMP/MAPLN/MEF/CAB/DC/SGM/SA du 2 octobre 2008.

152 Alors qu'elle devrait plutôt être considérée comme une structure d'assistance institutionnelle, venant en renfort auprès des maîtres d'œuvre du sous-programme.

nationaux. En outre, ils n'ont pas été exigeants devant l'absence d'organes de gestion du PDDSE. L'utilisation des services de l'UGP, en ne mettant pas l'accent sur le renforcement des capacités des cadres nationaux vis-à-vis de l'approche sectorielle, n'a pas facilité l'appropriation nationale du programme FTI, qui arrive en fin de phase. Par ailleurs, les PTF n'ont pas explicitement pointé les impacts de l'absence de régulation des flux et des mesures de gratuité de la scolarisation et de reversement des communautaires au budget de l'État. De la même manière, la partie nationale ne s'est pas concertée avec les PTF au sujet des retombées de ces mesures politiques. Selon les principes de responsabilité mutuelle de la Déclaration de Paris, ce dialogue entre le gouvernement et les PTF aurait pourtant été utile pour anticiper les questions de la soutenabilité financière du Plan par l'État et de l'appui complémentaire des PTF au PDDSE.

La coordination de l'aide au secteur de l'éducation demeure un défi constant. Celle-ci sera d'autant plus nécessaire et cruciale que « l'approche sectorielle » ira croissante chez les bailleurs de fonds, qui se mettent en conformité avec la Déclaration de Paris, qu'ils ont signée. En effet, la multiplicité des partenaires au développement, avec des règles et des procédures d'intervention spécifiques, pose souvent des problèmes de coordination de l'aide dans la recherche d'une synergie d'action. De plus, les divers mécanismes d'aide utilisés par les différents donateurs ne sont pas toujours de nature à favoriser les partenariats requis pour la mise en œuvre de l'approche sectorielle. Un certain nombre de PTF sont en effet réticents à adopter cette approche, sans doute à cause des procédures administratives jugées longues, lourdes et lentes, qui ne leur permettent pas d'avoir un taux de décaissement satisfaisant. Une meilleure coordination de l'aide devrait permettre de rallier plus de PTF à l'approche sectorielle dans l'éducation.

4.2.3. Coordination sous-sectorielle

La faible coordination sous-sectorielle est essentiellement due à un fonctionnement cloisonné des quatre ministères, dont la communication est défaillante, particulièrement du niveau central au niveau déconcentré et décentralisé. Les décisions étant encore très centralisées, au niveau déconcentré on n'est pas forcément bien informé de leurs tenants et aboutissants. Enfin, les réunions de coordination sont peu nombreuses, les directions se retrouvant surtout au moment de l'élaboration des rapports de performance pour les revues sectorielles. Ce n'est pas tant le manque de moyens qu'une certaine culture de travail, peu propice au partage des informations, qui limite les rencontres. Il s'ensuit une faible synergie entre les quatre ministères et une absence de vision commune.

Par ailleurs, le mécanisme de *feed-back* ou rétroaction est peu développé. Il est particulièrement frappant de constater à quel point les caractéristiques précises du PDDSE sont peu connues de nombreux acteurs au niveau central, et insuffisamment ou pas du tout connues au niveau déconcentré. Les mairies visitées, par exemple, n'ont aucune connaissance des activités des sous-programmes, ni de leurs résultats. De même, l'approche sectorielle n'est ni connue, ni comprise de nombreux interlocuteurs rencontrés par l'EE, restés attachés à l'approche projet. Il en résulte une non-appropriation du PDDSE par les acteurs en charge de sa mise en œuvre et une contre-performance du programme.

À cause de ce déficit de communication entre les sous-secteurs, tant les décideurs que les acteurs même du Plan manquent d'informations sur son niveau d'exécution. On se demande souvent où en est réellement l'exécution des sous-programmes du PDDSE, et cela pose des problèmes de performance organisationnelle.

Les organisations de la société civile et le secteur privé ont mené de nombreuses expériences intéressantes dans le secteur (médiatrice en éducation, cantine scolaire), cependant, ces structures ne sont pas suffisamment consultées. De ce fait, ces expériences ne sont pas valorisées. Le dialogue sectoriel demande à être amélioré à leur endroit pour leur permettre de contribuer pleinement au développement du système éducatif.

4.2.4. Le dialogue social

Le dialogue social est animé tant par des organes nationaux (concertation gouvernement / confédérations syndicales) qu'au niveau du MEMP (Conseil sectoriel pour le dialogue social). Il semble qu'un tel cadre existe aussi dans l'enseignement supérieur et l'ETFP. Si la création du Conseil sectoriel pour le dialogue social a fait l'objet d'un arrêté, la concertation gouvernement / confédérations syndicales ne repose sur aucun texte et n'est activée que lorsque les travailleurs, notamment à travers leurs organisations, menacent de se mettre en grève ou le font. Il semble que le Conseil sectoriel n'ait qu'un impact limité. Selon les syndicats, la non-anticipation des crises sociales par les pouvoirs publics est due au fait que, semble-t-il, ces derniers préfèrent laisser les situations s'enliser avant de prendre des mesures. L'absence des enseignants, en grève durant l'année 2011, a été marquante de ce point de vue là. Cette situation dénote du côté des pouvoirs publics, mais aussi des syndicats, une absence de culture et d'esprit de dialogue.

4.3. Décentralisation/déconcentration du système éducatif

La décentralisation au Bénin repose sur le principe d'une dévolution d'attributions administratives du pouvoir central au pouvoir local, au bénéfice d'autorités élues jouissant d'une large autonomie de décision quant à l'utilisation des ressources dans leurs domaines de compétence. Après une longue période de préparation, la décentralisation est devenue une réalité suite à l'adoption des textes fondateurs en 1999 et 2000, et à la mise en place d'organes de décision et de gestion des communes à partir de 2003. Les textes qui constituent le cadre juridique de la nouvelle administration territoriale ont été adoptés entre 1997 et 2005¹⁵³. Ils définissent notamment l'organisation et le fonctionnement des communes et délimitent la répartition de leurs compétences avec l'État. L'éducation fait ainsi partie des compétences partagées entre l'État et les 77 communes de plein exercice, dont trois à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou). Les communes sont chargées de la construction, de l'équipement et de l'entretien des établissements d'enseignements maternel et primaire. Celles à statut particulier assurent ces missions aussi pour les établissements d'enseignement secondaire technique et professionnel. Ces compétences sont partagées avec l'État, qui doit transférer les ressources nécessaires aux communes dans ces domaines. En matière d'alphabétisation et d'éducation des adultes, les communes ont la responsabilité de veiller à la promotion des langues nationales sous formes orale et écrite¹⁵⁴. De plus, l'État délègue une partie de ses attributions en matière d'éducation à un niveau déconcentré à travers, d'une part, l'implantation de directions départementales dans les chefs-lieux des départements et, d'autre part, l'établissement de circonscriptions scolaires dans les communes¹⁵⁵.

Force est d'abord de constater que les questions relatives à la décentralisation et la déconcentration sont pratiquement absentes du PDDSE, ce qui peut paraître surprenant étant donné que le processus de décentralisation était déjà bien amorcé au moment de

153 Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire – MDGLAAT – (2009), *Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC)*, Document de cadre politique, juin, pp. 17-20.

154 Voir la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

155 Pour une description détaillée des rôles et attributions des différents acteurs intervenant dans le secteur de l'éducation aux niveaux déconcentré et décentralisé, voir DDEC-MEMP (2009), *Guide d'appui à la gestion de l'école dans le contexte de la décentralisation*, août.

l'élaboration du Plan. En 2006, la création de la direction de la décentralisation de l'éducation et de la coopération (DDEC) au sein du MEMP a marqué d'un élan nouveau la volonté d'appliquer plus rigoureusement les dispositions prévues par les textes, en vue de rapprocher la gestion des services d'éducation des bénéficiaires. En avril 2009, un manuel décrivant le rôle et le cahier des charges des différents acteurs au niveau décentralisé et déconcentré a également été élaboré¹⁵⁶.

Néanmoins, on relève encore beaucoup d'insuffisances dans l'application de ces engagements. Dans le cadre de l'élaboration d'une Politique nationale de décentralisation et de déconcentration (PONADEC), dont l'exécution est prévue sur une période de 10 ans (2009-2018), et qui fixe des orientations stratégiques pour promouvoir le développement régional et local, un bilan sur l'état de mise en œuvre du processus de décentralisation et de déconcentration a été réalisé en 2008. Ce bilan note que « l'éducation primaire n'est pas prête à abandonner la construction des écoles, même si le discours évolue. Aucun transfert financier n'est prévu en direction des communes pour l'investissement, un transfert pour l'entretien courant des écoles est prévu mais pas encore effectif¹⁵⁷ ».

Les données collectées par l'EE indiquent aussi que le rôle des collectivités décentralisées n'a pas encore été bien intégré dans les procédures des services de l'État, et que les ressources qui leur sont transférées pour l'éducation demeurent toujours insuffisantes. Depuis 2008, une dotation aux communes, qui transite par le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC), est entièrement dédiée à l'entretien et à la réfection de modules de classes, à la fourniture de mobilier et à l'achat de matériel didactique¹⁵⁸. Sa répartition se fait en concertation avec le CCS. En 2010, une part du budget dédiée aux constructions scolaires, s'élevant à 4,4 milliards de FCFA, a également été attribuée aux communes. Toutefois, au moment des visites de terrain de l'EE, les montants mandatés par le MEMP en mars 2010 n'avaient toujours pas été transférés aux communes. Certaines communes ont, en revanche, construit des modules de classes sur fonds propres (incluant les fonds non affectés, transférés à travers le FADeC), souvent avec l'appui de partenaires, y compris dans le secondaire. Plusieurs des interlocuteurs

156 DDEC-MEMP (2009), *op. cit.*

157 MDGLAAT, *op. cit.*, p. 21.

158 Il faut noter que les entretiens effectués par l'EE ont révélé un certain désaccord en ce qui concerne le mécanisme de transfert de ces subventions d'équipement. Certains signalent ainsi que les ressources ne transitent pas systématiquement par le FADeC, comme cela devrait se faire. Cela n'a cependant pas pu être vérifié par l'EE durant les visites de terrain.

rencontrés par l'EE, aussi bien au niveau décentralisé qu'au niveau central, confirment ainsi que beaucoup de communes possèdent déjà une certaine expérience en matière de maîtrise d'ouvrage communale, ce qui leur permet de planifier la construction d'infrastructures en collaboration avec le CCS et en se basant entre autres sur le Plan de développement communal (PDC).

Mais les ministères continuent, dans une large mesure, à réaliser des constructions de salles de classe par le biais d'agences d'exécution exerçant la maîtrise d'ouvrage déléguée, sans systématiquement impliquer les communes. L'approche préconisée par le Projet national d'appui au développement conduit par les communautés (PNDCC), appliquée par le *Fast Track*, repose sur le principe d'une maîtrise d'ouvrage communale, avec une maîtrise d'ouvrage déléguée aux communautés. Cette relative mise à l'écart des communes n'est pas sans implication sur la coordination et le suivi des infrastructures scolaires, car l'absence de communication sur les interventions des uns et des autres fait obstacle à une prise en compte équitable des besoins en éducation des différentes localités du pays, de même qu'elle réduit les possibilités d'interpeler les responsables (la responsabilité étant diluée).

Le fait que les textes n'accordent pas de rôle explicite aux communes dans l'élaboration et l'application de la politique éducative n'est pas étranger à cette situation. Ainsi la gestion de l'offre éducative (y compris la collecte de données dans les communes) relève-t-elle essentiellement des services déconcentrés de l'État. Or, les entretiens de l'EE au Bénin ont bien mis en évidence le manque de préparation et d'équipement des services techniques déconcentrés, qui assument difficilement leurs missions de suivi, d'appui-conseil et de collecte des données, et qui ne sont pas non plus formés pour accompagner les communes. Ces dernières apparaissent finalement mieux outillées que les services déconcentrés, dans certains cas. Ainsi, les directions départementales ne disposent pas du personnel ni du matériel requis pour collecter des statistiques fiables. La situation est encore plus alarmante dans les circonscriptions scolaires, car le CCS doit endosser de nombreuses responsabilités en matière de gestion administrative et financière, sans disposer d'un personnel technique qui puisse l'assister dans ces tâches (élaboration de PTA et de fiches statistiques de toutes les écoles, contrôle de la régularité du personnel, gestion de stock matériel, comptabilité, etc.).

Malgré ces faiblesses, l'évaluation des besoins au niveau communal relève des services techniques déconcentrés, c'est-à-dire, pour l'enseignement primaire et maternel, du CCS, sans consultation préalable des populations ou de leurs représentants élus au conseil communal. Il a toutefois été porté à la connaissance de l'EE que la création de comités de gestion des écoles des communes, avec des démembrements au niveau des villages et des écoles, a été discutée lors du Forum national sur la décentralisation dans l'éducation, qui a eu lieu en 2010. Ce type de dispositif, déjà expérimenté dans le cadre de certains projets, pourrait offrir des perspectives intéressantes pour assurer une implication directe des parties prenantes dans le respect des transferts de compétences aux communes.

4.4. Efficacité du dispositif de suivi-évaluation

Le tome 2 du PDDSE présente, pour chaque ordre d'enseignement, le cadre logique du sous-secteur, avec les résultats de chaque objectif spécifique ainsi que des indicateurs de suivi. Ces cadres logiques se sont traduits par des plans d'action budgétisés.

Les indicateurs constituent l'instrument indispensable du pilotage de la mise en œuvre du PDDSE. Mais leur exploitation dépend de la qualité des bases de données statistiques disponibles. Or, les bases de données du secteur de l'éducation connaissent de sérieux problèmes, particulièrement au MESFTP et au MCAPLN. Dans ces deux ministères, où il n'existe pas de système d'information fonctionnel depuis plusieurs années, on ne trouve que quelques informations, principalement sur les effectifs et les enseignants, collectées par différentes directions techniques et pas toujours très fiables. Dans les autres ministères, si les systèmes d'information fonctionnent, la collecte et le traitement des données restent très centralisés et on note des retards considérables dans la production des annuaires. Pour améliorer la situation, un nouveau SIGE, couvrant l'ensemble du secteur, est en train d'être mis en place. Il contribuera sans doute à augmenter la fiabilité des données et à faciliter leur utilisation, mais il ne résoudra pas pour autant les problèmes plus pratiques qui se posent dans tous les ministères, et avec une acuité toute particulière dans le MESFTP et le MCAPLN, à savoir le manque d'équipements informatiques, le manque de personnel (notamment de statisticiens) et l'insuffisance du budget pour faire fonctionner le service.

Cette faiblesse des systèmes d'information limite très sérieusement l'utilisation des indicateurs dans le pilotage du Plan. Les cadres logiques présentés dans le Plan pour

l'exécution des différents programmes contiennent un ensemble d'indicateurs généralement bien sélectionnés et bien définis. Pourtant, bon nombre de ces indicateurs ne peuvent pas être utilisés, tout simplement parce que les données statistiques ne sont pas disponibles.

Le même problème peut expliquer en partie la composition déséquilibrée de la liste restreinte des indicateurs de performance clés, choisis pour assurer le suivi conjoint de la mise en œuvre du Plan par les ministères et les partenaires (voir le tableau 60 du PDDSE¹⁵⁹). En effet, manifestement, un certain nombre d'indicateurs ne s'y trouvent pas à cause d'une absence de données (notamment sur la disponibilité des manuels dans le secondaire). Mais les déséquilibres de cette liste sont en réalité plus graves que cela, et donnent l'impression que le choix des indicateurs n'a pas été fait avec le soin qu'il mérite.

Tout d'abord, la liste comprend surtout des indicateurs d'effet (tels que les taux bruts de scolarisation ou le taux d'achèvement) et très peu d'indicateurs de produit direct (tels que le nombre de salles construites ou le nombre de maîtres formés), pourtant souvent indispensables pour mieux comprendre les effets obtenus. Ensuite, si elle inclut un nombre raisonnable d'indicateurs pour piloter l'enseignement primaire et secondaire, il n'en est pas de même pour les autres ordres d'enseignement. Ceci est particulièrement vrai pour l'enseignement maternel, l'enseignement supérieur et l'alphabétisation, qui, chacun, ne sont assortis que de deux indicateurs. Enfin, à l'intérieur des programmes, on constate une sous-représentation des indicateurs relatifs à certains domaines d'action, pourtant au cœur de la politique éducative, comme celui de l'amélioration de la qualité (il n'existe par exemple aucun indicateur de la composition ni de la qualification du corps enseignant) ou celui de la réduction des disparités (mis à part les indicateurs de disparité de genre).

Étant donné l'importance qu'a cette liste pour assurer la qualité des revues annuelles, on peut espérer que le choix de nouveaux indicateurs clés, qui devra être fait pour piloter la dernière phase du Plan, sera plus équilibré et permettra ainsi de mieux suivre la mise en œuvre des différents programmes. Il faut en outre souhaiter que les différents ministères utilisent ces indicateurs de façon systématique pour préparer leurs rapports de performance, ce qui n'est pas le cas actuellement. Certains indicateurs de la liste sont en effet simplement laissés de côté (par exemple les taux de scolarisation brut pour les deux cycles secondaires), alors que d'autres ne sont présents que dans certains

159 Ministères en charge de l'Éducation (2007), *op. cit.*, Tome 1, pp. 150-152.

rapports (comme le pourcentage d'enseignants qualifiés). On observe également, pour une même année, des variations importantes entre différents documents quant aux valeurs de certains indicateurs et même quant aux valeurs cibles proposées, sans plus d'explication. Les rapports perdent alors de leur intérêt et de leur crédibilité et n'offrent plus une base suffisamment solide pour organiser des revues informatives et productives.

4.5. Conclusions relatives à la gestion et au pilotage

Tel qu'il a été conçu, le dispositif de pilotage comprenant CSPD, CPPD et CCPD est pertinent pour un programme de cette envergure. Les instances existantes dans ce dispositif sont cohérentes, car elles prévoient une coordination opérationnelle des six programmes d'enseignement, un pilotage stratégique de tous les sous-secteurs, et donc des quatre ministères maîtres d'œuvre, et une supervision nationale du Plan.

En termes d'efficacité, le dispositif de pilotage a cependant été défaillant car ni le CSPD, ni le CPPD n'ont fonctionné. Quant au CCPD, il a fonctionné par intermittence et par moment seulement de manière *ad hoc*. Le STP n'a pas pu être efficace faute de moyens pour organiser la coordination, mais aussi parce que ses membres ne sont pas permanents. Ce dispositif de pilotage n'ayant pas fonctionné et les problèmes n'ayant pas été traités à temps, tous les secteurs connaissent du retard dans leurs activités par rapport à la programmation initiale du PDDSE, malgré les recommandations des revues sectorielles régulières. Le système semble ces dernières années être piloté par la demande.

Le dialogue sectoriel s'est petit à petit amélioré entre le gouvernement et les PTF du secteur. La partie nationale devrait endosser le leadership de ce dialogue et assurer ainsi une meilleure coordination de l'aide, en adoptant une approche proactive afin d'avancer dans le processus d'appropriation nationale, d'harmonisation et d'alignement des PTF, qui restent pour l'instant confinés au programme FTI-FCB. L'intensification de ce dialogue permettra d'impliquer davantage les PTF dans les réflexions sur l'intégration des décisions politiques et sur leur gestion stratégique du PDDSE.

La coordination des sous-programmes n'est pas efficace du fait d'une certaine habitude ou culture de travail qui ne permet pas d'échange réel entre les quatre ministères, dont les intérêts sont parfois divergents. Par exemple, les ministères ne se sont pas concertés pour la gestion des flux scolaires et universitaires. De même, les planificateurs n'ont pas mesuré l'impact financier de la mesure de gratuité.

La concertation avec le secteur privé et les organisations de la société civile est mitigée, bien que ces acteurs contribuent déjà à certains objectifs du PDDSE. Les expériences pilotes réussies de certaines ONG n'ont pas été capitalisées, alors qu'elles auraient dû être valorisées et, dans certains cas, généralisées.

Le système d'information, lacunaire, peine à renseigner efficacement les décideurs. L'utilisation des indicateurs est grandement limitée par la faiblesse des systèmes d'information. Le MESFTP et le MAPLN en sont dépourvus depuis plusieurs années. Et, dans les institutions qui disposent d'un tel système, les quelques renseignements qui y figurent ne sont pas toujours très fiables. La collecte et le traitement des données restent très centralisés et la production des annuaires statistiques annuels connaît des retards considérables. Enfin, les services de statistiques manquent de personnel qualifié pour l'interprétation des données, mais également d'un matériel informatique assez performant pour conserver et gérer d'importantes bases de données.

En termes d'efficacité, le processus de déconcentration et de décentralisation n'a pas fait de progrès notables. Les décisions sont encore très centralisées et la délégation des responsabilités, mitigée. Les ministères ne sont pas enclins à transférer les compétences et les fonds de manière marquante aux communes, bien que la gestion locale soit connue pour être plus efficace car plus proche des usagers.

Quant à la durabilité, la fonctionnalité du dispositif de pilotage est un gage de cohérence des diverses responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre du PDDSE, et la garantie du respect du caractère intégré des programmes.

4.6. Recommandations

4.6.1. Relatives au pilotage du PDDSE

1. Revoir la composition du Comité de pilotage en réduisant ses membres et en spécifiant leur rôle respectif dans les processus d'arbitrage et de décision sur les programmes.

2. Affecter les ressources suffisantes au STP pour l'exécution de son mandat. Le budget doit notamment fournir les moyens adéquats pour que le STP et ses collaborateurs soient en mesure d'organiser toutes les rencontres du CSPD, du CCPD et du CPPD, du Cadre de concertation gouvernement-PTF et toutes les rencontres avec les autres acteurs.

3. Élaborer un cahier des charges structuré autour d'indicateurs de performance pour le secrétaire technique permanent et ses collaborateurs.

4. Revoir le profil de tous les membres du STP en fonction des tâches à exécuter et déterminer les profils et les expertises adéquates en matière de planification, de suivi-évaluation, de passation de marchés, de finances publiques et de statistiques. Si ces expertises n'existent pas, lancer un appel à candidatures interne pour recruter les profils requis.

5. Renforcer les capacités du STP par des formations continues de courte durée dans le domaine de la programmation, des procédures financières, de l'approche sectorielle et du Budget programme par objectif (BPO).

6. Les hiérarchies des quatre ministères doivent développer l'approche de la gestion axée sur les résultats et une culture redditionnelle des comptes envers les directions techniques.

7. Accompagner les quatre ministères par une assistance technique institutionnelle à la demande sur les questions de planification, de passation de marchés, d'élaboration de BPO et de suivi-évaluation.

4.6.2. Relatives à la coordination et au dialogue sectoriel

1. Les quatre ministères doivent élaborer une stratégie de communication sur le PDDSE, la diffuser aux niveaux central, déconcentré et décentralisé et en suivre les retombées.

2. Intensifier le dialogue sectoriel entre la partie nationale et les PTF à travers une concertation fréquente sur les stratégies en cours et sur les diverses possibilités d'évolution, afin d'améliorer les performances du système éducatif.

3. Organiser, aux niveaux sectoriel, intersectoriel et avec les PTF, le secteur privé et les ONG, des analyses de l'intégration des décisions politiques dans le PDDSE, et envisager des mesures d'atténuation de l'impact de ces décisions sur le système éducatif béninois.

4. Les PTF doivent augmenter la prévisibilité à moyen et long termes de l'allocation de ressources au secteur de l'éducation. Il leur appartient de mettre à jour annuellement la matrice de leurs contributions au secteur.

4.6.3. Relatives à la déconcentration et à la décentralisation du système éducatif

1. Mieux intégrer l'aspect décentralisation/déconcentration dans la dernière phase du PDDSE, en accentuant la complémentarité entre les services déconcentrés et les communes dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des services d'éducation.

2. Les ministères chargés de l'Éducation doivent s'engager à respecter les compétences des communes en matière de construction d'établissements scolaires et mettre à leur disposition les ressources nécessaires pour l'exercice de ces compétences, conformément aux lois de décentralisation.

3. Les services techniques déconcentrés doivent être renforcés, notamment dans les domaines de la planification et du suivi-évaluation (statistiques), en vue d'accompagner les communes et les circonscriptions scolaires.

4.6.4. Relatives au système de suivi-évaluation

1. Mettre sur pied sans plus de délai un système d'information fonctionnel au MESFTP et au MCAPLN, et renforcer les systèmes existants dans les deux autres ministères. Il s'agit là d'un investissement relativement mineur en termes budgétaires, mais tout à fait critique dans la mesure où il conditionne l'efficacité de l'ensemble des processus de planification et de pilotage du secteur.

2. À l'occasion de la révision du PDDSE, revoir la liste des indicateurs de performance clés, afin de la rendre plus équilibrée et plus pertinente par rapport aux priorités et aux grands axes stratégiques retenus pour la mise en œuvre de la troisième phase du Plan. Cette révision devrait s'effectuer selon les principes suivants :

- il serait préférable que le choix des indicateurs clés ne soit pas laissé aux seuls spécialistes en statistiques et qu'il fasse l'objet d'un accord commun entre décideurs politiques nationaux et PTF, conformément à la Déclaration de Paris ;
- les rapports de performance, qui se focalisent sur l'atteinte des objectifs, n'apportent actuellement que peu d'arguments pour justifier les objectifs non atteints, et les problèmes qui y sont mentionnés devraient faire l'objet d'un suivi rapproché, nécessaire pour arriver à leur résolution.

5. Financement du secteur

Ce chapitre traite les questions relatives au financement du secteur, notamment les hypothèses de base de l'évaluation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre du Plan, l'évolution des ressources mises à la disposition du secteur de l'éducation et l'utilisation des dépenses. Les analyses portent sur la pertinence de la distribution des ressources, l'efficacité dans l'exécution des dépenses et l'efficience du financement du Plan. Les graphiques de ce chapitre ont été réalisés à partir de données présentées dans les tableaux des annexes 6 à 11.

5.1. Mobilisation des ressources et répartition des dépenses

5.1.1. Cadre macroéconomique et financier du PDDSE

Le cadre macroéconomique et financier retenu dans le modèle de simulation de base du PDDSE est organisé autour des hypothèses suivantes :

- une croissance annuelle réelle qui évoluerait de 4,5 % en 2006 à 5,5 % en 2008, avant de se stabiliser à 7 % à partir de 2010 ;
- une croissance annuelle de la population de 2,9 % sur la période ;
- la part des recettes domestiques (hors dons) dans le PIB diminuant d'abord de 16,7 % en 2005 à 16,3 % en 2008, avant d'évoluer progressivement à 18 % en 2015 ;
- des dépenses courantes de l'éducation en pourcentage des recettes de l'État passant de 22,5 % en 2005 à 24,2 % en 2008, et à 24,5 % en 2015 ;
- le respect de la priorité accordée au cycle primaire, conformément au cadre indicatif de l'initiative *Fast Track*, soit l'allocation d'au moins 10 % des recettes de l'État aux dépenses courantes de ce cycle (cf. annexe 11. Hypothèse des simulations macroéconomiques et ressources anticipées).

Si la stratégie de détermination des ressources domestiques courantes destinées au financement du secteur était pertinente dans son ensemble¹⁶⁰, l'évolution du cadre économique et financier du pays, elle, ne s'est pas réalisée suivant les hypothèses de base du Plan. L'hypothèse fondamentale à la base des simulations s'appuie en particulier sur un rythme optimiste de progression du taux de croissance réelle du PIB, alors justifié par la reprise des activités économiques et par les prévisions du gouvernement, qui espérait qu'à partir de 2010, les réformes économiques et structurelles engagées à partir de 2006 commenceraient à produire leurs effets.

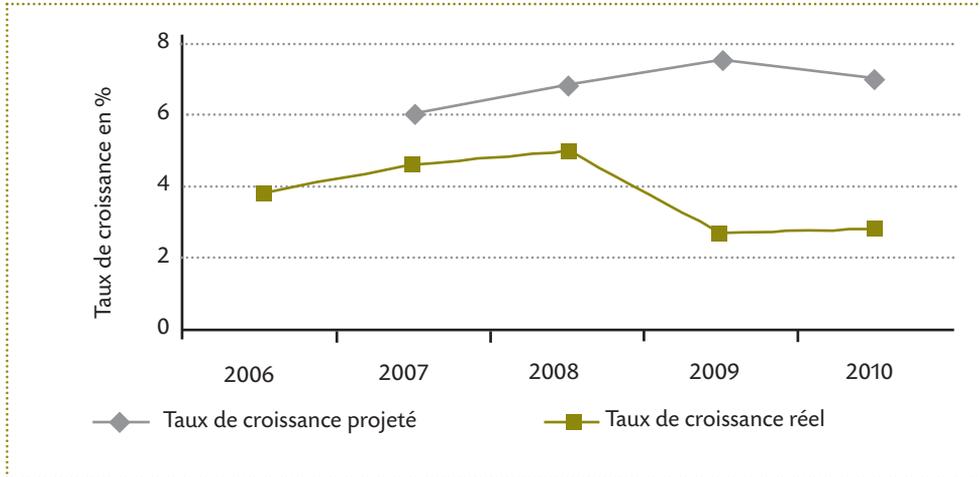
Or, comme le montre le graphique 11, cette hypothèse ne s'est pas confirmée, la croissance amorcée en 2006 n'ayant pas suivi le rythme escompté. Le taux de croissance, qui a connu une légère amélioration entre 2006 et 2008, passant ainsi de 4,6 % à 5 %, a chuté en dessous de 3 % à partir de 2009 (2,7 % en 2009 et 2,8 % en 2010). En effet, en 2009, l'activité économique a été marquée par un ralentissement de la croissance essentiellement imputable :

- aux effets à retardement de la crise financière et économique internationale des années 2007 et 2008 ;
- aux mesures de désarmement tarifaire prises par le Nigeria pour faire face à la crise alimentaire en 2008 ;
- aux contre-performances de la filière coton.

Par ailleurs, en septembre et octobre 2010, le pays a connu les pires inondations de ces 50 dernières années. Elles ont touché environ les deux tiers du pays et causé un nombre de morts élevé. Le coût des secours immédiats a été estimé à 1 % des dépenses courantes en 2010¹⁶¹.

160 Un modèle de simulation financière a été élaboré en collaboration entre le gouvernement, la Banque mondiale et le Pôle de Dakar. Il permet d'estimer, d'une part, les ressources publiques susceptibles d'être mobilisées, et, d'autre part, les dépenses courantes et en capital nécessaires pour financer l'expansion du système en quantité et en qualité, selon différentes hypothèses possibles.

161 Fonds monétaire international (2011), *Rapport du FMI n° 11/60*, FMI, mars, pp. 4-5.

Graphique II. Évolution du taux de croissance du PIB entre 2006 et 2010

Source : GdB (2007), SCRP 2007-2009 (page 99 pour les projections) ; GdB (2010), SCRP 2011-2015 (page 47) ; GdB (2010), Loi de Finances gestion 2011 : rapport économique et financier (page 19 pour les taux réels).

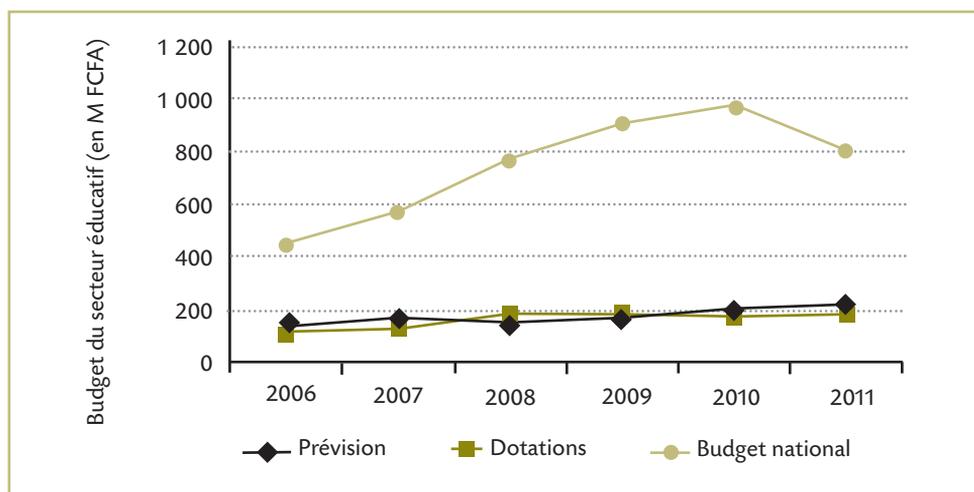
Quelles que soient les évaluations, les dommages et les pertes ont été considérables, en particulier dans le secteur agricole, à la base de l'économie du pays. Ramené au taux de croissance de la population (2,9 %), la croissance du PIB par habitant a été négative au cours des années 2009 et 2010. Et, malgré les efforts du gouvernement pour préserver les secteurs sociaux (éducation, santé, etc.), cette faible performance de l'économie a eu des répercussions sur l'affectation des recettes courantes de l'État à l'éducation.

5.1.2. Évolution des dotations budgétaires au profit du secteur éducatif

Le graphique 12 présente les prévisions de financement du Plan, les dotations budgétaires allouées au secteur de l'éducation et l'évolution du budget national entre 2006 et 2011. Pour l'ensemble du secteur éducatif, les prévisions du Plan indiquent une progression régulière, allant de 127,1 milliards de FCFA en 2006 à 210,9 milliards en 2011, soit une variation de 66 %. Les dotations budgétaires ont, quant à elles, connu une progression moins régulière, passant de 117,1 milliards de FCFA en début de période à 188,99 milliards en 2011, soit une augmentation de 61 %. Il convient de noter qu'au cours des années 2008 et 2009, les dotations ont été supérieures aux prévisions du Plan et, qu'en termes de tendance, celles-ci ont été finalement assez proches des prévisions du Plan, malgré les 5 points

d'écart entre les deux indicateurs. Ce niveau d'allocation de ressources marque la priorité formelle accordée par les pouvoirs publics à l'éducation, tout comme aux autres secteurs sociaux considérés comme prioritaires pour l'atteinte des OMD. Par conséquent, en matière de financement, les causes des faibles performances observées dans la mise en œuvre du PDDSE se situent moins dans l'allocation des ressources financières que dans la disponibilité réelle desdites ressources, l'accès à ces ressources et leur utilisation rationnelle par les services techniques des ministères en charge de l'Éducation.

Graphique 12. Évolution comparée du budget national, des prévisions de financement du PDDSE et des dotations budgétaires en faveur du secteur éducatif entre 2006 et 2011



Source : données fournies à l'EE par le MEF et les ministères en charge de l'Éducation.

5.1.3. Ressources mobilisées pour la mise en œuvre du plan

Les ressources mobilisées pour la mise en œuvre du Plan proviennent à la fois du budget national et de la contribution des PTF du Bénin.

Contribution des PTF au financement du PDDSE

La plupart des PTF intervenant dans le financement du Plan apportent leur contribution *via* le programme de l'accord de don FTI-FCB. Entre 2008 et 2010, le gouvernement a ainsi mobilisé auprès de ses partenaires le montant du financement de ce programme, soit environ 49,6 milliards de FCFA, dans le cadre d'engagements financiers communs. À ces financements s'ajoutent des contributions complémentaires

annoncées par différents partenaires. Toutes ces ressources sont évaluées à près de 79 milliards de FCFA (dont 8,6 milliards apportés par le gouvernement pour la première phase de constructions scolaires, exécutée par les agences AGETIP-Bénin et AGETUR), soit 70,3 milliards mobilisés par les PTF du Fonds commun budgétaire. Ces ressources, qui viennent en appui budgétaire sectoriel à celles du gouvernement pour le financement du Plan, ont spécifiquement servi à financer des activités des sous-secteurs de l'enseignement maternel et primaire, de l'alphabétisation et de l'enseignement secondaire et technique entre 2008 et 2011.

Tableau 2. Répartition des ressources du FTI-FCB par PTF (en milliers de FCFA)

Partenaires	2008	2009	2010	2011	Total	%
FTI (BM)	14 059 500	13 135 000	4 387 000	0	31 581 500	40
Danida	2 005 000	2 000 000	2 000 000	0	6 005 000	8
AFD	819 946	983 936	9 404 362	0	11 208 244	14
KfW	1 639 893	1 967 871	6 895 850	0	10 503 614	13
Pays-Bas	262 400	3 640 000	3 640 000	3 500 000	11 042 400	14
Bénin	8 635 255	0	0	0	8 635 255	11
Total	27 421 994	21 726 807	26 327 212	3 500 000	78 976 013	100
%	34,72	27,51	33,34	4,43	100	

Source : UGP-FCB, (2011), *Rapport financier intérimaire du programme FTI-FCB, de la date de démarrage au 31 décembre 2010, janvier.*

Contribution des parents et du secteur privé au financement de l'éducation

La contribution des ménages et celle du secteur privé au développement du secteur éducatif n'ont fait l'objet d'aucune évaluation lors de l'élaboration du Plan. Partant des résultats d'une enquête nationale réalisée en 2003 auprès des ménages par l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE), le RESEN¹⁶² a estimé qu'en 2006, les ménages ont consacré 50,5 milliards de FCFA au financement de services éducatifs au Bénin, soit 35 % des dépenses nationales d'éducation (État + ménages). Eu égard à l'accroissement de l'accès à la plupart des ordres d'enseignement, il semble ainsi que la contribution des parents à l'éducation ait progressé, malgré les mesures de gratuité qui ont touché l'enseignement maternel et primaire et une partie des filles de l'enseignement secondaire et supérieur. Les travaux du RESEN n'ont pu prendre en compte les autres dépenses privées d'éducation (assurées par les entreprises, les ONG, les associations religieuses, etc.), faute de données.

162 Pôle de Dakar / Banque mondiale (2009), *op. cit.*, pp. 33-34.

5.2. Évaluation financière du PDDSE et répartition prévisionnelle des financements par ordre d'enseignement

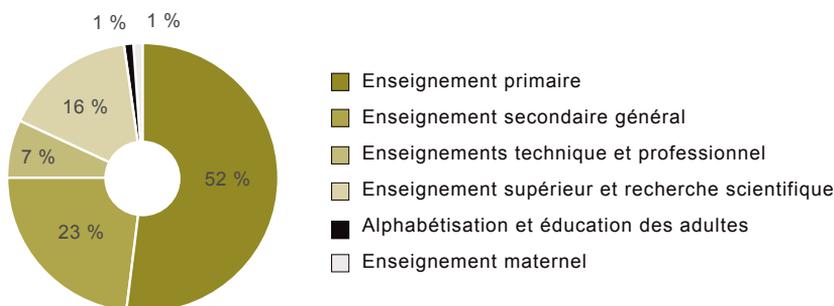
5.2.1. Rappel de l'évaluation financière du PDDSE

La synthèse de l'évaluation financière du PDDSE par ordre d'enseignement, par année entre 2006 et 2011 et pour l'ensemble du Plan de 2006 à 2011 (cf. annexe 6. Synthèse de l'évaluation financière du PDDSE, 2006-2015) permet d'observer que, sur l'ensemble de la période couverte par le Plan, les ressources financières nécessaires à sa mise en œuvre ont été estimées à 1 972,8 milliards de FCFA. Pour les deux premières phases du Plan (2006-2008 et 2009-2011), ces ressources varient entre 127,1 milliards de FCFA en 2006 et 210,9 milliards en 2011.

La répartition prévisionnelle de ces ressources par ordre d'enseignement, sur la décennie du Plan, est schématisée par le graphique 13 et se présente comme suit :

- enseignement maternel : 1,3 %,
- enseignement primaire : 52 %,
- enseignement secondaire général : 23,2 %,
- enseignements technique et professionnel : 7,2 %,
- enseignement supérieur et recherche scientifique : 15,4 %,
- alphabétisation et éducation des adultes : 0,8 %.

Graphique 13. Répartition prévisionnelle (2006-2015) par ordre d'enseignement du financement du PDDSE



Source : ministères en charge de l'Éducation (2007), PDDSE (2006-2015), Plans d'action, Tome 2, décembre, pp. 221-222.

5.2.2. Évolution de la répartition intra-sectorielle des dotations budgétaires

L'examen de la répartition intrasectorielle des dotations budgétaires (cf. tableau 3 et graphique 14) indique que le MEMP continue de bénéficier de la plus grande enveloppe financière du secteur. Estimée à 74,42 % en 2006¹⁶³ et à 58,21 % en 2007, la part du budget sectoriel affectée aux enseignements maternel et primaire a dépassé les 53 % en 2008, contrairement aux prévisions du PDDSE qui estimait que cette part devrait diminuer progressivement au cours de la mise en œuvre du Plan, passant ainsi de 46,8 % en 2008 à 46,4 % en 2009, puis à 46 % en 2010 et enfin à 45,5 % en 2011. Le MESFTP vient en deuxième position avec 22,3 % du budget du secteur en 2011 contre 25,9 % en 2010, 28,1 % en 2009 et 29,1 % en 2008. On observe ici une baisse des dotations budgétaires de ce ministère d'année en année, contrairement aux prévisions du PDDSE. Quant au MESRS, bien que toujours troisième, sa part de budget a connu une nette amélioration en 2011, passant à 22 % contre 18,7 % en 2010, 16,5 % en 2009 et 17 % en 2008. Enfin, la part du MCAPLN, qui oscillait jusque-là entre 0,4 et 1 % du budget sectoriel, est passée à 2,1 % en 2011 (cf. annexe 7. Évolution globale et répartition intra-sectorielle des dotations budgétaires en faveur du secteur éducatif, 2006-2011).

163 En 2006, les enseignements maternel et primaire et l'enseignement secondaire général étaient réunis au sein du même ministère, le ministère des Enseignements primaire et secondaire (MEPS). Ceci explique la part de 74,42 % cette année-là.

À partir de 2007, la part du budget de l'enseignement maternel et primaire dans le budget de l'État a varié entre 10,2 % (2010) et 13,2 % (2007). Au cours de la période 2006-2011, l'État a ainsi alloué entre 18,5 % (2010) et 25,5 % (2006) de son budget total au secteur de l'éducation.

Tableau 3. Répartition des budgets des quatre ministères dans le budget du secteur ; part du budget du MEMP et part du budget du secteur dans le budget de l'État

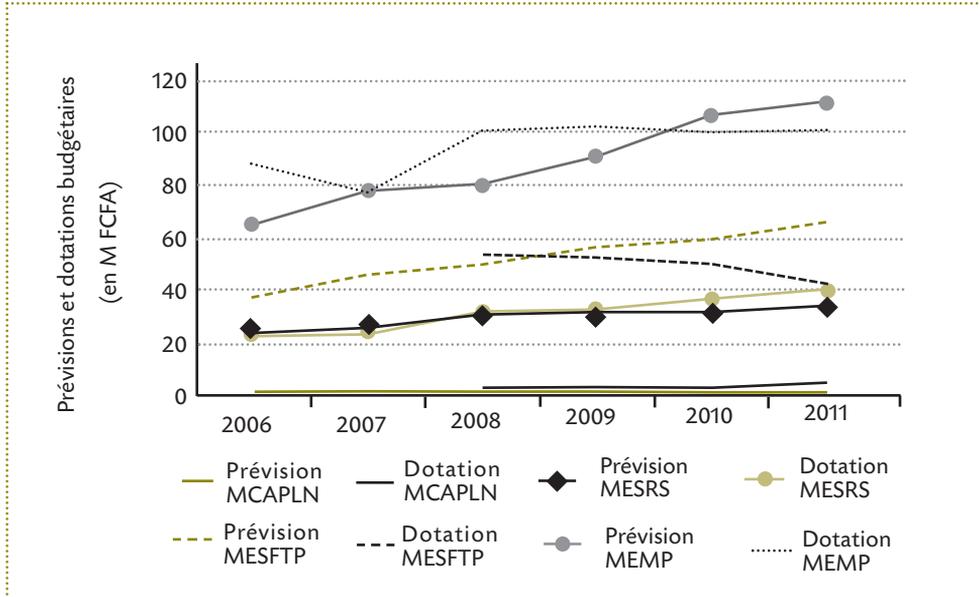
	Dotations 2006	Dotations 2007	Dotations 2008	Dotations 2009	Dotations 2010	Dotations 2011
Part MEMP / budget du secteur	74,4 %	58,2 %	53,2 %	54,4 %	55,0 %	53,6 %
Part MESFTP / budget du secteur			29,1 %	28,1 %	25,9 %	22,3 %
Part MESRS / budget du secteur	19,6 %	18,7 %	17,0 %	16,5 %	18,7 %	22,0 %
Part MCALN / budget du secteur			0,7 %	1,0 %	0,4 %	2,1 %
Part MEMP / budget de l'État	19,0 %	13,2 %	12,5 %	11,1 %	10,2 %	12,5 %
Part Éducation / budget de l'État	25,5 %	22,6 %	23,4 %	20,4 %	18,5 %	23,3 %

Source : tableau rempli à la demande de l'EE par le MEF, le MEMP, le MESTFP, le MESRS et le MCALN (2011).

Les principales causes de la progression des ressources en faveur des enseignements maternel et primaire et de l'enseignement supérieur peuvent être trouvées dans :

- la mesure de gratuité de l'inscription, prise en faveur de ces deux ordres d'enseignement ;
- le reversement des enseignants communautaires en ACE, dont le plus gros contingent se situe dans l'enseignement primaire ;
- le volume déjà important et sans cesse croissant des œuvres sociales dans les universités ;
- la moindre capacité de négociation des ministères en charge de l'Enseignement secondaire et de l'Alphabétisation au sein du secteur ;
- l'absence d'un véritable pilotage du Plan, qui aurait permis d'aborder la question d'une répartition équitable des ressources.

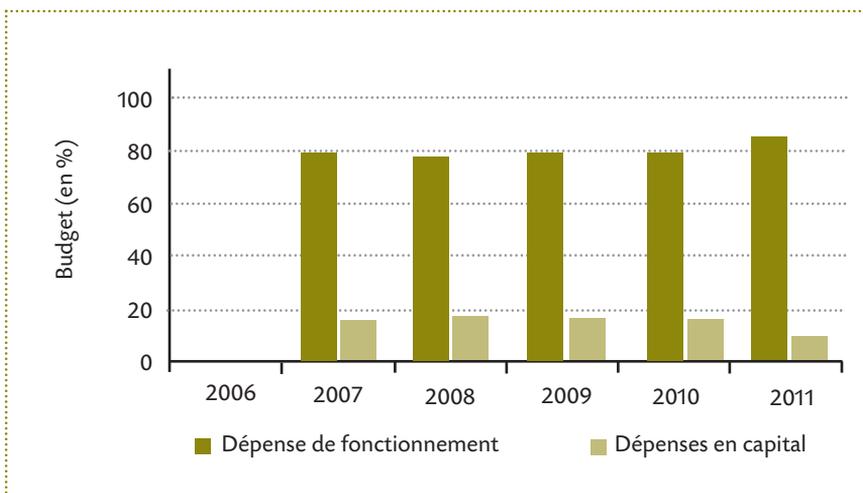
Graphique 14. Évolution comparée des prévisions de financement du Plan et des dotations budgétaires en faveur du secteur éducatif par ordre d'enseignement entre 2006 et 2011



Source : données fournies à l'EE par le MEF, le MCAPLN, le MEMP, le MESTFP et le MESRS (2011).

5.2.3. Structure interne des budgets des ministères

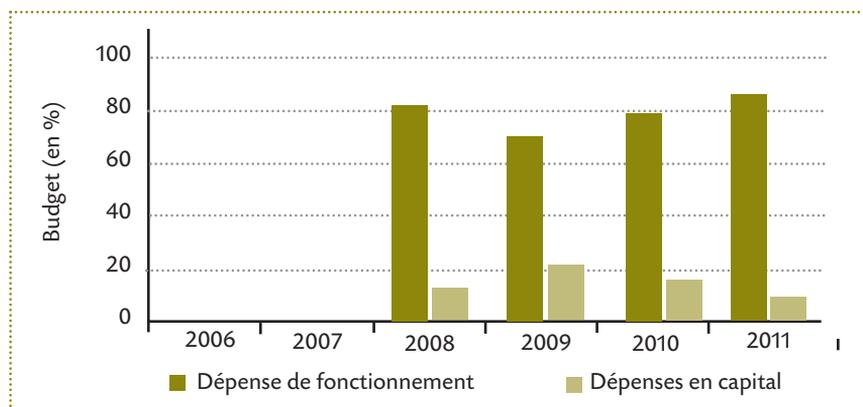
Graphique 15. Structure du budget du MEMP



Source : données fournies à l'EE par la DRFM-MEMP (2011).

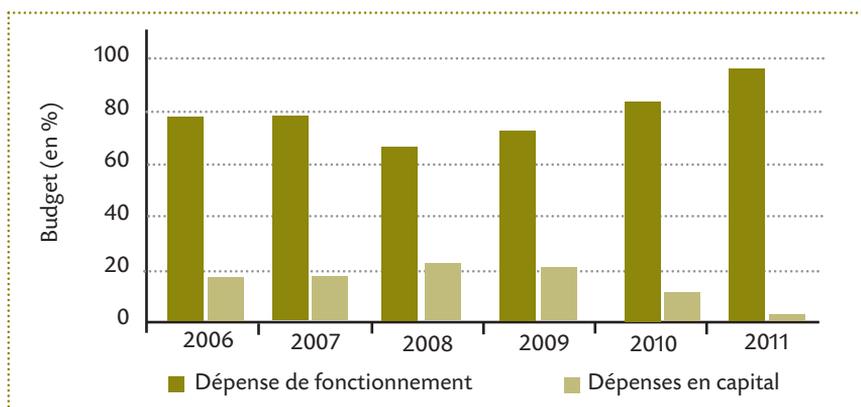
Pour les trois ordres d'enseignement formel (maternel et primaire, secondaire général et technique, et supérieur), la répartition prévisionnelle de ces ressources entre dépenses courantes et dépenses en capital attribue entre 75 et 79 % à la première catégorie de dépenses et entre 21 et 25 % à la seconde. Entre 2006 et 2011, la structure interne des dotations budgétaires a été en moyenne la suivante pour les trois ministères : entre 82 et 83 % pour les dépenses de fonctionnement et entre 16 et 18 % pour les dépenses en capital. Cette structure a varié selon les ministères et selon les années. Les graphiques 15, 16 et 17 montrent que les ressources affectées aux investissements ont eu tendance à décroître d'année en année, au profit des ressources de fonctionnement.

Graphique 16. Structure du budget du MESFTP



Source : données fournies à l'EE par la DRFM-MESFTP (2011).

Graphique 17. Structure du budget du MESRS



Source : données fournies à l'EE par la DRFM-MESRS (2011).

5.3. Efficacité des modalités de financement

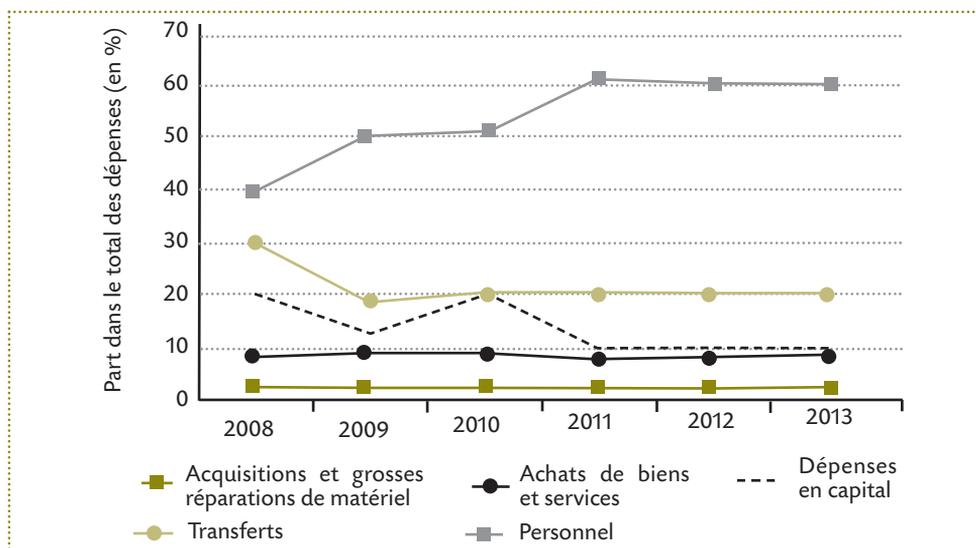
5.3.1. Répartition des dépenses par nature

Les ressources affectées au secteur sont réparties en dépenses courantes ou de fonctionnement et en dépenses en capital ou d'investissement. La première catégorie comporte les dépenses de personnel, décomposées en dépenses de personnel réparties et en charges communes¹⁶⁴, en achats de biens et services, en dépenses de transfert¹⁶⁵ et en acquisitions ou grosses réparations de matériel et de mobilier. Les dépenses en capital sont réalisées soit sur financement intérieur (Programme des investissements publics – PIP – intérieur), soit sur financement extérieur (PIP extérieur). Le graphique 18 présente l'évolution de la répartition du budget du secteur par nature de dépenses, entre 2008 et 2013.

L'analyse de cette évolution révèle qu'à l'intérieur des dépenses de fonctionnement ou dépenses courantes, la plus grosse enveloppe du budget revient aux dépenses de personnel, passées de 38,8 % en 2008 à 50,1 % en 2009, et de 50,9 % en 2010 à 62,6 % en 2011. Les brusques augmentations de 2009 et de 2011 sont dues au reversement des enseignants communautaires en ACE et aux divers avantages accordés aux enseignants. Les dépenses de transfert sont passées de 30,1 % en 2008 à 19,1 % en 2010, puis à 18,7 % en 2011. Toutes les autres dépenses ont également connu une régression de 2010 à 2011.

164 Les dépenses de personnel réparties sont constituées des salaires du personnel permanent directement payés par le MEF. Les charges communes sont gérées par les ministères sectoriels et comprennent diverses indemnités et primes.

165 Cette catégorie de dépenses comporte principalement des subventions d'exploitation et d'autres ressources accordées aux établissements et à certaines activités de formation des structures centrales et déconcentrées des ministères.

Graphique 18. Évolution des dépenses par nature (2008-2013)

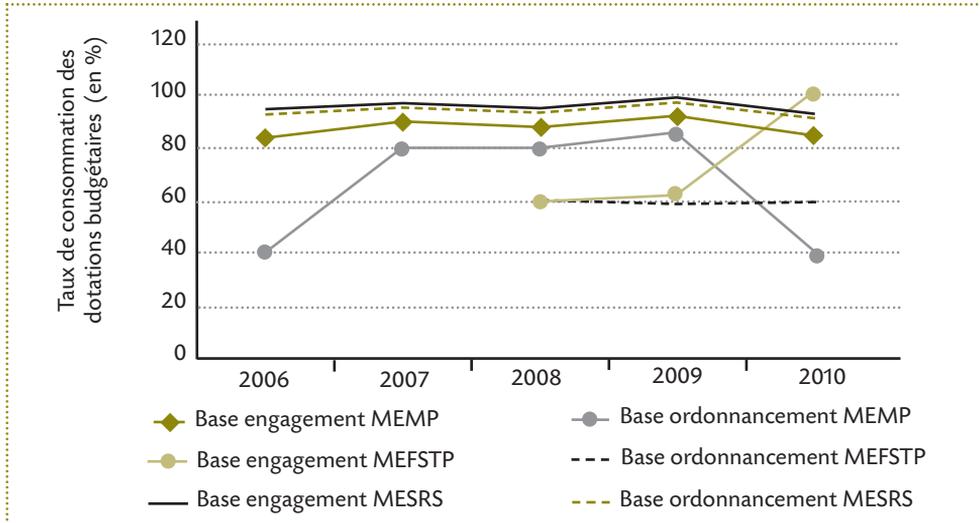
Source : MEF / ministères en charge de l'Éducation (2010), analyse du CDMT du secteur éducatif (2011-2013), novembre.

5.3.2. Évolution des dépenses de fonctionnement

Les taux de consommation de ressources financières des dépenses de fonctionnement ou courantes, y compris les dépenses de personnel, ont été très élevés dans l'enseignement supérieur (entre 91 et 94 % base engagement¹⁶⁶, et entre 91 et 93 % base ordonnancement¹⁶⁷). Pour les enseignements maternel et primaire, on note un relatif décrochage entre les taux de consommation base engagement et base ordonnancement pour les années 2006 et 2010, au cours desquelles la consommation base ordonnancement a représenté environ la moitié de la consommation base engagement. Les performances de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle sont nettement en dessous de celles des deux autres ordres d'enseignement (autour de 60 % pour les deux indicateurs, sauf en 2010, où le taux de consommation base engagement de 101,8 % s'explique par un report de crédit).

166 L'engagement est l'acte générateur de la dette ou de la dépense publique future. C'est la phase de l'initiative de la dépense qui consiste à créer ou à constater une obligation mettant une dépense à charge du Trésor public. C'est à ce stade que la future obligation de payer prend naissance. Dans la pratique, l'engagement d'une dépense est créé lorsqu'une commande ou un marché est passé. Le taux de consommation base engagement traduit le niveau de l'ensemble des engagements par rapport à la dotation budgétaire. Il peut se passer plusieurs mois entre l'engagement et le paiement effectif du fournisseur par le comptable public.

167 L'ordonnancement est l'action d'ordonner au comptable public le paiement, après vérification de la régularité de l'opération. Le délai parfois important entre l'engagement de la dépense et son ordonnancement explique les différences qui peuvent être observées entre les taux de consommation base engagement et base ordonnancement.

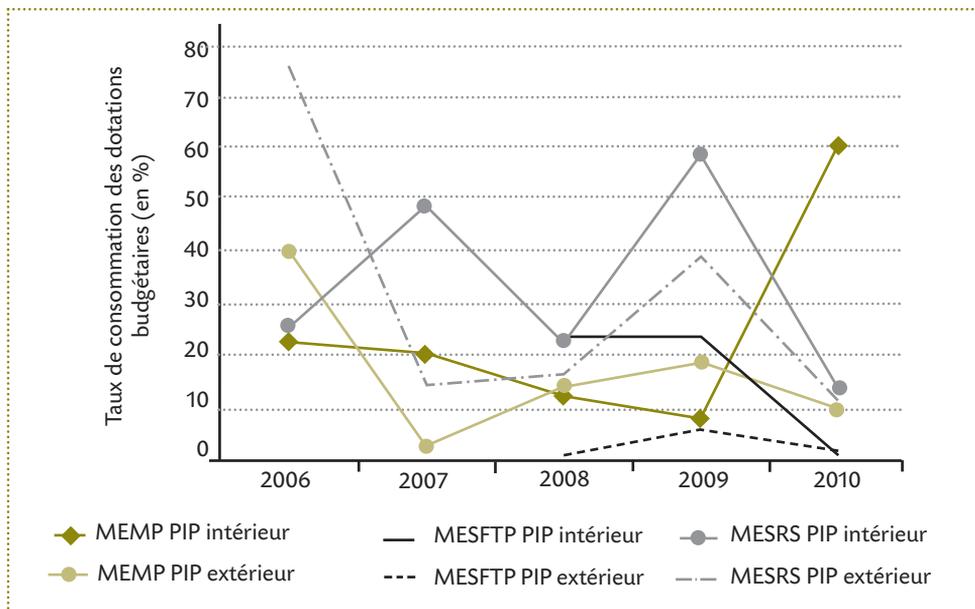
Graphique 19. Évolution comparée des dépenses de fonctionnement par ordre d'enseignement

Source : données fournies à l'EE par le MEF, le MEMP, le MESFTP et le MESRS (2010).

5.3.3. Évolution des dépenses d'investissement ou dépenses en capital

Au cours des six premières années de mise en œuvre du Plan, les dépenses en capital inscrites au budget ont représenté entre 16 et 18 % des dotations, traduisant ainsi un recul d'environ 5 à 7 points par rapport aux prévisions, qui les avaient situées plutôt entre 21 et 25 %. Le graphique 20 permet de visualiser l'évolution comparée du taux de consommation des crédits alloués aux investissements par ordre d'enseignement. Les principales caractéristiques de l'évolution des dépenses en capital sont les suivantes :

- les investissements sont réalisés à travers le PIP et répartis en PIP intérieur pour les investissements sur les ressources nationales, et en PIP extérieur pour les investissements effectués avec des ressources extérieures ;
- les investissements ou dépenses en capital réalisés sur PIP extérieur sont généralement plus faibles que ceux du PIP intérieur ;
- le niveau des investissements est globalement faible pour tous les ordres d'enseignement, avec une tendance à la dégradation du rythme de ces investissements au fur et à mesure de l'exécution du Plan.

Graphique 20. Évolution comparée des dépenses d'investissement base ordonnancement par ordre d'enseignement

Source : données fournies à l'EE par le MEF, le MEMP, le MESFTP et le MESRS (2010).

Le faible niveau des dépenses en capital contraste fortement avec le fort développement de l'accès et l'absence de régulation des flux, qui contribuent à gonfler les effectifs à tous les niveaux du système, entraînant des besoins accrus en infrastructures et en équipements, nécessaires au renforcement ou, à tout le moins, au maintien de la qualité de l'éducation.

5.3.4. Faible efficacité du financement du PDDSE

Le niveau des dépenses, la répartition entre dépenses courantes et dépenses en capital et les allocations entre différents ordres d'enseignement n'ont pas correspondu aux prévisions du Plan. Le RESEN¹⁶⁸ pointait déjà, en 2008, une utilisation des dépenses peu favorables à la qualité. Ce problème persiste sous une autre forme, à savoir l'absorption de près des deux tiers des ressources affectées au secteur par les charges salariales, laissant peu de ressources aux autres postes de dépenses courantes.

168 Le constat du RESEN portait sur le fait que les dépenses publiques hors écoles des structures centrales et déconcentrées étaient très élevées, entraînant ainsi l'amenuisement des ressources destinées à ces établissements.

Une mobilisation et une répartition des ressources peu efficaces

Le financement du Plan a été très peu efficace, aussi bien au niveau de la mobilisation des ressources et de leur répartition par nature, que de leur utilisation par les différentes structures ministérielles chargées de gérer sa mise en œuvre. Les constats sont les suivants :

- les dotations budgétaires mobilisées sont restées inférieures aux prévisions faites dans l'évaluation financière du Plan ;
- les répartitions intrasectorielles prévues n'ont pas été respectées, les enseignements maternel et primaire et l'enseignement supérieur absorbant une part importante des ressources au détriment des enseignements secondaire général, technique et professionnel ;
- la répartition entre dépenses courantes et dépenses en capital s'est réalisée au détriment des secondes, entraînant un décalage entre le rythme d'accroissement des effectifs scolarisés et la vitesse de construction ou de réhabilitation des infrastructures d'accueil et des équipements des écoles et autres établissements ;
- les dépenses de personnel absorbent plus de la moitié des ressources affectées au secteur, créant d'importants dysfonctionnements au niveau des structures centrales et déconcentrées des ministères de même que dans les lycées, écoles et centres de formation recevant des transferts du niveau central pour leur fonctionnement.

Des niveaux de consommation très peu efficaces

L'autre aspect de la faible efficacité du financement du Plan porte sur le bas niveau de consommation des ressources affectées au secteur, tous ministères confondus, avec une moindre intensité en ce qui concerne le MESRS. En effet, les ressources mobilisées tant au plan intérieur qu'extérieur sont difficilement consommées. Il existe de réelles difficultés à exécuter l'ensemble des dépenses prévues, particulièrement celles inscrites au PIP et, dans une certaine mesure, les dépenses courantes non salariales. Pour tous les ordres d'enseignement sauf l'enseignement supérieur, le taux moyen d'exécution du budget atteint rarement 80 %.

Au nombre des facteurs expliquant cette faible capacité d'absorption des dotations budgétaires figurent :

- la lourdeur des procédures de décaissement des fonds ;
- une maîtrise insuffisante des procédures de décaissement par certains gestionnaires et régisseurs de projets ;

- la longueur des délais de passation des marchés ;
- des retards dans l'exécution des travaux et l'établissement des décomptes ;
- des changements institutionnels fréquents¹⁶⁹, suivis de bouleversements dans les cabinets ministériels et du renouvellement des cadres à la tête des structures impliquées dans la chaîne des dépenses ;
- des retards constants en début d'année dans la notification des crédits aux ministères ;
- la réduction des dotations de crédits budgétaires en cours d'exécution, bouleversant les planifications financières des ministères et obligeant à des choix et à des réaménagements parfois précipités, dans un contexte de faible circulation de l'information entre les structures chargées de mettre en œuvre le Plan et les structures prenant les décisions stratégiques ;
- un dysfonctionnement fréquent du processus d'exécution budgétaire, dû au blocage récurrent du SIGFIP¹⁷⁰.

5.4. Efficience du financement du PDDSE

5.4.1. Dispositif institutionnel de mise à disposition des ressources

Le PDDSE est essentiellement exécuté par le dispositif institutionnel composé des ministères en charge de l'Éducation et des structures appropriées des ministères en charge des Finances et du Plan. Cette opérationnalisation à travers les structures nationales, qui s'effectue dans le cadre de leur fonctionnement « normal », ne permet pas de faire une évaluation claire du coût de mise en œuvre du Plan. L'efficience du financement du PDDSE est donc appréciée ici non pas en fonction du coût financier de sa mise en œuvre, mais au triple plan du fonctionnement du dispositif institutionnel chargé de mettre les ressources à la disposition des acteurs, de l'allocation équitable desdites ressources (financières, humaines et en matériels/manuels) et de leur transformation économe en extrants de qualité, dans des délais compatibles avec le chronogramme du Plan.

169 En 2006, le secteur est passé de trois à deux principaux ministères de l'Éducation. Ces changements institutionnels se sont poursuivis en 2007, avec l'extension à trois puis quatre ministères, alors que le Plan était à son démarrage. Les cadres qui ont travaillé à son élaboration ont été pour la plupart écartés de sa mise en œuvre. Les nouvelles équipes arrivées à la tête des ministères en charge de l'Éducation ont donc dû s'approprier ce projet avant de pouvoir être en mesure de s'impliquer dans sa mise en œuvre.

170 Des discussions avec les cadres du MEF, il ressort qu'il s'agit moins de blocages techniques du système que d'interruptions décidées par le ministre de l'Économie et des Finances pour réguler les dépenses de l'État en fonction du rythme des recettes fiscales et non fiscales en cours d'année.

5.4.2. Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et préparation des budgets

Le dispositif institutionnel chargé de mettre les ressources à la disposition des acteurs comporte deux étapes importantes : la préparation du budget et son exécution. Le processus de préparation, basé sur la coexistence des deux logiques (budget programme et budget classique), pose un véritable problème de conciliation, malgré l'existence de tableaux de passage d'un type de budget à l'autre.

La préparation des budgets des quatre ministères en charge de l'Éducation se fait en cohérence avec l'élaboration du CDMT du secteur éducatif, lui-même adossé aux stratégies pluriannuelles du PDDSE et du CDMT global, élaboré par les ministères en charge de l'Économie, des Finances et du Plan. Chaque ministère du secteur de l'éducation élabore son budget programme, avec au besoin l'appui de la cellule Équipe technique d'appui à la réforme budgétaire (ETARB) de la direction générale du Budget. Tout comme les CDMT sectoriel et global, les budgets programmes portent sur des périodes triennales glissantes. Ils sont élaborés en lien avec la programmation du PDDSE. La mise en cohérence des budgets des ministères en charge de l'Éducation et du CDMT global se fait à travers la lettre de cadrage budgétaire, qui fixe les plafonds de dépenses pour chaque ministère, de même que les dispositions et orientations destinées à la préparation de leur budget programme et de leur budget de moyens.

La mission estime qu'à part quelques problèmes de délais¹⁷¹, soulevés par les DPP, les directions des Ressources financières et du Matériel (DRFM) et les cellules de suivi-évaluation des ministères sectoriels, le CDMT est un outil de planification pertinent. Toutefois, l'impact de son utilisation sur la mise en œuvre de la politique éducative a été faible en raison, d'une part, de l'application par les pouvoirs politiques de nombreuses mesures non prévues initialement, qui ont progressivement rendu peu cohérentes avec la réalité les stratégies de départ du Plan. La portée du CDMT a également été limitée par l'absence d'un dispositif de pilotage et de suivi efficace de la mise en œuvre du Plan, qui, s'il avait intégré ces nouvelles mesures, aurait permis une véritable actualisation du CDMT sectoriel, facilitant la lecture de leur impact sur l'ensemble du dispositif.

171 Le délai accordé aux ministères pour la remise de leur budget de moyens et de leur budget programme peut ne pas excéder une semaine, créant souvent un branle-bas de combat et des va-et-vient incessants entre les directions techniques et les structures centrales de planification et de gestion financière de ces ministères.

La préparation du budget des ministères est une démarche itérative comprenant des allers et des retours entre les directions techniques, les directions de projets et les structures de programmation et de coordination des ministères en charge de l'Éducation que sont les DRFM et les DPP des quatre ministères d'une part, et entre ces dernières et les ministères en charge du Plan et des Finances, d'autre part.

Au cours de ce processus, des modifications sont faites par la DRFM et la DPP, et les directions techniques concernées ne sont généralement pas informées des changements apportés à leur projet initial. Par ailleurs, ces changements portent souvent sur le seul budget classique du ministère. Les objectifs du budget programme ne sont pas réajustés en fonction des dotations retenues et approuvées par le gouvernement et votées par l'Assemblée nationale. Ceci rend le suivi et l'évaluation de la performance plus difficiles car, dès lors, les moyens mis à la disposition des responsables de programmes ne correspondent plus aux objectifs qu'ils doivent atteindre.

Lors de l'exécution du budget, différents facteurs ne permettent pas que les ressources parviennent à temps et dans des proportions optimales aux structures techniques centrales, déconcentrées et décentralisées chargées de la mise en œuvre du Plan (cf. 5.3.4.). Au final, le processus de préparation et d'exécution budgétaire contribue donc à rendre peu efficient le transfert des ressources aux acteurs chargés d'exécuter le PDDSE et, par extension, l'ensemble du financement du Plan.

5.4.3. Allocation équitable des ressources

Ici aussi, le financement du PDDSE a fait preuve de très peu d'efficacité. L'allocation des ressources est peu équitable :

- entre niveaux d'enseignement et sous-programmes ;
- par nature de dépenses entre dépenses courantes et dépenses en capital, et même à l'intérieur des dépenses courantes, où le niveau atteint par les salaires au détriment des autres postes handicape le fonctionnement harmonieux des administrations centrales et déconcentrées des ministères en charge de l'Éducation ;
- en termes de partage des ressources humaines et matérielles entre les administrations centrales à Cotonou et à Porto-Novo d'une part, et les administrations déconcentrées, d'autre part, qui sont peu équipées (absence ou insuffisance d'ordinateurs, de moyens de déplacement et de fonctionnement) et manquent de cadres techniques au sein des directions, pour des tâches de planification et de suivi-évaluation principalement.

5.4.4. Transformation des ressources en extrants

Il s'agit ici d'apprécier comment l'ensemble de ces ressources ont été diligemment transformées de façon économe en extrants de toutes sortes. Aux plans des réalisations physiques, notamment la réfection et la construction des infrastructures scolaires (salles de classe, latrines, etc.), de l'acquisition et la mise à disposition de mobilier scolaire, de moyens roulants et de matériel didactique, et de la formation des enseignants et de l'encadrement (CCS et CP), les données disponibles permettent d'affirmer que le PDDSE a été très peu efficient. Cette faible efficacité est soulignée dans l'aide-mémoire récent d'une mission d'appui technique au programme FTI-FCB¹⁷² : « Concernant les acquisitions de véhicules au profit des CCS en vue d'améliorer l'inspection, la mission a été informée que les contrats sont finalement soumis à la signature du MEMP, plus d'un an après le démarrage du processus d'appel d'offres. La mission recommande que le point focal du MEF (DC/MEF) soit saisi le plus tôt que possible pour un suivi rapproché de ce dossier dès sa transmission au MEF¹⁷³. (...) Les problèmes systémiques majeurs de la passation de marchés sont (i) les longs délais d'obtention des avis de la direction nationale des Marchés publics qui varient entre un et deux mois, et (ii) les très longs délais de signature et d'approbation des marchés qui dépassent souvent quatre mois. La mission n'a observé aucune action du gouvernement sur cette question bien qu'elle ait été évoquée par différentes missions de supervision de projets financés par la Banque mondiale. La mission sollicite une action appropriée du gouvernement sur ces questions en vue de réduire sensiblement les délais de passation de marchés¹⁷⁴. »

172 L'exemple du programme FTI-FCB est intéressant parce qu'à l'intérieur du PDDSE, il fonctionne comme un « îlot de prospérité ». Il est en effet conduit par une UGP qui consacre tout son temps à ses activités et qui dispose, pour ce faire, sans délai, de ressources humaines de qualité et des moyens financiers et matériels nécessaires, ce qui n'est pas le cas des structures administratives, financières et techniques des ministères en charge de l'Éducation. Le programme FTI-FCB ne connaît donc absolument pas les mêmes difficultés que les structures des ministères dans leur recherche d'efficacité.

173 FTI-FCB (2010). *Aide-mémoire de la mission d'appui technique au programme FTI-FCB*, 18 au 25 novembre, p. 7.

174 FTI-FCB (2010), *op. cit.*, p. 11.

5.5. Conclusions relatives au financement du secteur

5.5.1. Soutenabilité et fonctionnement durable

Depuis le démarrage du Plan, le gouvernement a pris un ensemble de mesures politiques fortes. Il s'agit du reversement des enseignants contractuels dans la fonction publique, de la gratuité des enseignements maternel et primaire, de la gratuité de l'enseignement pour les élèves filles du secondaire, de l'évolution du point indiciaire des agents permanents de l'État (APE), de l'octroi d'une allocation de 25 % au point indiciaire du corps enseignant, dans le cadre de la valorisation de la fonction, et de l'octroi de primes et indemnités aux personnels des secteurs prioritaires de la SCRP (santé, éducation, etc.). À toutes ces mesures, il convient d'ajouter la non-maîtrise des flux à tous les niveaux du système.

Ces mesures – ou absence de mesures – en ce qui concerne la maîtrise des flux, ont perturbé le PDDSE par rapport à ses hypothèses, objectifs et stratégies de départ. L'ensemble pose le problème de la soutenabilité financière à moyen et long terme pour l'État du système dans sa dynamique actuelle. Par ailleurs, la part exorbitante prise par les salaires et autres avantages des enseignants dans les dépenses du secteur a un impact négatif sur le fonctionnement de l'ensemble du dispositif, en particulier dans les services déconcentrés et dans les écoles, notamment dans l'enseignement secondaire, technique et professionnel. Elle pèse également sur la capacité d'investissement du secteur et pose le problème de sa gestion durable et équilibrée.

5.5.2. Défis et questionnements

Il s'agit pour l'essentiel de gérer efficacement le secteur et de ne pas laisser la demande piloter tout le système, comme c'est le cas depuis quelques années. Ainsi, comment faire face, dans les années à venir, aux charges financières du secteur dues aux mesures prises depuis 2006, afin de regagner en qualité, sans quoi l'efficacité interne et externe de l'ensemble du système continuera de se dégrader, lui enlevant toute crédibilité ? La plupart des hypothèses à partir desquelles avaient été formulés les objectifs et stratégies du PDDSE, notamment celles relatives aux perspectives macroéconomiques de l'État, ne se sont pas confirmées. De plus, les mesures prises depuis 2006 ont progressivement créé des écarts parfois importants entre les objectifs et les cibles d'une part, et les résultats réels obtenus (infrastructures et équipements, admission, achèvement, etc.), d'autre part.

5.6. Recommandations

5.6.1. Relatives à la répartition des dépenses

1. Procéder à un rééquilibrage intrasectoriel des ressources allouées, et ce au profit de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle d'une part, et de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes, d'autre part.

2. Veiller à ce que la structure interne des budgets des ministères prévoit des ressources suffisantes pour le fonctionnement correct de leurs structures centrales et déconcentrées et des établissements de formation, lycées et collèges.

5.6.2. Relatives à l'efficacité des modalités de financement

1. Poursuivre le renforcement des capacités des acteurs pertinents des ministères sectoriels impliqués dans la chaîne des dépenses publiques (élaboration des budgets, de cadres logiques, choix et calcul d'indicateurs, élaboration de rapports de performance, de documents de gestion tels que les PTA, de plans de consommation de crédits, etc.) grâce, entre autres opportunités, à la présence de l'équipe technique d'appui à la réforme budgétaire (ETARB), créée au sein du MEF.

2. Procéder, à l'occasion des travaux devant conduire à l'actualisation des stratégies pour la troisième phase du plan, à une réflexion approfondie sur les facteurs entraînant une faible capacité d'absorption des dotations budgétaires.

3. Mettre en œuvre le nouveau Code des marchés publics.

5.6.3. Relatives à l'efficience du financement du PDDSE

1. Procéder à une identification de tous les goulots d'étranglement qui ne favorisent pas une mise à disposition diligente des ressources, et mettre en place des stratégies appropriées pour les réduire progressivement. On pourrait, par exemple, s'inspirer de la démarche de création de points focaux du PDDSE dans les structures de la chaîne des dépenses pour accélérer le traitement des dossiers.

2. Lors de la préparation de la troisième phase du Plan, prendre en compte la question de l'accès inéquitable (entre départements et communes, entre ministères en charge de l'Éducation, entre niveau central et niveau déconcentré et décentralisé, etc.) aux ressources publiques injectées dans le Plan. Cela pourrait se faire à l'occasion de l'actualisation du modèle de simulation, dans lequel ces préoccupations pourraient constituer des paramètres.

Conclusions générales et recommandations principales

Tout au long de l'évaluation, le système éducatif du Bénin a été analysé à travers les six ordres d'enseignement selon des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, par rapport aux thèmes transversaux que sont l'accès, l'équité et la qualité. Au terme de la mission d'évaluation de mi-parcours du PDDSE, plusieurs constatations s'imposent.

Le PDDSE est un plan ambitieux comportant des stratégies opérationnelles, des politiques et des plans d'action pertinents et cohérents par rapport aux hypothèses de développement du secteur et aux objectifs fixés par le gouvernement. Cependant, les décisions politiques et les nouvelles stratégies non prévues par le PDDSE, telles que l'introduction de la gratuité de l'enseignement maternel et primaire et pour les élèves filles au secondaire, le reversement des enseignants contractuels dans la fonction publique ou encore les avantages accordés aux enseignants, ont fortement perturbé les prévisions du Plan et ont creusé des écarts parfois importants entre, d'une part, les objectifs et les cibles, et, d'autre part, les résultats réels obtenus.

La mise en œuvre du PDDSE a permis de donner un accès presque généralisé à l'éducation de base, tout en cherchant à réduire les écarts entre l'accès des filles et celui des garçons. Cependant, il n'a pas réduit de manière marquante les disparités au sein du secteur de l'éducation ; bien au contraire, les inégalités de départ continuent à croître. Les individus les plus privilégiés bénéficient ainsi prioritairement des ressources publiques de l'éducation.

En termes d'efficacité, la mise en œuvre du PDDSE a connu un succès (très) limité. Dans l'ensemble, l'exécution des activités de tous les sous-programmes accuse de grands retards par rapport à la planification prévue. L'exécution du Plan par quatre ministères, qui connaissent chacun de fréquents changements institutionnels et qui semblent travailler de manière cloisonnée, n'a pas favorisé la synergie des actions et des résultats, comme on l'aurait souhaité. Par ailleurs, on observe un faible niveau de consommation des ressources affectées au secteur dans la plupart des ministères, avec une moindre intensité pour le MESRS. Une maîtrise insuffisante des procédures de décaissement par

certaines gestionnaires et régisseurs de projets, des lourdeurs et lenteurs administratives, notamment celles liées à la passation des marchés, et un dysfonctionnement fréquent du SIGFIP sont autant de facteurs qui entravent le financement des activités du Plan.

Sur le plan du fonctionnement du dispositif institutionnel chargé de mettre les ressources à la disposition des acteurs, de l'allocation équitable de ces ressources financières, humaines et matérielles et de leur transformation économe en extrants de qualité, le PDDSE a été très peu efficient.

Cette contre-performance, qui affecte tous les programmes, s'explique également par l'inefficacité du dispositif de pilotage, le manque d'appropriation du Plan par les différents acteurs et le manque de volonté politique dans l'application des stratégies prévues. Par ailleurs, en l'absence d'un système de gestion de l'éducation comme outil d'aide à la décision, des mesures importantes n'ont pas pu être prises en temps opportun. Un pilotage stratégique aurait permis au PDDSE de gérer les questions transversales liées à la régulation des flux, au financement du secteur et à la répartition équitable et efficiente des ressources allouées au secteur, au lieu de subir la pression de la demande à tous les niveaux.

Il a manqué une dimension politique au dialogue sectoriel autour des principaux enjeux du secteur et des nouvelles mesures prises par le gouvernement, si bien qu'il n'y a pas eu de vérification des hypothèses suite aux nouvelles orientations du gouvernement, notamment concernant leur soutenabilité financière, qui pose un problème de durabilité dans un contexte de contraintes budgétaires sévères. Il s'avère par conséquent nécessaire de procéder à la révision de ces hypothèses, en fonction des performances actuelles du secteur et des contraintes économiques et financières liées aux politiques choisies.

Des recommandations spécifiques ont été faites précédemment pour chaque sous-programme. Les recommandations suivantes, quant à elles, considérées comme prioritaires, doivent être mises en œuvre rapidement pour améliorer le processus d'exécution du programme :

- 1.** Organiser une mission de mise à jour des sous-programmes du PDDSE et de révision des cibles avant le démarrage de la troisième phase. Cette mise à jour comportera l'intégration de la dimension déconcentration et décentralisation, avec une implication et une responsabilisation accrues des directions départementales, des CS et des communes, et le renforcement des capacités de gestion des écoles par les directeurs.

2. En fonction de cette mise à jour, faire une nouvelle programmation tenant compte des retards accumulés, plus réaliste sur les capacités de mise en œuvre que la programmation d'origine et fixant le plus possible à l'intérieur de chaque programme un ordre de priorité des actions à entreprendre, en conservant le format des matrices logiques mais avec un contenu révisé selon les besoins.

3. Reprendre le modèle de simulation de base du PDDSE en y intégrant les résultats obtenus à ce jour, toutes les mesures récentes et à venir, ainsi que les hypothèses de la SCRP 2011-2015, pour déterminer les contours de la troisième phase du Plan. À partir des résultats, élaborer une nouvelle stratégie de mobilisation et de gestion des ressources pour le financement de la troisième phase et des phases ultérieures du Plan.

4. Redynamiser les organes de pilotage, notamment revoir la composition et les attributions des membres du CPPD, pour le rendre réellement fonctionnel en vue d'un pilotage stratégique du PDDSE.

5. Rendre le STP opérationnel en mettant à sa disposition un personnel adéquat et un budget de fonctionnement appropriés, et en définissant un cahier des charges précis, assorti d'indicateurs de performance.

6. Mettre en place une commission *ad hoc* pour réfléchir à la régulation des flux du système éducatif, qui revêt un caractère prioritaire. Dans cette optique, il est nécessaire de s'appuyer sur l'interdépendance entre les différents ordres d'enseignement et de rechercher leurs complémentarités en termes d'options stratégiques, pour arriver à une meilleure adéquation entre les offres de formation et les besoins socioéconomiques du pays. Une programmation rigoureuse, basée sur le modèle de simulation, est nécessaire afin d'articuler de façon cohérente les options de développement de l'ensemble du secteur.

7. Déployer une stratégie de communication efficace sur le PDDSE au niveau central, déconcentré et décentralisé. L'appropriation des stratégies du PDDSE par les acteurs concernés par le Plan et responsables de sa mise en œuvre est un facteur déterminant dans l'atteinte des résultats escomptés. Si cette dimension a fait défaut au cours des premières phases, il est encore temps de mobiliser les acteurs autour d'une vision commune pour le secteur.

8. Mettre en œuvre le plan de renforcement issu de l'audit organisationnel en programmant rapidement les formations prévues.

Liste des sigles, acronymes et abréviations

ABeVRIT	Agence béninoise de valorisation des résultats de la recherche et de l'innovation technologique
ACE	Agent contractuel de l'État
AFD	Agence Française de Développement
AGETIP-Bénin	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public au Bénin
AGETUR	Agence d'exécution des travaux urbains
APE	Agent permanent de l'État
ARD	Ambassade royale du Danemark
BPO	Budget programme par objectif
CAD	Comité de l'aide au développement de l'OCDE
CAMES	Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur
CAP	Certificat d'aptitude pédagogique
CEAP	Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique
CCPD	Comité de coordination du Plan décennal
CCPTF	Cadre de concertation des partenaires techniques et financiers
CCS	Chef de circonscription scolaire
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFP	Centre de formation professionnelle
CGE	Comité de gestion de l'évaluation
CI - CP	Cours d'initiation - cours préparatoire
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CLR	Comité local de référence
CM	Centre de métiers
CNAB	Confédération nationale des artisans du Bénin

CNETFP	Conseil national de l'enseignement technique et de la formation professionnelle
CNRST	Conseil national de la recherche scientifique et technique
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage
CP	Conseiller pédagogique
CPMP	Cellule de passation des marchés publics
CPPD	Comité de pilotage du Plan décennal
CQM	Certificat de qualification au métier
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CS	Circonscription scolaire
CSE	Cellule de suivi-évaluation
CSPD	Comité de supervision du Plan décennal
DAEA	Direction de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i> (Agence danoise de développement international)
DCQEIP	Direction du contrôle de la qualité de l'enseignement supérieur et des innovations technologiques
DDEC	Direction de la décentralisation de l'éducation et de la coopération
DEP	Direction de l'enseignement primaire
DIEM	Direction des infrastructures, de l'équipement et de la maintenance
DIP	Direction de l'inspection pédagogique
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DRFM	Direction des ressources financières et du matériel
EE	Équipe d'évaluation
EMICOV	Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages
ENI	École normale des instituteurs

ENS	École normale supérieure
ETARB	Équipe technique d'appui à la réforme budgétaire
ETFP	Enseignement technique et formation professionnelle
FADeC	Fonds d'appui au développement des communes
FCB	Fonds commun budgétaire
FMI	Fonds monétaire international
FNRSIT	Fonds national de recherche scientifique et de l'innovation technologique
FODEFCA	Fonds de développement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage
FTI	<i>Fast Track Initiative</i>
GdB	Gouvernement du Bénin
IDH	Indice de développement humain
IPE	Institut international de planification de l'éducation
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
IST	Infections sexuellement transmissibles
LMD	Licence-Master-Doctorat
M	Million(s)
MCAPLN	Ministère de la Culture, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements maternel et primaire
MEPS	Ministère des Enseignements primaire et secondaire
MESFP	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle
MESFTP	Ministère de l'Enseignement secondaire et de la Formation technique et professionnelle

MESRS	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique
MPDEAP	Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'action publique
OCS	Observatoire du changement social
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSD	Orientations stratégiques de développement
PAAB	Plans d'action annuels budgétisés
PAGE	Projet d'appui à la gestion de l'éducation
PAISEH	Programme d'appui à l'intégration scolaire des enfants handicapés
PASEB	Programme d'appui au secteur de l'éducation au Bénin
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PDC	Plan de développement communal
PDDSE	Plan décennal de développement du secteur de l'éducation
PEE	Paquet éducatif essentiel
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme des investissements publics
PNDIJE	Politique nationale de développement intégré du jeune enfant
PONADEC	Politique nationale de décentralisation et de déconcentration
PTA	Programme de travail annuel
PTF	Partenaires techniques et financiers
REM	Rapport élèves-maître
RESEN	Rapport d'État du système éducatif national
SCRP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques

STAG	Sciences et techniques administratives et de gestion (filière)
STP	Secrétariat technique permanent
TAP	Taux d'achèvement du primaire
TBA	Taux brut d'admission
TBS	Taux brut de scolarisation
TdR	Termes de référence
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UGP	Unité de gestion de programme
UP	Unité pédagogique

Liste des annexes

Les annexes 3 à 13 sont accessibles sur le site internet des évaluations de l'AFD (collection évaluations conjointes) : <http://Evaluation.afd.fr>

- Annexe 1 Termes de référence de la mission
- Annexe 2 Liste des indicateurs de suivi utilisés pour l'évaluation à mi-parcours
- Annexe 3 Liste des documents consultés
- Annexe 4 Liste des personnes rencontrées
- Annexe 5 Liste des établissements scolaires visités
- Annexe 6 Synthèse de l'évaluation financière du PDDSE, 2006-2015 (milliers de FCFA)
- Annexe 7 Évolution globale et répartition intra-sectorielle des dotations budgétaires (milliers de FCFA) en faveur du secteur éducatif (2006-2011)
- Annexe 8 Point d'exécution des dépenses du MEMP de 2006 à 2010 (milliers de FCFA)
- Annexe 9 Point d'exécution des dépenses du MESFTP de 2008 à 2010 (milliers de FCFA)
- Annexe 10 Point d'exécution des dépenses du MESRS de 2006 à 2010 (milliers de FCFA)
- Annexe 11 Hypothèses des simulations macroéconomiques et ressources anticipées
- Annexe 12 Liste des membres du Comité local de référence (CLR)
- Annexe 13 Liste des membres du Comité de gestion de l'évaluation (CGE)

Annexe 1. Termes de référence de la mission

Termes de Référence pour l'évaluation à mi-parcours du Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Éducation (2006-2015) au Bénin

Version définitive, 14/12/2010

I. Contexte et justification

La Loi portant Orientation de l'Éducation nationale au Bénin de 2003, modifiée en 2005, affirme :

- le caractère obligatoire et la gratuité progressive de l'enseignement primaire ;
- la recherche constante de l'équité et de la qualité à tous les niveaux du système éducatif ;
- la professionnalisation et la diversification de l'offre de formation au niveau de l'enseignement technique et de l'enseignement supérieur, et leur adéquation avec les besoins de l'économie ;
- la promotion de la recherche scientifique pour améliorer la qualité de l'enseignement supérieur ;
- la promotion de l'enseignement privé.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces orientations, le gouvernement béninois a adopté, le 23 février 2005, une lettre de politique du secteur de l'éducation qui définit les grandes options de développement de l'éducation au Bénin pour la période 2006-2015. Ensemble avec le Plan d'actions national pour la mise en œuvre du programme Éducation pour Tous, adopté en 2004, cette lettre est la charpente du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE) qui constitue, depuis son adoption en 2006, le principal outil de gestion du secteur éducatif au Bénin.

Pour la première fois, le Bénin dispose d'un Plan portant sur l'ensemble des niveaux d'enseignement, à savoir les enseignements maternel et primaire, l'enseignement secondaire général, la formation technique et professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche, l'alphabétisation et l'éducation des adultes. Malgré ce plan fédérateur, le système éducatif béninois reste placé, depuis 2001, sous la tutelle de quatre ministères différents.

Le secteur de l'éducation constitue une priorité clé dans le budget de l'État béninois. Environ 25 % du budget de l'État a été consacré à l'éducation en 2010. En plus, bon nombre de partenaires techniques et financiers (PTF) soutiennent le PDDSE depuis son démarrage. Certains PTF ont progressivement évolué vers une plus grande intégration de leurs financements au sein du budget de l'État et vers la mise en place de financements communs (Fonds commun budgétaire, etc.). Le dispositif de suivi sectoriel repose essentiellement sur les revues semestrielles conjointes, organisées par les autorités béninoises, d'une part de suivi du PDDSE, et, d'autre part, de supervision des aides budgétaires conjointes en soutien à la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté.

La période couverte par le PDDSE est divisée en trois phases, à savoir 2006-2008, 2009-2011 et 2012-2015. Alors que des évaluations sont prévues au terme de chaque phase, aucune évaluation du Plan n'a encore été réalisée. C'est pourquoi la revue du secteur de l'éducation, tenue en avril 2010, a recommandé la mise en œuvre d'une telle évaluation dans les meilleurs délais.

À cet effet, les autorités béninoises, ensemble avec la DANIDA et l'Agence Française de Développement (AFD), ont décidé d'initier une évaluation à mi-parcours du PDDSE. Afin de pouvoir exploiter les résultats de l'évaluation dans le cadre de la 3^e phase du PDDSE, il importe de mener à bien cette évaluation dans un délai relativement court, en vue de disposer d'un rapport final pour la mi-2011.

Le récent diagnostic réalisé du secteur éducatif béninois témoigne des efforts fournis en termes d'intrants dans le système avec un impact positif sur la scolarisation à tous les niveaux. En même temps, il révèle une situation inquiétante concernant la qualité, l'efficacité interne et l'équité du système. Sur le plan national, les dernières statistiques relatives à la scolarisation des filles présentent également une tendance négative, sauf en matière d'accès au primaire.

À mi-parcours de la mise en œuvre du PDDSE, il est donc opportun de chercher à savoir pour quelles raisons certains des dysfonctionnements, que le Plan se propose de corriger (notamment en matière de qualité, d'efficacité interne, d'équité et de pilotage), semblent persister. Dans quelle mesure les actions correctrices contenues dans le PDDSE ont-elles été mises en œuvre ? Comment expliquer les éventuels écarts entre les stratégies prévues et celles mises en œuvre ? Quelles sont les leçons utiles à retenir ? Quels sont les principaux ajustements du PDDSE qui pourraient favoriser l'atteinte des objectifs fixés pour 2015 ? Telles sont quelques-unes des questions sur lesquelles l'évaluation se penchera.

L'évaluation du PDDSE vise, entre autres, à apprécier dans quelle mesure les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de la politique sectorielle et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. L'évaluation doit permettre aux autorités béninoises, à leurs PTF ainsi qu'aux autres parties prenantes d'apprécier ensemble l'efficacité et la pertinence de leurs efforts conjugués en matière de développement du secteur de l'éducation. Elle doit répondre aux exigences de reddition de comptes des divers acteurs, ainsi qu'à des objectifs d'apprentissage par l'expérience et d'amélioration des performances.

La réalisation d'une évaluation indépendante aura également l'avantage de créer un espace légitime dans lequel réunir les acteurs clés afin de discuter de défis stratégiques sensibles, tels que les allocations intra-sectorielles et la gestion des flux d'élèves. En plus, le fait de centrer l'évaluation sur le PDDSE devrait contribuer à renforcer l'appropriation du Plan et de l'approche sectorielle par les principaux acteurs.

II. Objectifs de l'évaluation et public cible

L'évaluation, effectuée à mi-parcours de la mise en œuvre du PDDSE, est principalement formative (visant à améliorer les performances), mais également récapitulative (visant à déterminer les niveaux d'atteinte des réalisations escomptées).

L'objectif global de l'évaluation est d'apprécier dans quelle mesure les objectifs et hypothèses qui sont à la base du PDDSE demeurent pertinents à la lumière de la situation actuelle, des résultats atteints, et des leçons apprises. Dans quelle mesure y a-t-il un besoin d'ajuster la stratégie sectorielle – et la manière dont elle est gérée – afin de poursuivre avec une stratégie qui soit à la fois pertinente par rapport à la situation actuelle, efficace en termes de réalisation d'objectifs, efficiente en termes d'utilisation des ressources, et susceptible d'être maintenue pendant toute la période restante du PDDSE et au-delà ? L'analyse devra fournir une base solide sur laquelle fonder la troisième phase du PDDSE.

Les trois objectifs spécifiques sont :

- apprécier la mise en œuvre et les résultats de la politique éducative béninoise au regard des objectifs retenus par le PDDSE. Déterminer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des politiques et stratégies menées. Plus spécifiquement, il s'agira d'évaluer la mise en œuvre des différents programmes du PDDSE, y compris le financement et le pilotage du système ;

- tirer des leçons pertinentes issues des premières années de mise en œuvre du PDDSE. Il s'agit de dégager les points forts et les points faibles de la mise en œuvre du PDDSE, qui ont un effet sur la performance et les résultats (les facteurs de succès ou d'échec) ;
- à partir des enseignements dégagés, formuler des recommandations concrètes et utiles, au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes, dans le but d'aider à ajuster la 3^e phase du PDDSE. Les recommandations seront principalement formulées au niveau stratégique (à titre d'exemple, la question des allocations budgétaires intra-sectorielles, la gestion des flux d'élèves et les mesures de gratuité de l'enseignement), et, dans une moindre mesure, au niveau opérationnel. Les recommandations devront aider à ajuster les stratégies et modalités de mise en œuvre, à ajuster les appuis techniques et financiers, à donner des pistes pour renforcer le pilotage, le fonctionnement des organes d'exécution et à influencer sur les politiques, les allocations budgétaires, etc.

Le principal groupe cible de l'évaluation est le gouvernement béninois, en particulier les décideurs au niveau des quatre ministères en charge de l'Éducation. Ceux-ci sont les mieux placés pour assurer la prise en compte des enseignements tirés et des recommandations, dans le cadre de la troisième phase du PDDSE. Les PTF actifs dans le secteur de l'éducation au Bénin constituent un autre groupe cible important.

III. Champ de l'évaluation

L'évaluation porte sur l'ensemble de la politique éducative conduite au Bénin sur la période allant de 2006 au début de 2011, telle que couverte par la loi d'orientation de l'Éducation nationale et la Lettre de politique du secteur éducatif (2006-2015), déclinées en cadres stratégique et opérationnel (le PDDSE).

L'analyse des résultats – le niveau d'atteinte des objectifs et cibles du PDDSE – devra être conduite en examinant à la fois les réalisations (effets directs) et les extrants (produits). Ceci implique une analyse des objectifs et cibles tant au niveau global du PDDSE qu'au niveau des six ordres d'enseignement, à savoir les enseignements maternel et primaire, l'enseignement secondaire général, l'enseignement technique et la formation professionnelle, l'enseignement supérieur et la recherche, l'alphabétisation et l'éducation des adultes.

Afin de comprendre les raisons des éventuelles différences entre les résultats attendus et ceux effectivement atteints, l'évaluation mettra l'accent sur trois thèmes transversaux, qui sont d'une importance clé pour la mise en œuvre du PDDSE et qui concernent l'ensemble des différents ordres d'enseignement. Ces thèmes sont : les stratégies opérationnelles mises en place, les processus de pilotage et d'animation du dialogue sectoriel, et l'évolution du financement du secteur. Le rôle joué par les PTF dans l'appui au PDDSE devra faire partie intégrante de l'analyse.

L'évaluation examinera la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité du PDDSE. Ci-après, les principales questions d'évaluation d'ordre général sont listées par critère d'évaluation.

La pertinence

Dans quelle mesure les stratégies opérationnelles, les politiques et les plans d'action ont-ils été pertinents et cohérents par rapport aux objectifs du PDDSE ?

L'efficacité (réussite)

Dans quelle mesure la mise en œuvre du PDDSE a-t-elle progressé ? Dans quelle mesure les objectifs et les résultats attendus du PDDSE ont-ils été atteints, ou sont-ils en train de l'être ? Qu'est ce qui a empêché ou favorisé l'atteinte des objectifs fixés ? Dans quelle mesure les contraintes sont-elles acceptées et suivies de mesures correctrices ?

Efficience

Dans quelle mesure le dispositif institutionnel a-t-il facilité la coordination et la coopération efficaces entre – et au sein de – chacun des quatre ministères en charge de l'Éducation ainsi qu'avec les PTF ? Dans quelle mesure le système de pilotage permet-il une allocation équitable des ressources (financières, humaines et en matériels/manuels) en fonction des besoins ? Dans quelle mesure les ressources du secteur sont-elles effectivement mises à la disposition des bénéficiaires en temps voulu ?

La durabilité

La continuation des bénéfices résultant du PDDSE est-elle garantie durant les cinq prochaines années de mise en œuvre du Plan et au-delà ? Quelle est la probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme ? Les avantages nets sont-ils susceptibles de résister aux risques ? Il s'agit d'apprécier la durabilité à la fois financière, institutionnelle et sociale de la mise en œuvre de la politique éducative.

Les questions d'impact (effets à long terme, positifs et négatifs), y compris en termes de développement institutionnel, ne seront pas traitées par la présente évaluation. Toutefois, la discussion des autres critères d'évaluation pourra donner des indications sur les résultats futurs probables, à la lumière des tendances actuelles.

Les principales questions d'évaluation relatives à chacun des trois thèmes transversaux sont listées ci-après.

Thème 1 : bilan et appréciation des politiques et stratégies menées et des résultats obtenus

L'objectif du volet 1 est de documenter et analyser l'ensemble des politiques et stratégies opérationnelles conduites dans le secteur éducatif au Bénin, leur mise en œuvre ainsi que leurs premiers résultats.

- Dans quelle mesure les politiques et stratégies menées se sont-elles avérées cohérentes ? Dans quelle mesure ont-elles correspondu aux stratégies prévues dans le cadre du PDDSE ?
- Quel premier bilan peut-on faire du niveau d'avancement des stratégies opérationnelles par ordre d'enseignement ?
- Les produits attendus (extrants) à la fin de la phase 1 (2006-2008) du PDDSE ont-ils été réalisés ? Les produits attendus à la fin de la phase 2 (2009-2011) sont-ils en train de l'être ?
- Quels sont les principaux écarts entre les stratégies prévues et celles mises en œuvre ? Quelles ont été les principales difficultés rencontrées ? Quelles en sont les principales causes ?
- Dans quelle mesure les acteurs des différents niveaux administratifs ont-ils joué le rôle prévu par le PDDSE dans la mise en œuvre des politiques et stratégies menées ? À titre d'exemple, dans quelle mesure les communes ont-elles effectivement été responsabilisées pour la construction, l'entretien, l'équipement et les réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel, tel que le stipule la loi sur la décentralisation à laquelle fait référence le PDDSE ?
- Dans quelle mesure les stratégies mises en œuvre au niveau des différents ordres d'enseignement ont-elles permis d'atteindre les effets directs (*outcomes*) attendus en ce qui concerne l'accès équitable, l'amélioration de la qualité, la rétention, la gestion des flux, etc.

Les résultats obtenus seront examinés au regard des objectifs spécifiques et des résultats attendus en fin de 1ère phase du PDDSE (ou en fin d'année scolaire 2009-2010) et des perspectives attendues à l'horizon 2015.

Concrètement, l'analyse s'appuiera sur :

- les tableaux de phasage (tableaux 49 à 53 du PDDSE), qui définissent les résultats attendus au niveau de chacun des six ordres d'enseignement, par phase et par sous-objectif du PDDSE ;
- les cadres logiques, qui contiennent des indicateurs quantitatifs avec des cibles à atteindre par phase (y.c. les sources de vérification), par objectif spécifique et par résultat attendu pour chacun des six ordres d'enseignement ;
- les plans d'action relatifs aux six programmes du PDDSE, correspondant aux six ordres d'enseignement.

Tout comme les autres questions d'évaluation, l'analyse des résultats doit être basée sur une triangulation des données. Avant tout, sur une analyse des statistiques quantitatives existantes. Cependant, étant donné que les données sur l'éducation peuvent être imprécises et soumises à diverses déformations, les seules statistiques éducatives ne sont pas suffisantes mais doivent être triangulées avec d'autres sources d'information. À titre d'exemple, au niveau de la qualité de l'éducation, bien connue pour être difficile à évaluer, l'analyse devra être basée sur des indicateurs proxy (tels que le ratio élèves-maître, le niveau de qualification des enseignants, la disponibilité de matériel pédagogique, les résultats des examens, etc.), mais aussi être complétée par des entretiens avec des gestionnaires de l'éducation aux niveaux central et local ainsi qu'avec les acteurs directement impliqués dans l'enseignement au niveau institutionnel, avec les bénéficiaires – les élèves –, et, enfin, avec ceux qui accueillent les élèves (le niveau suivant du système éducatif), afin d'apprécier dans quelle mesure il y a eu des changements à la base.

Le volet 1 sera réalisé en deux étapes. D'abord, une pré-étude sera conduite entre décembre 2010 et février 2011 dans le but de : *i*) élaborer un panorama des stratégies menées, *ii*) apprécier leur cohérence interne et par rapport au PDDSE, et *iii*) établir le niveau d'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'étude en question sera menée par une équipe de consultants locaux en tant qu'étude séparée. L'étude servira de travail préalable pour la deuxième étape qui répondra aux questions d'évaluation énumérées ci-avant.

L'analyse différenciée du niveau d'avancement des stratégies sous-jacentes donnera en outre une information sur les priorités effectives des acteurs ainsi que sur la nature des difficultés ou des obstacles susceptibles de faire face aux défis du secteur. Cette information permettra d'apprécier la qualité et la crédibilité des orientations initiales du PDDSE, la cohérence des choix effectivement opérés et la pertinence des stratégies opérationnelles proposées.

Thème 2 : dispositif de pilotage et d'animation du dialogue sectoriel

L'atteinte des objectifs du PDDSE ne dépend pas uniquement de la mise en place de stratégies opérationnelles adéquates, mais aussi de la qualité et de l'efficacité de la gestion et du pilotage du système éducatif. Ce fait est reconnu par le PDDSE qui, en plus des six programmes par ordre d'enseignement, comporte un programme visant à améliorer la gestion et le pilotage du secteur, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources humaines et financières, la gestion pédagogique et le renforcement des capacités institutionnelles de l'administration centrale et des structures déconcentrées.

Le PDDSE – et son manuel d'exécution – prévoit la mise en place d'une gestion axée sur les résultats, basée sur de nouveaux organes de pilotage et de gestion du système, tels que le Comité de pilotage et les cellules de suivi/évaluation par sous-secteur, ainsi qu'un dispositif de suivi-évaluation avec une série d'indicateurs de mise en œuvre, de résultats et de performance renseignant sur l'évolution du secteur.

Le thème 2 portera donc sur l'analyse du processus institutionnel de pilotage de la politique éducative et d'animation du dialogue sectoriel.

- Analyser le processus d'animation du dialogue entre les acteurs du secteur ainsi que les outils associés, en vue de déterminer quels sont les principaux mécanismes de pilotage mis en place pour assurer la coordination au sein du secteur éducatif – aussi bien entre les différents niveaux d'enseignement qu'entre les principales parties prenantes. Quelles sont la pertinence et l'efficacité des mécanismes de pilotage ?
- Dans quelle mesure les recommandations issues des revues du secteur ainsi que du dernier Rapport d'État du système éducatif national du Bénin (RESEN, 2008) ont-elles été prises en compte dans la conduite de la politique éducative ?
- Dans quelle mesure la répartition des rôles et des responsabilités entre les niveaux central, déconcentré et décentralisé, prévue par le PDDSE, a-t-elle été mise en œuvre ? Quels ont été les principaux défis ?

- Quel premier bilan peut-on faire du niveau d'avancement de la mise en œuvre du programme « pilotage et gestion du système » du PDDSE et de la mise en application du manuel d'exécution du PDDSE ? Quels sont les niveaux d'atteinte des objectifs et résultats attendus dudit programme au regard des indicateurs et du cadre logique ?
- Quels sont les principaux écarts entre les stratégies prévues par le programme « pilotage et gestion » et celles mises en place en vue d'un pilotage par les résultats ? Quelles ont été les principales difficultés rencontrées ?
- Quelle appréciation peut-on faire de la contribution des appuis apportés par les PTF au processus de pilotage de la politique éducative et d'animation du dialogue sectoriel ?

L'analyse et la discussion du pilotage seront menées à trois niveaux :

- Premièrement, une appréciation du niveau global de coordination et de coopération au sein du secteur de l'éducation – aussi bien entre les différents ministères que vis-à-vis des PTF. Cette analyse devra, dans une large mesure, pouvoir tirer profit des résultats de l'audit institutionnel du secteur éducatif, actuellement en cours d'élaboration au Bénin. L'équipe de consultants chargée de la présente évaluation devrait avoir accès aux résultats préliminaires de cet audit et en dégager les principales conclusions et recommandations qui seront exploitées dans le cadre du rapport provisoire de l'évaluation.
- Deuxièmement, une analyse des efforts de décentralisation, du niveau de mise en œuvre de la répartition des rôles et des responsabilités entre les différents niveaux administratifs et institutionnels prévue par le PDDSE, et de la façon dont cette répartition a fonctionné. Cette analyse sera, dans une large mesure, basée sur des entretiens avec les principales parties prenantes aux différents niveaux administratifs.
- Troisièmement, une analyse du programme « gestion et pilotage » du PDDSE. Cette analyse sera partiellement basée sur des sources de vérification mentionnées dans le PDDSE (pp. 104-108), telles que les rapports annuels, rapports d'activités, etc. ainsi qu'avec les principales parties prenantes, y compris des inspecteurs et conseillers pédagogiques qui sont directement impliqués dans l'évaluation du progrès au niveau de ce programme.

Thème 3 : financement du secteur

Le développement quantitatif et qualitatif du système éducatif constitue une préoccupation constante du PDDSE. Le cadrage macroéconomique et financier du Plan est basé sur des choix déterminants de politique concernant des domaines prioritaires du système. La stratégie retenue pour conduire les simulations s'est basée sur un chiffrage des politiques, en prenant en compte leurs dimensions quantitative et qualitative, puis a proposé des options alternatives pour le développement en quantité et en qualité de chaque ordre d'enseignement. Outre le chiffrage des dépenses nécessaires (dépenses d'investissement et dépenses courantes) pour atteindre les objectifs fixés, des simulations ont également été réalisées sur les ressources susceptibles d'être mobilisées, tant au niveau du budget de l'État que des autres sources de financement.

Le Bénin a récemment mis en place un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Idéalement, le CDMT est un instrument d'amélioration de l'efficacité de la gestion publique. Il permet de : (i) déterminer la contrainte globale sur la base d'un cadre de ressources soutenable à moyen terme, (ii) prendre en compte les implications financières des politiques (coûts des politiques en cours, charges récurrentes relatives aux projets d'investissement, projets pluriannuels, etc.) et (iii) amoindrir les tensions lors de l'exécution budgétaire, en assurant une meilleure prévisibilité de la contrainte de ressources et des ordres de priorités.

- Les ressources mobilisées, tant au niveau du budget de l'État que des autres sources de financement (contribution des ménages, secteur privé, PTF), comment ont-elles évolué sur la période par rapport aux prévisions ?
- Dans quelle mesure le niveau de dépenses, la répartition entre dépenses courantes et dépenses en capital, et les allocations entre les différents niveaux d'enseignement ont-ils correspondu aux prévisions du PDDSE ? Le problème – soulevé par le RESEN 2008 – d'utilisation des dépenses d'éducation peu favorable à la qualité (des dépenses publiques hors écoles des structures centrales et déconcentrées très élevées) a-t-il été suivi de mesure correctrices ?
- Quelles sont les principales causes des éventuels écarts ? De quelle manière ont-elles été gérées ?
- Dans quelle mesure le système existant garantit-il une distribution équitable des ressources conformément aux besoins et a-t-il engendré des goulots d'étranglement et des situations de sur/sous-dotation ?

- Dans quelle mesure le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriel est-il un outil de planification et de suivi de la politique éducative ? Dans ce cadre, il sera procédé à une analyse du processus de préparation et d'actualisation du CDMT sectoriel sur la période 2006-2010, incluant son utilisation et sa mise à jour dans le cadrage macroéconomique et financier. L'impact de l'utilisation du CDMT sur la mise en œuvre de la politique éducative sera apprécié.

Ce volet sera basé, entre autres, sur les rapports annuels de performance des ministères en charge de l'Éducation et le Rapport d'État du système éducatif national (RESEN) du Bénin, publié en 2008.

Conclusion globale et propositions d'amélioration

Chacun des trois thèmes susmentionnés comportera une analyse, des conclusions partielles et des recommandations spécifiques. Sur cette base, la conclusion globale présentera les principaux constats et conclusions, les grandes tendances ainsi que les recommandations d'ensemble.

En fonction des résultats de l'analyse des volets 1 à 3, les recommandations générales pourront, entre autres, porter sur les objectifs, les stratégies, les cibles, les mécanismes de financement et de pilotage et les modalités de mise en œuvre du PDDSE.

Les conclusions et recommandations porteront sur les thèmes transversaux que sont : l'équité genre, l'accès, la qualité, l'efficacité interne, la gestion et le pilotage, ainsi que sur les différents critères d'évaluation.

Au niveau de l'examen des facteurs contraignants et favorables ainsi que de la formulation de recommandations, il importe de prendre en considération les réalités du contexte politique et culturel du Bénin.

Dans cette partie finale de l'évaluation, l'équipe de consultants pourra proposer des thèmes qui mériteraient une étude ou évaluation plus approfondie au cours de la préparation ou de la mise en œuvre de la troisième phase du PDDSE.

IV. Méthodologie

En termes de méthodologie, l'évaluation mettra l'accent sur les questions de mise en œuvre des stratégies, plutôt que sur les résultats de la politique éducative, déjà largement documentés et analysés dans de nombreux rapports et études.

L'évaluation sera réalisée en trois phases distinctes, avec trois produits différents :

1. Premièrement, la phase de démarrage. Cette phase comprendra une analyse documentaire élargie afin d'exploiter le volume important d'informations déjà disponibles (cf. annexe 2). L'objectif de cette première phase est d'exploiter le nombre important de revues, rapports, études et autres données pertinentes déjà disponibles par rapport à l'évaluation. Étant donné le volume de la documentation existante, celle-ci constituera une part importante de l'évaluation. Cette phase aboutira à la rédaction d'un rapport de démarrage / rapport d'étude documentaire ou les consultants commenceront à répondre aux questions évaluatives sur la base des documents existants.
2. Deuxièmement, la phase de collecte de données sur le terrain (Bénin). Cette phase servira tout à la fois à combler des vides d'information, à réaliser une vérification/triangulation d'informations obtenues d'autres sources et à mettre à jour des informations existantes. La collecte de données se fera à la fois aux niveaux central, déconcentré (département), décentralisé (commune), et au niveau institutionnel (écoles/établissements).

En raison de la façon très centralisée dont le système éducatif est géré au Bénin, la collecte d'informations sera principalement menée au niveau central. Toutefois, la collecte de données aux niveaux décentralisé et institutionnel est tout aussi importante afin d'apprécier (i) dans quelle mesure les effets directs et les extrants ont été réalisés au niveau local (quels changements les différentes stratégies opérationnelles ont-elles induits sur le terrain ?) et (ii) comment le transfert des responsabilités aux communes et aux écoles s'est-il manifesté (leur transfère-t-on les ressources et les responsabilités nécessaires pour qu'elles puissent jouer leur rôle comme prévu et quelle différence cela fait-il ?).

Alors que la revue documentaire et la collecte de données au niveau central couvriront l'ensemble des six niveaux d'enseignement, la collecte de données au niveau institutionnel mettra l'accent sur les établissements d'enseignements primaire et secondaire ainsi que sur les structures d'enseignement technique et de formation professionnelle.

Une stratégie d'échantillonnage pertinente devra être conçue en vue de sélectionner les communes et les établissements scolaires à visiter. La stratégie devra examiner s'il faut mettre en place un échantillon représentatif (en sélectionnant des localités et institutions typiques/moyennes), ou bien s'il faut opter pour un échantillon de variances maximales (en examinant les extrêmes), ou bien une combinaison des deux approches. Les critères suivants pourraient aider à orienter le choix des communes à visiter : le niveau de pauvreté, les performances éducatives et les caractéristiques culturelles / ethniques / géographiques. Les critères suivants pourraient guider le choix des établissements à visiter : taille de l'établissement, situation géographique, ressources, niveau de performance, etc. Toutefois, le consultant devra concevoir et décrire, de manière détaillée, dans le rapport de démarrage, la stratégie d'échantillonnage qu'il propose, de préférence une stratégie basée sur la discussion des différentes options.

Les principales parties prenantes à interviewer incluent (liste non exhaustive) :

- le niveau central : décideurs et gestionnaires au niveau des directions des ministères en charge de l'Éducation, y compris les inspecteurs et conseillers pédagogiques, les comités de coordination et de pilotage, les PTF, les ONG, les *think tanks* et les syndicats ;
 - le niveau déconcentré (département) : directeurs et fonctionnaires des structures déconcentrées (directions départementales chargées de l'Éducation et circonscriptions scolaires) ;
 - le niveau décentralisé (commune) : responsables de l'Éducation au niveau du conseil communal ;
 - le niveau institutionnel : directeurs d'école, enseignants, élèves, associations de parents d'élèves.
- 3.** La troisième et dernière phase constitue la phase d'analyse et d'élaboration du rapport final, qui combinera les résultats de l'étude documentaire et les résultats des travaux sur le terrain. Cette phase comportera un atelier avec le Comité local de référence (CLR) de l'évaluation et, si possible, un groupe plus large de parties prenantes, en vue de discuter des constats, conclusions et recommandations. Le résultat de cet atelier devra être pris en compte dans l'analyse finale.

V. Produits attendus

Les produits attendus de l'évaluation correspondent aux principales phases décrites *supra* et comprendront les éléments suivants :

- rapport de démarrage, y compris : a) les résultats de l'étude documentaire, b) l'identification d'informations manquantes, et c) l'approche méthodologique pour la mission de collecte de données. Sur cette base, les consultants approfondiront la démarche méthodologique pour la mission de collecte d'informations (en clarifiant notamment les types d'acteurs à consulter, les thèmes et questions à aborder, et la stratégie d'échantillonnage à utiliser). Le rapport contiendra au moins une annexe: une matrice décrivant les questions d'évaluation, la méthode de collecte de données, et les sources d'information, et, éventuellement, une revue plus détaillée des documents clés. Le rapport de démarrage final, prenant en compte les commentaires du Comité de gestion de l'évaluation (CGE), sera produit avant le début de la phase de collecte de données sur le terrain.
- Le rapport de démarrage devra inclure une proposition de table des matières pour le rapport final. Étant donné qu'il existe un certain chevauchement entre les questions d'évaluation des différents volets thématiques, le consultant devra examiner si la structure en volets est la meilleure manière de structurer le rapport.
- Réunion de restitution pour discuter des constats préliminaires avec le CLR au Bénin. Cette réunion se tiendra à la fin de la mission sur le terrain.
- Rapport provisoire, de 50 pages maximum, non compris un résumé exécutif de 7-8 pages. Le rapport devra combiner les résultats de la revue documentaire (phase *i*) et la mission de collecte de données (phase *ii*). En plus, les consultants devront y inclure des propositions pour la photo de couverture.
- Présentation du rapport provisoire afin de discuter des principaux constats, conclusions et recommandations lors d'un atelier au Bénin.
- Rapport provisoire final d'évaluation, voir les spécifications relatives au rapport provisoire.
- Traduction du résumé exécutif en anglais (après l'approbation du rapport provisoire final).

VI. Organisation de l'évaluation

L'évaluation sera pilotée par un Comité de gestion de l'évaluation (CGE) regroupant des représentants de l'Observatoire du changement social (OCS) et des services d'évaluation de DANIDA et de l'AFD, avec DANIDA comme chef de file. Le CGE constitue l'organe de prise de décision responsable de la gestion quotidienne et de l'assurance qualité de l'évaluation, y compris l'élaboration des TdR, le recrutement des consultants, ainsi que l'approbation du rapport de démarrage et du rapport final. En plus, l'Ambassade du Danemark à Cotonou et l'OCS contribueront à faciliter la réalisation de l'évaluation au Bénin.

L'évaluation sera gérée en étroite collaboration avec le Comité local de référence (CLR) composé de représentants de l'administration béninoise, de la société civile et des PTF intervenant dans le secteur. En tant qu'organe consultatif, le CLR sera invité à donner ses commentaires aux moments clés du processus d'évaluation, tels que l'élaboration des TdR (si possible), l'élaboration du rapport de démarrage et du rapport d'évaluation provisoire. À la fin de la mission de collecte de données au Bénin, l'équipe de consultants présentera ses résultats préliminaires au CLR pour commentaires. Certains membres du CLR participeront également à l'atelier qui sera organisé au Bénin afin de discuter des constats, conclusions et recommandations, une fois que le rapport provisoire aura été finalisé. Ainsi, le CLR contribuera à assurer la qualité de l'évaluation en y apportant ses avis et connaissances techniques.

VII. Calendrier indicatif

L'évaluation sera réalisée au cours de la période de janvier à juillet 2011. L'exercice sera subdivisé en quatre phases :

Phase de démarrage

7 janvier : réunion de démarrage regroupant l'équipe de consultants et le CGE (par vidéoconférence).

25 février : rapport de démarrage, y compris la synthèse de l'analyse documentaire et la démarche méthodologique.

11 mars : examen du rapport de démarrage par le CGE et le CLR.

18 mars : rapport de démarrage définitif intégrant les commentaires du CGE et du CLR.

Phase de collecte d'informations

28 février - 25 mars : préparation de la mission au Bénin.

28 mars - 15 avril : collecte de données sur le terrain (Bénin), restitution au CLR.

Phase d'analyse et de rédaction du rapport

Avril - début mai : analyse et rédaction du rapport provisoire.

13 mai : rapport provisoire (version 1).

27 mai : examen du rapport provisoire par le CGE.

10 juin : rapport d'évaluation provisoire intégrant les commentaires du CGE.

16 juin : atelier au Bénin en vue d'examiner et valider le rapport provisoire avec le CGE et le CLR.

29 juin : rapport d'évaluation provisoire final (version 3) intégrant les commentaires du CGE et du CLR.

15 juillet : version anglaise du résumé exécutif.

Phase de publication et de distribution

Mi-septembre : publication du rapport final.

Septembre - décembre : diffusion du rapport et suivi de la mise en œuvre des recommandations.

VIII. Composition de l'équipe de consultants

L'évaluation sera réalisée par un bureau d'études ayant de bonnes références dans le domaine en question. Le bureau mettra à disposition une équipe restreinte composée de consultants internationaux (dont un chef d'équipe) et locaux. L'équipe devra disposer :

- d'expériences solides en matière de réalisation d'évaluations de stratégies/politiques, notamment dans le domaine de l'éducation ;

- d'expériences en matière de politiques et d'interventions éducatives (formulation de programmes et politiques, assistance technique, etc.) ;
- d'expériences dans le domaine de la bonne gouvernance (processus institutionnels et pilotage, gestion financière, etc.) ;
- de connaissances pratiques du Bénin, de préférence avec le secteur éducatif ;
- d'une parfaite maîtrise de la langue française et connaissance des principales langues locales du Bénin.

IX. Documents disponibles

Ces dernières années, un nombre important d'études ont été réalisées (ou sont en cours d'élaboration) dans le secteur de l'éducation (telles que le RESEN, l'audit institutionnel, l'évaluation du *Fast Track Initiative* / Fonds commun budgétaire, l'audit des subventions scolaires, l'étude sur les écoles efficaces, etc.). L'équipe de consultants exploitera toutes ces informations déjà disponibles pour mener ses analyses et dégager des conclusions et recommandations globales.

Une liste détaillée (non exhaustive) de la documentation disponible se trouve en annexe 3 (disponible sur internet : <http://evaluation.afd.fr>).

Aperçu des programmes et objectifs du PDDSE

N°	Programme du PDDSE	Objectif global (d'ici 2015)	Objectifs spécifiques (d'ici 2015)
1.	Enseignement maternel	Favoriser l'épanouissement et la préscolarisation des enfants de 3 à 5 ans.	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'accès au préscolaire à travers notamment la promotion du mode communautaire. - Assurer la qualité de la prise en charge de la petite enfance.
2.1.	Enseignement primaire	Assurer la scolarisation universelle et améliorer la qualité de l'enseignement primaire.	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître l'accès au primaire, en particulier celui des filles et des enfants à besoins spécifiques. - Améliorer la rétention. - Renforcer la qualité de l'enseignement au primaire.

N°	Programme du PDDSE	Objectif global (d'ici 2015)	Objectifs spécifiques (d'ici 2015)
3.	Enseignement secondaire général	Promouvoir l'accès au premier cycle et assurer un enseignement secondaire général équitable et de qualité.	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'accès au 1^{er} cycle du secondaire général et renforcer l'équité. - Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire général. - Améliorer la scolarisation des filles dans l'enseignement secondaire général. - Améliorer la gestion des ressources humaines et l'environnement de travail.
4.	Enseignement technique et formation professionnelle	Restructurer et adapter l'enseignement technique et la formation professionnelle aux réalités économiques et sociales du pays.	<ul style="list-style-type: none"> - Adapter les formations aux besoins du marché du travail. - Améliorer la qualité et l'équité. - Améliorer la gestion et le pilotage de l'ETFP.
5.	Enseignement supérieur et recherche scientifique	Répondre aux besoins en cadres supérieurs compétents et compétitifs pour le développement économique et social du pays et promouvoir la recherche scientifique appliquée.	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la gestion et le pilotage de l'enseignement supérieur. - Améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement. - Promouvoir la recherche scientifique et technologique en tant qu'outil de développement durable.
6.	Alphabétisation et Éducation des adultes	Éliminer l'analphabétisme en vue de favoriser l'enracinement de la démocratie, à travers la valorisation des langues nationales en tant que véhicules du savoir.	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer à tous les analphabètes de la tranche d'âge de 15 à 49 ans un accès équitable aux programmes d'alphabétisation et d'Éducation. - Promouvoir l'alphabétisation et l'Éducation des femmes et des jeunes filles. - Améliorer la gestion et le pilotage du sous-secteur de l'alphabétisation et de l'Éducation des adultes.
2.2.	Pilotage et gestion du système	Améliorer le pilotage et la gestion du système.	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la gestion pédagogique - Améliorer la gestion institutionnelle - Améliorer la gestion financière du système - Améliorer la gestion des ressources humaines - Améliorer le pilotage du système

Annexe 2. Liste des indicateurs de suivi utilisés pour l'évaluation à mi-parcours

Remarques préalables

Cette liste comprend : (i) tous les indicateurs de performance clés prévus dans le PDDSE pour assurer les suivi-évaluations qui figurent au tableau 60, même les indicateurs qui n'ont pas été utilisés par la suite, et (ii) une série d'autres indicateurs, dont la plupart apparaissent (mais nécessairement d'une façon systématique) dans les rapports de performance préparés pour différentes revues, et dont quelques uns ont été rajoutés pour les besoins de cette évaluation à mi-parcours. Les indicateurs de la deuxième série sont en italique et soulignés, et parmi eux, ceux qui apparaissent dans les rapports de performance sont marqués d'un astérisque.

Les cibles retenues dans le tableau sont les cibles originales qui figurent dans le PDDSE.

Les valeurs indiquées sont en principe celles qui se trouvent dans les rapports de performance. Dans les cas où la valeur d'un indicateur variait d'un rapport à un autre pour une même année, que des valeurs manquaient ou qu'une valeur posait problème, l'EE a essayé, dans la mesure du possible, de recourir aux annuaires statistiques pour résoudre le problème. Des explications plus précises à ce sujet sont données dans des notes spécifiques en bas de page. Les indicateurs rajoutés par l'équipe pour les besoins de l'évaluation proviennent des annuaires statistiques.

Indicateurs / valeurs	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2011	2015
	Réel	Réel	Réel	Réel	Cible	Réel	Réel	Cible	Cible
ENSEIGNEMENT MATERNEL									
Accès et équité									
Effectifs totaux (public et privé)	27 673	31 200	39 136	68 026	43 627	74 033	97 333	61 755	90 100
Effectifs publics		20 212	27 797	46 509	25 766	58 409	73 026	26 943	17 424
Effectifs privés		10 988	11 339	21 517		15 624	24 307		
*% d'enfants inscrits dans le privé ¹⁷⁵	37	35	29	32		21	25		
% d'enfants du public inscrits dans le communautaire	0				17			42	75
Taux brut de préscolarisation ¹⁷⁶	5	6	7	8	8	8	10	11	15
Qualité									
*Ratio élèves-encadreur (public) ¹⁷⁷	33	33	33	39	32	41	32	31	32
% d'animateurs parmi le personnel enseignant (public)		69	52	34		27	48		
ENSEIGNEMENT PRIMAIRE									
Accès et équité									
Niveau de scolarisation									
Taux brut de scolarisation (TBS)	93	93	98	104	100	107	111	109	125
TBS des filles	84	86	92	99	96	102	106	108	125

175 Valeurs recalculées à partir des données fournies dans les annuaires statistiques, avec quelques différences par rapport aux valeurs indiquées dans les rapports de performance.

176 Incohérence entre les effectifs totaux et les taux de préscolarisation indiqués. Taux de préscolarisation sans doute plus élevés.

177 Valeurs recalculées à partir des données fournies dans les annuaires statistiques, avec quelques différences par rapport aux valeurs indiquées dans les rapports de performance.

Indicateurs / valeurs	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2011	2015
	Réel	Réel	Réel	Réel	Cible	Réel	Réel	Cible	Cible
% d'élèves filles	44	44	45	46	46	46	46	48	50
% d'élèves filles dans les 19 communes ciblées	41				45			47	50
% d'élèves dans le privé	12	13	12	12	12	12	11	12	12
*Effectifs au CI (public et privé)	275 672	294 506	333 095	411 579		404 755			
*% de filles au CI (public et privé)	46	46	47	47		48			
*Nouveaux inscrits au CI (public et privé)	248 853	290 667	327 460	402 634	265 609	404 695		289 463	333 313
*% de filles au CI (1 ^{ère} inscription - public et privé)	46	46	46	47		48			
Taux brut d'admission (TBA) au CI	99	109	119	143	104	140	132	108	115
TBA au CI des filles	92	104	114,7	139	99	136	131	106	115
Couverture en enseignants									
Nombre total d'enseignants (public)	23 270	25 099	27 072	30 669	27 538	31 458	30 534	33 139	44 739
Nombre d'enseignants APE	10 144	11 184	11 402	11 394		11 540	10 940		19 500
Nombre d'enseignants contractuels de l'Etat	5 267	4 785	5 280	7 928		11 463	14 451		19 500
Nombre d'enseignants communautaires	7 859	9 028	10 262	9 517		6 707	3 385		5 730
Nombre des autres enseignants		102	127	1 830		1 748	1 758		

Indicateurs / valeurs	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2011	2015
	Réel	Réel	Réel	Réel	Cible	Réel	Réel	Cible	Cible
Couverture en salles de classe									
*Nombre de salles de classe construites ¹⁷⁸	1 333	333	539	523	1 333	1 583			
*Nombre de tables-bancs livrées aux écoles		22 500	2 618	11 000	36 657				
Rétention									
*% de redoublants	17	8	10	14		13	11		
Taux moyen de redoublement (public et privé)	17	11	16	13	13	13	13	10	10
Taux de rétention	54				68			81	96
Taux de rétention des filles	46				63				
Taux d'achèvement du primaire (TAP - public et privé)	54	65	66	61	71	65	64	88	110
TAP des filles (public et privé)	42	54	56	52	62	57	57	83	110
Qualité									
*% d'enseignants qualifiés (titulaires du CAP ou du CEAP) public	50	45	44	45		47	50		
Ratio élèves-maître (public)	50	47	48	47	47	48	50	44	40
Livre de français/élève (public)	0,77	0,82	0,93	0,86	1	0,91	0,96	1	1
Livre de maths/élève (public)	0,77	0,82	0,93	0,86	1	0,91	0,96	1	1

178 Données sujettes à caution.

Indicateurs / valeurs	2005 Réel	2006 Réel	2007 Réel	2008 Réel	2008 Cible	2009 Réel	2010 Réel	2011 Cible	2015 Cible
ENSEIGNEMENT SECONDAIRE GENERAL									
Accès et équité									
Effectifs totaux au 1 ^{er} cycle (public)	259 844	316 608	365 131	370 890		412 939	439 998		
Effectifs totaux au 2 nd cycle (public)	53 231	60 805	71 380	81 335		86 643	113 020		
TBS	31				36			39	44
TBS des filles	22				29			35	45
% d'élèves filles au 1 ^{er} cycle (public)	36	37	38	39	40	37	38	44	50
% d'élèves filles au 2 nd cycle (public)	26	27	30	32	33	25	26	40	50
Taux de transmission de l'effectif du CM2 à la 6 ^e	71	75	77	78	67	79		62	55
Taux de transmission de l'effectif de la 3 ^e à la 2 nd e (public)	49	47	47	42	44	43		38	30
Taux d'accès en 6 ^e	42				48			54	61
Taux d'achèvement au 1 ^{er} cycle	29	32	35	39	36	43		44	54
Taux d'achèvement des filles au 1 ^{er} cycle	17	20	25	30		37			
Taux d'accès en 2 nd e	14				16			17	16
Taux d'achèvement au 2 nd cycle	8	9	10	11	11	12		13	15
% d'élèves inscrits dans le privé au 1 ^{er} cycle	17	18	19	19	20			19	20
% d'élèves inscrits dans le privé au 2 nd cycle	16	15	14	13	12			10	10

Indicateurs / valeurs	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2011	2015
	Réel	Réel	Réel	Réel	Cible	Réel	Réel	Cible	Cible
Qualité									
Ratio élèves par groupe pédagogique au 1 ^{er} public	47	47	47	47	46	41	47	44	42
% d'enseignants qualifiés (public)	17	13	13	12		27	27		
Taux de couverture des heures d'enseignement assurées par les AEPet ACE (public)	18	16	14	15		24			
ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET FORMATION PROFESSIONNELLE									
Qualité									
Nombre d'élèves dans les établissements publics d'ETFP	11 249	9 913	9 165	8 994	15 524	8 266		19 127	25 500
Taux d'inscription des filles dans l'ETFP	34	29,6	26,9	24,9	38	22		44	50
% de filles ¹⁷⁹	40,5				43,4			46,2	47,2
Nombre d'élèves dans le public par secteur									
Secteur agricole	2 449	4 114						5 780	8 000
Secteur de la santé	2 495	2 947						3 398	4 000
Secteur industriel	3 217	4 652						6 087	8 000
Secteur tertiaire	2 556	2 389						2 222	2 000
Autres*	350	995						1 640	2 500
Nombre d'apprenants formés en apprentissage (CQP)		1 370	2 541	3 334		4 134	5 719		
Nombre d'établissements construits									
CM		0	1	1		0			
CFP		0	0	0		0			

179 Incohérence entre les valeurs du tableau 60 du PDDSE et celles du cadre logique du programme ETPF, indiquées dans la ligne au-dessus.

Indicateurs / valeurs	2005 Réel	2006 Réel	2007 Réel	2008 Réel	2008 Cible	2009 Réel	2010 Réel	2011 Cible	2015 Cible
Nombre d'établissement réhabilités	3	0	1	2		6			
Nombre d'enseignants APE recrutés		0	7	6		7			
Nombre d'enseignants constructuels recrutés		0	146	238		21			
Efficacité interne									
% de redoublants	14,3	13,5						12	10
% de réussite aux examens du 2 nd cycle	68	72	74	79		52,9			
Nombre d'apprenants en dernière année de formation CQP ¹⁸⁰		307	390	600		1 469			
Nombre de diplômés CQP par an ¹⁸¹		301	303	475		994			
Secteur agricole	100	100						100	100
Secteur de la santé	100	100						100	100
Secteur industriel	58	62						66	70
Secteur tertiaire	53	59						64	70
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE									
Accès et participation									
Nombre d'étudiants dans le public	34 415	42 054 ¹⁸²	49 178	46 671	37 591	60 642	77 000 ¹⁸³	70 766	45 000
% de filles dans l'enseignement supérieur	23		24	22,5	26	23		30	35
Ratio garçons/filles			3,1	3,4	3	3,3	3,4	2,75	
Nombre d'étudiants en filière professionnelle	5 000		8 571	9 734		10 216			15 000

180 Voir MESFTP (2010), « Note de synthèse », *Rapport de performance 2009*.

181 MESFTP (2010), « Note de synthèse », *op. cit.*

182 GdB/PTF (2010) « Cadre sectoriel de suivi des performances (AFC et ABC) », *Aide-mémoire, Revue du secteur de l'Éducation*, 27 au 30 avril, avril.

183 Estimation faite dans MESRS (2010), *Note conceptuelle sur la politique de l'enseignement supérieur*, mars.

Indicateurs / valeurs	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2011	2015
	Réel	Réel	Réel	Réel	Cible	Réel	Réel	Cible	Cible
% d'étudiants inscrits en filière professionnelle ¹⁸⁴	20,8	17,9	17,3	20,8	22	16,8	14,2	26	ND
% de boursiers nationaux			17,7	18,7	21	17,5			
Taux de satisfaction des demandes de « cabines » dans les résidences universitaires			30,3	38,7	43	41,4			
Nombre de laboratoires et de stations de recherche appliquée	52	52	52						
Efficacité interne									
Taux de réussite aux examens	54								75
Taux de promotion dans les entités professionnelles		71,7	80,7	85,4	84	ND			
Qualité									
% d'inscriptions dans les universités publiques en filière professionnelle ¹⁸⁵			17,4	20,8	22	16,8			
% de filles inscrites dans les filières professionnelles ¹⁸⁶		36	36,3	33,8	37	33,9	33,3	37	
Nombre total d'enseignants	789	854	885	911		930			
Taux de représentativité des professeurs titulaires		6,4	5	6,1		6,2	6,4		
Pourcentage d'enseignants de rang A (professeurs titulaires et maîtres de conférence) ¹⁸⁷			17,2	17,2		18			

184 GdB/PTF (2010), « Cadre sectoriel de suivi des performances (AFC et ABC) », *op. cit.*

185 Cible de 50 % dans le cadre logique du programme ESRS, mais sans indication de l'échéance.

186 Cible de 15 % dans le cadre logique du programme ESRS, mais sans indication de l'échéance.

187 GdB/PTF (2010), « Cadre sectoriel de suivi des performances (AFC et ABC) », *op. cit.*

Indicateurs / valeurs	2005 Réel	2006 Réel	2007 Réel	2008 Réel	2008 Cible	2009 Réel	2010 Réel	2011 Cible	2015 Cible
Ratio étudiants/ enseignant	44	51	56	51	59	74			
Nombre de publications de recherche appliquée		150	147	141	178	ND			
ALPHABETISATION ET EDUCATION DES ADULTES¹⁸⁸									
Nombre d'inscrits par an	25 272	42 482	40 436	42 494		37 719			
Nombre de femmes inscrites par an	11 638	13 950	20 052	22 648		20 910			
% de femmes inscrites par an	46	33	50	53		55			
Nombre d'alphabétisés par an	20 237	23 618	32 353	32 648	55 064	29 057		70 036	90 000
Nombre de femmes alphabétisées par an	9 141	11 368	15 839	17 955		15 636			
Nombre de centres d'alphabétisation	1 336			1 607	1 835	1 395		2 335	3 000
GESTION ET PILOTAGE									
% d'écoles du primaire avec un REM supérieur à 70	10				0				
% d'écoles du primaire avec un REM supérieur à 40	20				0				
*% d'écoles mal dotées (REM - 40 ou + 70)	44	40	38	38		39			
Ecart entre les REM des départementaux extrêmes (écoles publiques) ¹⁸⁹	9	12,3	7	8,7	4	10	14	1	1
% de nouveaux entrants en situation de discontinuité éducative (écoles publiques)	9	3	5	3	3	4		0	0

188 Données fournies par SPE-DAEA/MCAPLN.

189 Valeurs calculées à partir des annuaires statistiques et, pour certaines, différentes de celles indiquées dans le tableau de l'annexe 3 de GdB/PTF (2010), « Cadre sectoriel de suivi des performances (AFC et ABC) », *op. cit.*

Indicateurs / valeurs	2005	2006	2007	2008	2008	2009	2010	2011	2015
	Réel	Réel	Réel	Réel	Cible	Réel	Réel	Cible	Cible
% d'enseignants ayant reçu la visite d'un inspecteur ou d'un conseiller pédagogique dans l'année	24				75			100	100
Part du budget national alloué à l'Éducation (y compris les dons)			18,6	25,5	22,8				
% du budget de l'Éducation alloué à l'enseignement primaire (dépenses courantes) ¹⁹⁰	50	49	49	53	51	54		53	53,5
Dépenses hors salaires / dépenses courantes pour le primaire	38,3	43,5	41,2	37,8	33,2				
Salaire annuel moyen (méthode 1) des enseignants du primaire public par rapport au PIB/tête	3,7	3,7	3,8	3,9	3,6				
Dépenses hors salaires / dépenses courantes pour le secondaire	63	59,5	51	39	23				

190 Valeurs recalculées à partir des données fournies dans les annuaires statistiques, avec quelques différences par rapport aux valeurs indiquées dans les rapports de performance.

▷ Évaluation conjointe

Evaluation à mi-parcours du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Bénin (2006-2015)

Executive Summary available in English (pp. 31 - 53)

Cette évaluation à mi-parcours du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation (PDDSE 2006-2015) a été conçue par le gouvernement du Bénin, via l'Observatoire béninois du changement social (OCS), par le ministère danois des Affaires étrangères (DANIDA) et par l'Agence Française de Développement (AFD), à la suite d'une initiative conjointe des partenaires au développement du secteur.

Sa mise en oeuvre a étroitement associé les différents acteurs du secteur de l'éducation.

Le présent document constitue le rapport final de cette étude réalisée en 2011 par un bureau d'étude indépendant (COWI) sélectionné après mise en concurrence. Il a fait l'objet d'une restitution et d'ateliers d'échange à Cotonou en présence des différentes parties présentes concernées.

Les analyses produites et les recommandations formulées ont pour intention de contribuer, à côté d'autres travaux complémentaires, à l'amélioration de la pertinence des politiques, des stratégies et des activités conduites en faveur de l'atteinte des objectifs du secteur de l'éducation béninois.

Ses conclusions serviront à la formulation de la deuxième phase du PDDSE.

Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de la contribution danoise, française et béninoise aux efforts internationaux pour une amélioration de l'efficacité de l'aide au développement.



MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT, DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET DE LA PROSPECTIVE

Observatoire du Changement Social (OCS)

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DANIDA | COOPÉRATION DANOISE
AU DÉVELOPPEMENT

