

**Série Développement Humain  
de la Région Afrique  
Document de travail**

# **Le système éducatif béninois**

Performance et espaces  
d'amélioration pour  
la politique éducative

Région Afrique  
Banque mondiale

© Janvier 2002  
Département du développement humain  
Région Afrique  
Banque mondiale

Les opinions et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque Mondiale ou des institutions qui lui sont affiliées.

Maquette de couverture : Tomoko Hirata.  
Photo de couverture par Curt Carnemark avec la permission de la bibliothèque photographique de la Banque mondiale.

# Table de Matières

<b>Avant-propos</b>	<b>v</b>
<b>Foreword</b>	<b>viii</b>
<b>Éléments de synthèse de l'étude</b>	<b>1</b>
Les scolarisations ; acquis et défis à relever	1
Quelques arbitrages susceptibles d'être reconsidérés	3
Quelles ressources pour le système éducatif ?	5
Améliorer la gestion du système	5
<b>The Benin education system : A summary</b>	<b>7</b>
Enrollments: Achievements and challenges	7
Some trade-offs to be reconsidered	9
Public education spending	11
Improving system management	12
<b>1 Le cadre macro-économique</b>	<b>15</b>
Introduction	15
La dimension démographique	16
La dimension économique et budgétaire	16
Les perspectives macro-économiques et budgétaires	19

<b>2</b>	<b>Analyse globale des scolarisations</b>	<b>21</b>
	Analyse globale des scolarisations et de leur évolution	21
	<i>Les effectifs scolarisés selon le type et le niveau d'enseignement</i>	21
	<i>Mise en regard avec les populations scolarisables; taux bruts de scolarisation</i>	22
	Mesure agrégée de la couverture quantitative globale du système et première	
	approche de l'efficacité de la ressource publique	24
	Analyse de la couverture effective du système par l'estimation du profil de scolarisation	26
	Facteurs d'offre et de demande dans l'explication de la faiblesse	
	de la rétention des élèves dans l'enseignement primaire béninois	30
<b>3</b>	<b>Les coûts et le financement du système</b>	<b>36</b>
	Perspective de mesure globale des ressources mobilisées pour le secteur de l'éducation	36
	<i>Les dotations et dépenses budgétaires du Ministère de l'éducation nationale</i>	36
	<i>Consolidation de la contribution des différents acteurs au financement du secteur</i>	40
	La distribution des dépenses par niveaux et types d'enseignement	41
	Calcul des coûts unitaires sur la base des valeurs agrégées	42
	Estimation micro des coûts unitaires et identification des facteurs agissant	
	sur leur niveau des coûts	44
	Un regard plus normatif sur quelques arbitrages important pour la politique éducative	49
<b>4</b>	<b>L'efficacité interne et la qualité de l'école béninoise</b>	<b>52</b>
	Introduction	52
	L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle	53
	Quelques indications sur les facteurs associés à la qualité des apprentissages dans le primaire	56
<b>5</b>	<b>Éléments d'efficacité externe</b>	<b>60</b>
	Introduction	60
	Le contexte de l'emploi au Bénin et les demandes à satisfaire	61
	Répondre aux demandes du secteur informel de l'économie	62
	Répondre aux demandes en capital humain du secteur moderne	63
	Quelles priorités ? Éléments de réflexion pour une nouvelle stratégie sectorielle	64
<b>6</b>	<b>Équité et disparités au sein du système d'enseignement</b>	<b>65</b>
	Les disparités de scolarisation selon le sexe et le milieu géographique	65
	La distribution des ressources publiques scolaires au sein d'une génération	69
<b>7</b>	<b>De la gestion du système d'enseignement</b>	<b>73</b>
	Analyse de l'allocation de personnels aux divers établissements scolaires	73
	<i>Analyse pour l'enseignement primaire; enseignants et élèves</i>	73
	<i>Analyse pour l'enseignement secondaire</i>	78
	La gestion pédagogique du système au niveau primaire	80

## Avant-propos

**C**ette étude fait partie d'une série de Rapports d'Etat sur les Systèmes Educatifs Nationaux (RESEN) qui sont préparés par la Banque Mondiale en collaboration avec des équipes nationales dans un certain nombre de pays d'Afrique sub-saharienne. L'objectif immédiat de ces études est de constituer ou de conforter la base de connaissances pour le développement des politiques éducatives nationales. De façon plus large, le RESEN constitue un point de départ intéressant pour engager le dialogue avec diverses audiences concernées par la politique éducative et pour aboutir à une vision partagée du futur. Ces processus ont acquis une importance croissante au moment où les gouvernements renouvellent leur engagement pour la réduction de la pauvreté et où la communauté internationale s'engage à fournir l'assistance financière nécessaire.

Dans cette nouvelle dynamique de l'aide internationale, la Banque Mondiale a défini comme étant sa mission principale celle d'aider les Gouvernements à lutter contre la pauvreté. Dans la pratique, la stratégie s'articule selon une double perspective : d'une part aider les pays à accélérer le rythme de leur croissance économique, d'autre part les aider à mettre en place les mesures permettant de promouvoir une distribution plus équitable des fruits de la croissance. Le développement humain, en particulier dans la dimension des investissements en éducation et en formation, joue un rôle central dans ces deux processus. Le fait que l'éducation soit en bonne place dans les programmes mis en œuvre

dans le contexte de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). De manière comparable, les Gouvernements ont aussi invariablement considéré l'éducation comme un secteur prioritaire dans leur Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Deux objectifs spécifiques ressortent alors : 1) s'assurer que tous les enfants reçoivent un enseignement de base de qualité convenable, et 2) s'assurer qu'au-delà de l'enseignement de base, la production de diplômés, tant en quantité qu'en qualité est raisonnablement en ligne avec les demandes de l'économie en travailleurs qualifiés. Pour réaliser ces objectifs, il est possible que des ressources additionnelles, tant d'origine nationale qu'internationale, soient nécessaires dans de nombreux pays. Dans tous les pays par contre, une question d'une importance tout aussi grande est celle de faire en sorte que les ressources soient utilisées de manière efficace et équitable. Les données de fait disponibles suggèrent que, dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, des progrès substantiels sur ce dernier point soient possibles.

Certains pays ont certes déjà commencé à mettre en œuvre des réformes visant à améliorer la performance de leur système éducatif. Au cours de la dernière décennie, des politiques ont été mises en place pour améliorer la couverture des systèmes en utilisant mieux les enseignants et les équipements via les groupements d'élèves en doubles flux ou en cours multiples. Beaucoup reste à faire, en particulier pour traiter les contraintes structurelles qui

pèsent sur le développement des systèmes. Les défis concernent notamment la définition d'une répartition souhaitable des responsabilités entre le secteur public et privé dans le financement des services éducatifs d'une part, entre le niveau central et les échelons décentralisés jusqu'au niveau des écoles de l'autre; ils concernent aussi la fixation d'un niveau approprié de rémunération des enseignants. Des réformes dans ces domaines sont essentielles pour améliorer la qualité des produits de l'école, qui sont eux-mêmes des éléments cruciaux pour les progrès vers les objectifs de l'Education Pour Tous.

Pour identifier les mesures qui seraient appropriées pour traiter ces questions structurelles, une première étape consiste à constituer une solide base de connaissances qui soit spécifique du cas de chaque pays et qui permettrait d'identifier les faiblesses de chacun des systèmes d'enseignement. Dans un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne cependant, les connaissances de base demeurent éparpillées, renvoyant ainsi à l'insuffisance du travail analytique au cours de la dernière décennie. Dans la perspective de ré-établir une base analytique factuelle solide, la Banque Mondiale a initié la préparation de RESENs, en mettant en œuvre un format standard permettant de consolider les informations disponibles dans une manière qui soit pertinente dans une perspective de politique éducative.

Deux éléments caractérisent la production d'un RESEN; l'un concerne son contenu et les techniques mobilisées, l'autre la manière avec laquelle il est réalisé. Sur le plan du contenu, cinq aspects peuvent être mentionnés. En premier lieu, compte tenu de l'importance de cette dimension dans le contexte PPTTE et DSRP, le RESEN porte une attention particulière aux questions d'équité tant dans les scolarisations que dans la distribution des ressources publiques dans le secteur. En second lieu, l'analyse fait usage aussi bien des données administratives classiques que de celles d'enquêtes de ménages; cette approche contribue grandement à améliorer la cohérence et la robustesse des résultats statistiques obtenus. En troisième lieu, le RESEN cible de façon particulière les produits du système en allant au-delà des indicateurs habituels des taux de scolarisation; ainsi, on cherche à identifier les profils de scolarisation qui mesurent la proportion d'une classe d'âge qui entre en première année d'études et

atteint les différentes classes de l'échelle scolaire. Cette approche plus détaillée a permis de mieux mesurer les disparités de scolarisation selon le sexe, l'origine géographique ou le niveau de revenu, ainsi qu'à en identifier les sources. Une quatrième caractéristique des RESEN est l'usage des données individuelles d'écoles, notamment pour examiner les possibilités que les segments pauvres de la population ne soient pas défavorisés sur le plan des conditions d'études de leurs enfants. Enfin, le RESEN fait usage aussi souvent qu'il est possible de données sur les apprentissages des élèves, d'une part pour évaluer la performance des systèmes éducatifs, mais aussi, d'autre part, pour identifier les mesures qui seraient coût-efficaces pour les améliorer.

Concernant maintenant le processus de préparation du RESEN, une caractéristique importante est qu'il est le produit d'un partenariat entre la Banque Mondiale et les équipes nationales des différents pays. Parce que la participation à la production des analyses est essentielle pour développer une compréhension profonde des questions de politique éducative, une dimension essentielle du processus de production du RESEN est de contribuer à la formation des participants et au développement des capacités institutionnelles des pays. Il est important de noter que les RESENs sont des documents de diagnostic qui cherchent à identifier les questions de politique éducative, plutôt que de donner les réponses ou faire des recommandations. Le processus de préparation des décisions de politique éducative est alors conduit par des équipes nationales, et la disponibilité du RESEN constitue une bonne base pour disséminer les résultats et stimuler un dialogue national large sur les directions à suivre. Le document sert aussi de base de préparation d'un plan rationnel et justifié pour le développement du secteur, ainsi qu'à la définition du programme de dépenses publiques à moyen terme.

Ces processus sont en cours dans le contexte béninois. Les équipes nationales ont utilisé le RESEN dans le dialogue de politique éducative au sein du pays, comme pour définir le plan décennal de développement du secteur, élément de la stratégie plus globale du pays pour la réduction de la pauvreté. Du point de vue de la Banque Mondiale, le document facilite les discussions en cours pour la préparation du projet d'appui budgétaire.

La publication du RESEN pour le Bénin vise à institutionnaliser notre connaissance collective sur le système d'éducation du pays et la nature des défis auxquels il est confronté, ainsi qu'à partager cette connaissance de manière aussi large que possible. C'est mon espoir qu'au fur et à mesure que des connaissances nouvelles seront produites, le RESEN sera mis à jour pour suivre les progrès réali-

sés dans le dépassement des contraintes qui, dans le système scolaire, limitent la réduction de la pauvreté dans le pays.

Birger Fredriksen  
Conseiller spécial pour l'éducation  
Région Afrique  
Banque Mondiale

Ce rapport est le fruit des efforts conjoints d'une équipe comprenant des officiels du ministère de l'Éducation nationale du Bénin, notamment MM. Joseph Ahahanzo et Hyacinthe Gbaye, ainsi que, sur financements complémentaires de l'USAID et du projet de la Banque mondiale, des consultants nationaux (M. Fulbert Gero Amoussouga) et internationaux (MM. Serge Cuenin et Ramahatra Rakotomalala). Sur les questions concernant la Banque mondiale, le rapport a bénéficié des contributions de MM. Makha Ndao, Ousmane Diagana et Midou Ibrahima, membres de l'équipe responsable du secteur pour le Bénin. M. Alain Mingat, économiste principal pour l'éducation dans le cadre de l'initiative de la réduction de la dette (région Afrique), a apporté un appui technique d'ensemble et assuré la coordination et la production du rapport. Nous aimerions aussi remercier le Fond Norvégien pour l'Éducation pour avoir fourni les fonds nécessaires pour cette étude et la publication.

## Foreword

**T**his study is part of a series of education country status reports (CSRs) that are being prepared by World Bank staff in collaboration with national teams from various Sub-Saharan countries. The immediate objective is to enhance the knowledge base for policy development in the education sector. More broadly, CSRs create a basis for engaging a diverse audience in dialogue on education sector policies and for developing a shared vision for the future. These processes have become increasingly important as governments renew their commitment to reduce poverty, and the international donor community pledge to provide the needed financial assistance.

In this new dynamic of international development assistance, the World Bank has oriented its corporate mission toward supporting governments in the fight against poverty, making the task its defining priority. In practice the strategy is articulated through a two-prong approach: support for policies that accelerate economic growth combined with explicit measures to promote a more equitable distribution of the benefits from growth. Human development, especially through investments in education, plays a central role in both processes. This fact receives recognition in the emphasis placed on education in the debt relief arrangements under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Governments have also invariably treated education as a priority sector in their Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).

Two specific goals in education stand out: ensuring that all children receive basic schooling of adequate quality; and managing the production of graduates at post-basic levels, in terms of quantity and skill level and mix, to match the demand for skilled labor. To fulfill these objectives, an infusion of resources, from both domestic and international sources, may well be needed in a number of countries. In all countries, however, an equally important issue is to ensure that currently available resources are used efficiently and equitably. The evidence suggests that in many Sub-Saharan countries, substantial scope for progress exists in this regard. Some countries have indeed already embarked on reforms for improving the performance of their education systems. In the 1990s, for example, policies to encourage more effective use of teachers through multi-grade teaching and double-shifting were put in place to boost coverage. More remains to be done, particularly to tackle the structural constraints that encumber the education system. The challenges include defining an appropriate division of responsibility between the public and private sectors for financing and delivering education services, setting sustainable levels of teacher remuneration, and creating institutional arrangements for effective system management. Reform in these areas are key to improving the quality of learning outcomes, which in turn will be crucial for progress toward the Education for All targets.



In order to identify appropriate measures address the structural issues, a first step is to develop a country-specific knowledge base that sheds light on the key weaknesses in the education system. In a large number of Sub-Saharan countries, however, that knowledge base remains sparse, reflecting the systematic neglect of analytical work in the past. In order to re-capitalize it, the World Bank has initiated the preparation of CSRs, using a standard format to consolidate the available information in a policy-relevant manner.

Two features characterize the CSRs, one pertaining to its technical content, the other to the process by which it is accomplished. With regard to content, five aspects are worth mentioning. First the CSRs pay close attention to issues of equity and the distribution of public resources for education, given the importance of these topics in the HIPC and PRSP context. Second, the analysis relies on commonly available administrative data as well as household surveys, an approach that has helped to improve the consistency and robustness of the statistical results. Third, the CSRs put a sharper focus on outcomes by emphasizing indicators beyond the usual gross and net enrollment ratios. In particular, it documents the schooling careers of children as reflected in the shares of the population that enters grade 1 and attains the various grades in the educational ladder. The more detailed approach has helped to sharpen the socioeconomic, gender and geographical disparities in schooling, as well as clarified the sources of the disparities. A fourth distinguishing feature of the CSRs is the use of school-level data to assess the scope for improving service delivery to the poor. Finally, the CSRs also make use of data on student learning—where they are available—to gauge the education system's performance in this important domain, and to identify cost-effective measures for progress.

Regarding the process for preparing the CSRs, the main feature is that it is a product of a partner-

ship between the World Bank and national teams from the various countries. Because participation in the analytical work is essential for developing a deep understanding of policy issues, an integral part of the process for preparing a CSR involves training and capacity building where these are needed. It is important to note that CSRs are diagnostic documents whose purpose is to help identify the policy questions rather than to offer solutions and make recommendations. The process of policy development is more appropriately led by the national team, and the availability of a CSR provides a good basis for disseminating the findings and stimulating a broad national dialogue on the way forward. The document also serves as a basis for preparing a rational and defensible plan for sector development that informs the country's, medium-term budget planning exercise. These processes are already well underway in the Beninese context. The national team has used the CSR extensively for policy dialogue within the country, and to design a ten-year sector development plan as part of the country's poverty reduction strategy. For the World Bank's part, the document is helping to facilitate ongoing discussions on the proposed design of a new budget support credit.

The publication of the CSR for Benin is intended to institutionalize our collective knowledge about the country's education sector and the nature of the policy challenges, and to share that knowledge as widely as possible. It is my hope that as new knowledge emerges in the course of implementing the country's poverty reduction strategy, the CSR would be updated to track progress in overcoming the constraints in the education sector that currently impede poverty reduction in Benin.

Birger Fredriksen  
Senior Education Advisor  
Africa Region  
The World Bank

This report was jointly produced by officials from Benin's Ministry of Education, most notably Joseph Ahahanzo and Hyacinthe Gbaye, and national and international consultants (Fulbert Gero Amoussouga, Serge Cuenin and Ramahatra Rakotomalala) funded by USAID and a World Bank project. This report also benefited greatly from contributions from Makha Ndao, Ousmane Diagana and Midou Ibrahima, all members of the World Bank team responsible for the education sector in Benin. Alain Mingat, principal economist for education in the Africa Region Human Development HIPC team, provided technical support and managed the coordination and production of the report. We would like to thank the Norwegian Education Trustfund for providing the necessary funds for this study and its publication.

# **Le système éducatif béninois**

Performance et espaces  
d'amélioration pour  
la politique éducative

**Série Développement Humain  
de la Région Afrique  
Document de travail**



# Eléments de synthèse de l'étude

**C**e rapport se présente, dans la perspective de l'initiative de réduction de la dette (PPTE) et de réduction de la pauvreté (CSR), comme une contribution à la préparation de la stratégie du pays pour son système éducatif. Il pourra contribuer aussi à la réflexion sur le programme décennal de développement du système éducatif et alimenter la préparation du budget de programme en ce qui concerne le secteur de l'éducation.

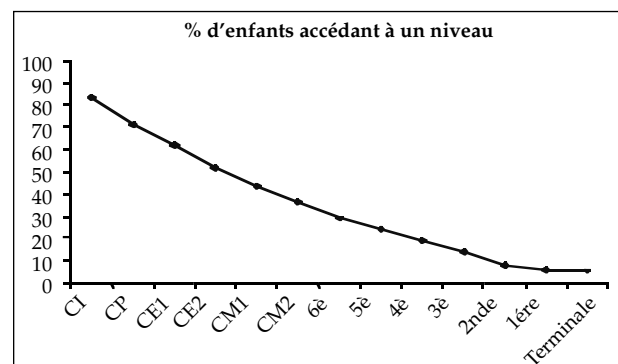
## Les scolarisations ; acquis et défis à relever

L'examen des scolarisations sur la base des taux bruts de scolarisation permet de constater les progrès réalisés par le pays à tous les niveaux du système éducatif. Pour le primaire, le TBS était de quelque 50 % en 1970 et de 68 % en 1980 et, si les progrès ont été moins sensibles durant la décennie 80 (on estime à 71 % la valeur de l'indicateur en 1992), la couverture quantitative du primaire renoue ensuite avec la croissance puisque le taux est estimé à 81 % en 1999. Des progrès ont aussi été enregistrés dans le secondaire où le TBS, qui se situait autour de 12 % en 1992, atteignait le chiffre de 19 % en 1999 (26 % dans le premier cycle et 8 % dans le second). Dans le supérieur enfin, on comptait 200 étudiants pour 100.000 habitants en 1992 et 350 en 1999.

Ces évolutions positives de la couverture quantitative du système résultent à fois des progrès dans le secteur public de l'enseignement et d'un développement très tonique du privé à tous les niveaux du système, de la maternelle au supérieur. Ce rôle joué

par le privé doit être perçu comme un indicateur : des contraintes (en quantité et en qualité) de l'offre scolaire dans le secteur public, mais aussi de l'existence, dans une partie de la population, d'une demande solvable pour des services éducatifs (les établissements privés ne reçoivent aucune subvention de l'Etat).

Toutefois, pour réelles qu'elles soient, ces évolutions positives ne doivent pas être interprétées comme des signes de l'inutilité d'envisager des progrès. Nous examinerons plus loin la question de la qualité et, au-delà de l'usage du TBS, étudierons d'abord les scolarisations effectives à l'aide des profils qui décrivent les chances des individus d'une classe d'âge d'avoir accès aux différents stades de scolarisation des différents cycles du système. Sur ce plan, la réalité est plus dure : si en effet 87 % d'une classe d'âge ont accès au CI, 40 % seulement accèderont au CM2, dernière année de scolarisation du primaire ; c'est dire que la rétention en cours de primaire s'avère très mauvaise.



Ce graphique, qui illustre bien la mauvaise rétention dans le primaire, vaut pour en fait pour chacun des cycles d'enseignement. En fait, dans le système, l'essentiel de la régulation des flux d'élèves ne résulte pas d'une transition positive et organisée entre cycles, mais d'une certaine manière par défaut : par les abandons au cours des différents cycles d'enseignement.

Cette structure des flux d'élèves, associée à la grande fréquence des redoublements (25 % dans le primaire, 22 % en premier cycle secondaire, 20 % dans le second et 30 % dans les premières années de l'enseignement supérieur), entraîne une relative faiblesse de l'efficacité dans l'usage des ressources publiques pour l'éducation : les estimations aboutissent en effet à 54 % dans le primaire, 68 % dans le premier cycle secondaire et 74 % dans le second.

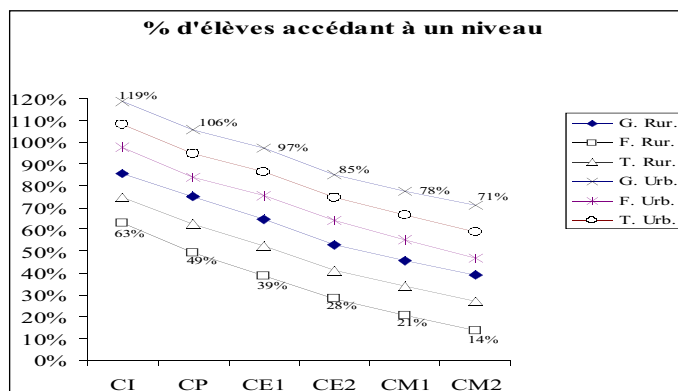
Cette mauvaise rétention dans le système n'entraîne pas seulement la faible efficacité dans l'usage des crédits publics, mais aussi de très grosses difficultés en matière d'équité, car ces élèves qui abandonnent précocement leurs études (ou qui n'y ont pas accès) ne se recrutent pas au hasard dans la population. Pour ce qui est du CI, on peut considérer que l'accès est à peu près universel en zone urbaine alors que, dans les zones rurales, le taux d'accès est estimé à quelque 86 % pour les garçons et 64 % seulement pour les filles. Nous venons de noter que la rétention entre le CI et le CM2 est en général faible (45 %), mais si elle est de 60 % pour les garçons urbains, elle n'est plus que de 22 % pour les filles rurales.

Au total, en combinant les disparités dans l'accès et les disparités dans la rétention en cours de cycle primaire, on aboutit à une situation de forte hétérogénéité entre groupes : la proportion de la classe d'âge qui termine le primaire s'inscrit dans une fourchette

qui va de 70 % chez les garçons urbains à un pauvre 14 % chez les filles rurales (47 % chez les filles urbaines et 39 % chez les garçons ruraux). On voit le chemin qui reste à parcourir et l'objectif pertinent à viser quand on sait que ceux qui n'ont pas validé au moins cinq années d'un enseignement de qualité raisonnable ont de fortes chances de devenir des adultes analphabètes.

Face à ces défis, la question évidente est celle des stratégies (possibles) à adopter. Les analyses effectuées dans cette optique suggèrent quelques pistes : a) on a constaté que 24 % des élèves sont scolarisés dans une école qui n'offre pas la possibilité de continuer localement l'éducation jusqu'à la dernière classe du primaire. Une politique d'offre peut répondre à ce besoin (construction éventuelle de salles de classe et recrutement de maîtres si nécessaire, sans oublier d'explorer les possibilités de l'enseignement multi-grade) ; b) la grande fréquence des redoublements, il faut le souligner, porte une part de responsabilité dans le découragement des élèves ; on estime que, si le taux de redoublement était ramené de 25 à 10 %, le taux de rétention pourrait s'améliorer de 12 % (l'impact serait plus fort encore pour les filles).

Ces deux mesures sont importantes et devraient sans aucun doute être étudiées. Mais, classiques du côté de l'offre, elles ne seront pas suffisantes car les estimations du rapport précisent qu'elles ne permettraient d'atteindre qu'un taux de rétention de l'ordre de 64 % — ce qui est évidemment bien mieux que les 45 % actuels, mais encore très insuffisant. Sans fournir d'indications précises, le rapport suggère deux pistes : la première est celle des frais d'écolage, une pratique fort commune qui peut conduire à une réduction de la demande de scolarisation (il faudra examiner de près l'impact de leur suppression récente — pour les filles — accompagnée d'une compensation du manque à gagner des écoles, mesure prise dans le cadre PPTE à la rentrée) ; la seconde piste est celle de l'éventuelle opportunité de travailler davantage avec les communautés afin de trouver les aménagements locaux de l'école qui permettraient à la fois de respecter les impératifs d'un enseignement national commun et de répondre aux demandes des familles.



### Quelques arbitrages susceptibles d'être reconsidérés

Dans la perspective de réduction de la pauvreté, la stratégie du secteur ne peut que se situer dans l'articulation des deux problématiques suivantes : a) organiser le système éducatif de manière à favoriser la croissance économique (qui est à moyen terme, on le sait, le principal facteur de réduction de la pauvreté) ; b) cibler des actions permettant aux plus démunis de profiter progressivement des nouvelles opportunités, issues de la croissance, de sortir de la pauvreté. Par ailleurs, et c'est une donnée fondamentale, le Bénin est et restera pour les 20 années à venir, dans une économie duale où le secteur agricole et informel, qui emploie la grande majorité des actifs, côtoie un secteur moderne, plus productif et certes en pleine croissance, mais qui n'emploie qu'une partie fort limitée de la population. C'est pourquoi il importe d'adopter une stratégie de production du capital humain capable de répondre aux demandes des deux secteurs de l'économie.

Ces considérations conduisent à réfléchir sur la manière dont s'équilibre la répartition des ressources publiques en éducation. Toutes les recherches empiriques de nature macro- aussi bien que micro-économique font ressortir sans ambiguïté que l'enseignement de base — et l'enseignement primaire en particulier — est le domaine d'investissement pertinent pour le développement économique et social du secteur traditionnel. De leur côté, les investissements dans l'enseignement supérieur et la formation technique et professionnelle produisent un capital humain crucial pour le développement du secteur moderne. Mais il ne faut pas perdre de vue cet enseignement de l'expérience internationale : aussi bien en quantité qu'en qualité, la production de capital humain doit être déterminée en fonction des demandes émanant du marché du travail ; les possibilités de substitution sont assez limitées et il existe un point à partir duquel toute augmentation de la production de « formés » conduit au chômage des diplômés et au gaspillage de l'argent public qui a servi à les former.

Les enquêtes indiquent que le Bénin se trouve en général dans une situation de surproduction de diplômés du supérieur (en particulier dans les domaines littéraires et juridiques). En fait, il apparaît

assez clairement que les choix implicites sont caractéristiques d'un arbitrage entre quantité et qualité assez éloigné de l'optimum. En effet, au cours de la dernière décennie, les effectifs scolarisés ont presque doublé sans que les ressources publiques suivent le mouvement (le coût unitaire a pratiquement été divisé par 2 entre 1992 et 1999) en raison de l'ajustement structurel assez sévère auquel le pays a été contraint. L'idée est sans doute, pour l'avenir, de restaurer un meilleur arbitrage quantité-qualité a) en contrôlant beaucoup mieux les effectifs (et en créant des mécanismes adaptés à la régulation du système en fonction des demandes effective du marché du travail) et b) en mettant en place des conditions d'enseignement plus favorables.

Il n'est guère concevable que cette régulation quantitative continue de se faire principalement à l'entrée dans le supérieur : le baccalauréat ne saurait remplir seul cette fonction. Il sera probablement justifié d'étudier la pertinence du rôle que le second cycle secondaire pourrait être amené à jouer si d'une part on en régulait assez nettement l'accès pour préfigurer déjà le recrutement souhaitable pour le supérieur et si l'on insistait d'autre part fortement sur la qualité et la modernité.

Dès lors, pour le premier cycle secondaire, la question reste ouverte. La situation actuelle est celle-ci : on estime qu'environ 75 % des élèves qui atteignent le CM2 entrent en 6ème (quelque 29 % de la classe d'âge) et que seulement la moitié d'entre eux resteront scolarisés jusqu'à la fin du cycle — et, de plus, avec un taux de redoublement estimé à 20 %. A ce niveau d'études, près de 12 % des effectifs sont scolarisés dans le privé et cette proportion ne cesse d'augmenter fortement (elle était inférieure à 5 % en 1992). Le premier cycle secondaire se situe quelque part entre le primaire (dont l'objectif est une scolarité complète de qualité raisonnable pour tous les enfants) et le supérieur (auquel est associé le second cycle secondaire) dont l'objectif est d'offrir des services de qualité en se régulant sur les demandes du secteur moderne de l'économie. C'est pourquoi on considère que le premier cycle secondaire devrait être associé à l'enseignement primaire pour constituer à terme un enseignement de base de 10 ans. Mais cet objectif ne peut être qu'à long terme puisque 40 % seulement de la classe d'âge atteint aujourd'hui le CM2 et 14 % la classe de 3ème.

Depuis 1992, le premier cycle secondaire a connu une expansion notable (les effectifs du secteur public sont passés de 66.000 élèves en 1993 à 142.000 en 1999), mais il sera probablement judicieux de reconsidérer les choix adoptés et en particulier l'arbitrage entre quantité et qualité. Il est clair que l'évolution des effectifs n'a pas été contrôlée dans la mesure où le taux de transition CM2 — 6ème est de l'ordre de 75 % contre 50 % en moyenne dans les pays comparables. Au cours de la dernière décennie, dans un contexte global de restriction budgétaire, le Bénin a donné la priorité à l'enseignement primaire ; si bien que les ressources pour le secondaire (le premier cycle en particulier) n'ont pas suivi le rythme de croissance des effectifs. Les conditions d'enseignement (qui n'étaient déjà pas favorables au début de la décennie) se sont donc fortement dégradées. Ainsi, le rapport moyen élèves-maîtres, qui était de 35 en 1990, atteignait 42 en 1998 (ce qui veut dire que l'effectif moyen des classes est supérieur à 60) — contre 31 en moyenne dans les pays africains francophones et 22 dans les anglophones et les pays d'Asie à faible revenu. Dans le même temps, les dépenses hors salaire des personnels sont pratiquement tombées à zéro ; au total, le coût unitaire est particulièrement bas (il a baissé presque de moitié de 1992 à 1998) tant dans l'absolu qu'en termes de comparaisons internationales.

Il est donc hors de doute que les orientations actuelles ne peuvent être conservées et que les arbitrages devront être reconsidérés : l'amélioration des conditions d'enseignement n'est pas une simple option. Conséquence évidente, compte tenu des contraintes financières : si un enseignement de base de 10 ans est assurément la cible à viser, il conviendra probablement, dans une première étape, de protéger la qualité du premier cycle secondaire et de n'envisager progressivement son expansion que lorsque le primaire aura lui-même été amélioré — et que les ressources le permettront.

Il est sans doute bon de souligner enfin l'utilité de réfléchir à un dernier domaine d'arbitrage : au niveau de l'enseignement primaire. Le coût unitaire y représente environ 12 % du PIB par tête ; mais cette valeur, en gros correcte, résulte d'une combinaison entre un rapport moyen élèves-maîtres de 54 : 1 et un niveau moyen de salaire des enseignants égal à 4,7 fois le PIB par tête. Or :

- la valeur du taux d'encadrement — 54 : 1 — est relativement élevée, car on considère qu'une valeur de l'ordre de 40 à 45 est plus compatible avec les besoins d'une école primaire de qualité convenable.
- au niveau des salaires, la situation du Bénin est un peu particulière de par l'existence d'un indice théorique et d'un indice payé (l'indice payé est inférieur à l'indice théorique, mais il est sous-entendu que les personnels seront payés à leur indice théorique lorsque les contraintes financières se seront desserrées). Le chiffre cité ci-dessus, de 4,7 fois le PIB par tête correspond à l'indice payé, mais on estime que, sur la base de l'indice théorique, le salaire des enseignants représenterait plus de 6 fois le PIB par tête du pays. Le salaire payé étant déjà estimé supérieur au salaire d'équilibre sur le marché du travail béninois, la situation serait encore aggravée si les salaires étaient payés sur la base de l'indice théorique. Deux éléments de comparaison : a) le salaire moyen des enseignants du primaire est estimé représenter 4,04 fois le PIB par tête dans les pays de même niveau de développement que le Bénin ; b) il n'existe aucun pays au monde qui ait obtenu la scolarisation primaire universelle en allouant moins de 6 % de son PIB au financement public de l'éducation (2,9 % actuellement pour le Bénin) et où le niveau de salaire des enseignants excède 3,8 % du PIB.

Ces remarques suggèrent la probable pertinence de revoir pour l'avenir l'arbitrage entre taux d'encadrement et salaire des enseignants. Il faudra étudier la possibilité de recruter des enseignants à moindre coût (de nombreux pays de la région ont déjà adopté cette politique) de manière à réduire le rapport maîtres-élèves et, à la fois, financer les actions nécessaires au développement de la couverture effective des scolarisations.

### **Quelles ressources pour le système éducatif ?**

Au cours de la dernière décennie, le Bénin a réussi à augmenter de façon significative ses recettes fiscales, ce qui a surtout contribué à réduire le déficit budgétaire courant. Dans le même temps, le pour-



centage du budget de l'Etat alloué au secteur éducatif a été non pas augmenté mais plutôt réduit. De sorte qu'aujourd'hui, les dépenses publiques pour ce secteur ne représentent guère qu'environ 2,9 % du PIB alors que, dans les pays africains PPTÉ, la moyenne est déjà de l'ordre de 4 % et augmentera en général avec les ressources libérées par l'initiative de réduction de la dette.

Dans le cas du Bénin, le volume des ressources PPTÉ sera relativement limité et le pays devra surtout compter sur ses propres forces (et l'aide internationale ordinaire) pour mobiliser l'argent nécessaire au financement du développement de son système en quantité et en qualité. On ne peut sans doute pas envisager un accroissement sensible de la pression fiscale (égale aujourd'hui à environ 17 % du PIB) car il faut aussi encourager la croissance de l'économie ; restent alors deux possibilités : a) chercher à modifier, à l'intérieur du budget de l'Etat, la priorité nationale en faveur de l'éducation. Soulignons que, même avec une pression fiscale de 19 % du PIB en 2010 et une allocation de 20 % à l'éducation (contre 16 % aujourd'hui — et il faudra convaincre le gouvernement de faire cet effort), les dépenses publiques en éducation ne représenteraient encore qu'un assez modeste 3,8 % du PIB ; b) chercher à la fois à encourager le développement du secteur privé aux niveaux post-primaires et à mieux l'intégrer dans la stratégie globale du secteur (le secteur privé ne reçoit actuellement aucune aide de l'Etat et est présent surtout par défaut dans la politique éducative).

Les recherches de financements additionnels ne sauraient toutefois reléguer au second plan la nécessité première : mieux utiliser les ressources disponibles. Nous avons déjà abordé et discuté à ce sujet un ensemble de points portant sur les progrès

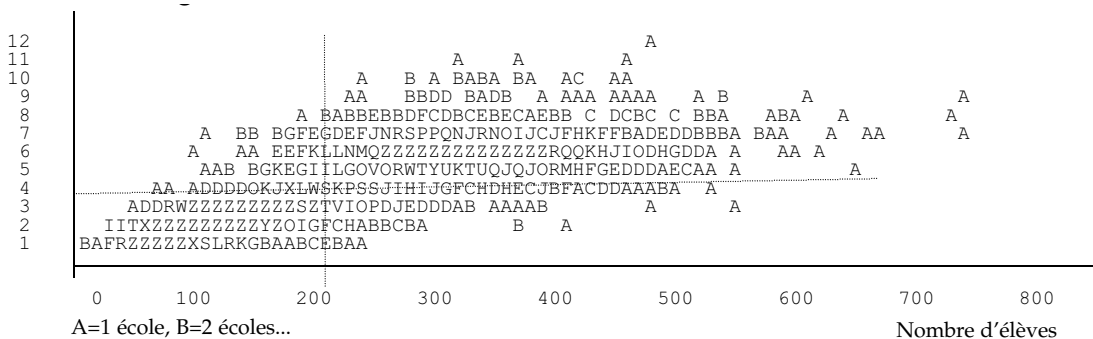
d'efficacité et d'équité dans l'usage des crédits publics. Mais n'y a-t-il pas lieu d'envisager aussi d'améliorer la capacité du ministère à utiliser effectivement les crédits mis à sa disposition ? Des taux d'exécution des ressources budgétées inférieurs à 90 % laissent penser que des améliorations dans les procédures internes et dans le circuit de la dépense sont certainement possibles. Ce qui incite à examiner les questions relatives à la gestion du système.

### Améliorer la gestion du système

Au-delà des nouvelles politiques éducatives nécessaires, des progrès peuvent aussi être réalisés dans la gestion du système, c'est à dire dans la façon dont politiques et services éducatifs sont concrètement mis en œuvre. Nous nous bornerons ici à citer deux aspects parmi bien d'autres, parce qu'ils sont importants et parce qu'une d'analyse factuelle y est possible : a) la distribution des ressources — en particulier des enseignants — aux établissements scolaires (gestion administrative) ; b) la façon dont ces ressources sont transformées, au niveau des écoles, en résultats sociaux tangibles (gestion pédagogique).

Au plan de l'allocation des personnels aux écoles, dans un système bien géré, on doit s'attendre à ce que les établissements disposent de ressources et de personnels en fonction assez stricte des effectifs qu'ils scolarisent. D'une façon très générale une bonne allocation conduirait à ce que les écoles scolarisant plus d'élèves aient davantage de personnels et à ce que les établissements où l'effectif des élèves est le même aient à peu près le même nombre d'enseignants — ou à ce que des écoles disposant du même nombre d'enseignants scolarisent à peu près le même nombre d'élèves. Le

Nombre d'enseignants



graphique ci-après, établi pour le niveau primaire, montre combien la réalité est loin de la référence de bonne gestion (chaque lettre représente une ou plusieurs écoles) :

S'il existe bien, globalement, une corrélation positive entre nombre d'élèves et nombre d'enseignants, on constate aussi un fort degré d'incohérence : par exemple, dans le groupe des écoles scolarisant 200 élèves et après élimination des cas extrêmes, on trouve entre 2 et 7 enseignants ; ou bien, parmi les écoles qui disposent de 4 enseignants, les effectifs d'élèves varient de 100 à 400. L'estimation de la part de variance du nombre des enseignants statistiquement expliquée par celle des élèves permet de mesurer le degré d'incohérence dans les allocations aux écoles considérées individuellement. Au Bénin, cet indicateur vaut 0,61 ; et s'il vaut 0,62 au Cameroun, il vaut 0,72 au Burkina Faso et à Madagascar, 0,80 en Mauritanie, 0,85 au Niger et au Mozambique et 0,92 en Guinée. La cohérence n'est parfaite dans aucun de ces pays mais on voit que la situation de l'enseignement primaire du Bénin est nettement améliorable et que des gains sont possibles en termes d'efficacité aussi bien que d'équité.

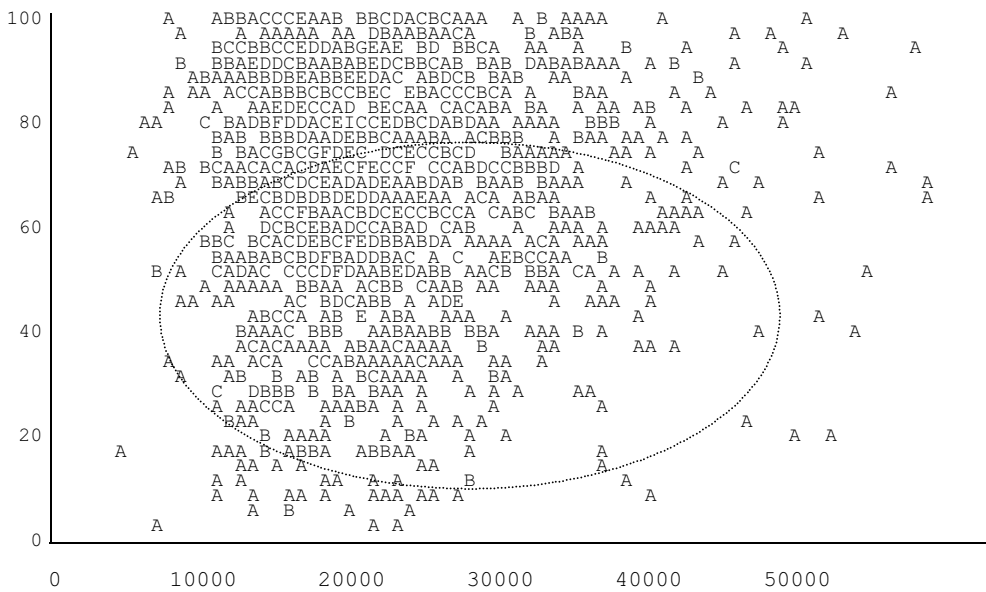
L'analyse des zones qui profitent ou pâtissent de cette incohérence générale montre que les zones rurales sont sous-dotées (il faudrait ajouter 1.700 enseignants aux 7.900 actuels pour rattraper cette

relative sous-dotation). De même pour les départements du Borgou et du Mono, sous-dotés, alors que l'Atlantique apparaît comme favorisé. Au total, il est assez clairement souhaitable de mettre en application des critères d'allocation des personnels transparents et homogènes.

Les questions de gestion du système ne se limitent pas aux allocations de ressources et de personnels aux écoles ; elles s'intéressent aussi à la façon dont les écoles transforment en apprentissages chez les élèves qui leur sont confiés les ressources mises à leur disposition. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que les élèves d'écoles disposant de ressources comparables aient des résultats scolaires eux-mêmes plus ou moins comparables (ici : des taux de réussite comparables à l'examen de fin de cycle). Le graphique ci-après visualise la situation réelle :

Bien que la mesure du résultat ne corresponde pas exactement aux apprentissages des élèves, il est instructif de voir combien, dans des écoles primaires où le niveau de coût unitaire est le même, les taux de réussite peuvent différer à l'examen national de fin de cycle. Ce constat est révélateur d'un système pédagogiquement mal géré, qui accepte l'existence d'écoles très inefficaces. Cela souligne aussi que, avant de confier des ressources additionnelles aux écoles, il faudra pouvoir s'assurer de l'efficacité de leur utilisation. Ce n'est pas spontanément le cas.

Taux de réussite (%)



A=1 école, B=2 écoles, etc.

Coût unitaire salarial effectif (Fcf)

# The Benin Education System: A Summary

**W**ithin the context of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Benin's poverty reduction efforts (in keeping with its PRSP), this report is designed to help Benin formulate its education strategy. It may also provide useful input with regard to Benin's 10-year program for education development and help the country in its efforts to draft the program budget for its education sector.

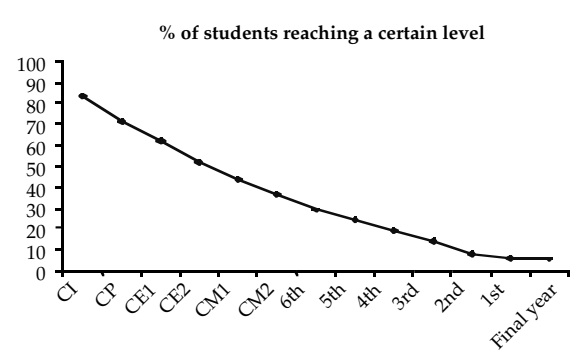
## Enrollments: Achievements and challenges

Analysis of enrollments, based on gross enrollment ratios (GER), demonstrates the progress made at all levels of the education system. At the primary school level, the GER was around 50 percent in 1970 and 68 percent in 1980. Progress was less marked during the 1980s (it is estimated that the GER was 71 percent in 1992), but over the past decade, quantitative coverage at the primary level has clearly recovered, as the GER is estimated to be 81 percent for 1999. Progress has also been made at the secondary level: the secondary GER rose from 12 percent in 1992 to 19 percent in 1999 (26 percent at the lower secondary level and 8 percent at the upper secondary level). In tertiary education, there were 200 students per 100,000 inhabitants in 1992 as compared to 350 in 1999.

These positive trends in quantitative system coverage are due both to progress in the public education sector and to a very marked development of private sector institutions at all levels of the system,

from preschool to university. The role played by the private sector should be seen as an indicator of the constraints (in terms of quantity and quality) of education services in the public sector, but also of the fact that a certain sector of the population is able to pay for education services since private schools receive no state subsidies.

And yet, these positive trends, however real they may be, should not be taken as a sign that there is no room for improvement. This paper will address the issue of quality and then look at the question of the use of GERs. To begin with, it will examine effective enrollments, using profiles showing the chance that an individual in one age group will proceed to subsequent grades of the various levels of the education system. In this respect, the reality is somewhat harsher. Although 87 percent of a particular age group have access to CI (the first year of primary school), only 40 percent will go on to CM2,



the final year. The level of retention at the primary school level thus turns out to be very poor.

This chart, which illustrates clearly the poor rate of retention within primary schools, is also valid for every level of the education system. In fact, regulation of the flow of students within the system is not essentially the result of a positive, organized transition between the different levels. Instead, it occurs by default to a certain degree due to the number of students dropping out at the various levels of the education system.

As a result of this student flow pattern, which may be ascribed to high grade repetition rates (25 percent at the primary level, 22 percent at the lower secondary level, 20 percent at the upper secondary level, and 30 percent in the first years of tertiary education), the use of public resources for education is relatively inefficient. It is estimated that this efficiency rate is 54 percent at the primary level, 68 percent at the lower secondary level, and 74 percent at the upper secondary level.

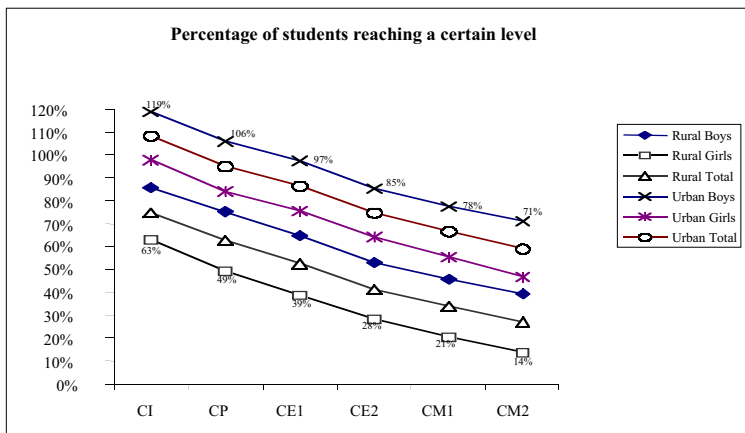
The low level of retention in the system leads to more than just inefficiency in the use of public funds. It also leads to very considerable difficulties in terms of equity because students who leave school early (or who do not have access to schooling) are not recruited at random from among the population. As for grade CI, whereas it may be said that there is more or less universal access in urban areas, the rate of access in rural areas is estimated to be around 86 percent among boys and only 64 percent among girls. As we have just mentioned, the rate of retention between CI and CM2 is generally low (45 percent) and, whereas the retention rate among boys living in

urban regions is 60 percent, the rate among girls from rural regions is only 22 percent.

Combining the disparities in access and retention at the primary school level reveals considerable differences between the different groups. The proportion of a particular age group finishing primary school ranges from 70 percent among boys living in urban areas to a mere 14 percent among girls from rural areas (47 percent among girls from urban areas and 39 percent among boys from rural areas). The magnitude of the work that remains to be done and the desired objective emerge clearly when it is borne in mind that those who have not completed at least five years of education of a reasonable standard are quite likely to grow up into illiterate adults.

In view of these challenges, the next step is clearly to consider what strategies might be adopted. Analysis conducted within this perspective indicates two possible solutions:

- Twenty-four percent of students are enrolled in schools that do not offer them the option to continue their education locally up to the final year of primary school. A service-driven approach might answer this need (possible construction of classrooms and recruitment of teachers if necessary; explore the possibilities of multi-grade classes);
- It must be emphasized that the high grade repetition rate partly explains why students become discouraged. It is estimated that if the repetition rate were to be reduced from 25 percent to 10 percent, the retention rate might rise by 12 percent (the impact would be even greater among girls).



These two points are important, and are certainly worthy of study. And yet, although they are classic supply-side solutions, they alone will not suffice. Estimates in the report indicate that the retention rate would only climb to around 64 percent – which is clearly far better than the present 45 percent, but still far from sufficient. Although it does not provide detailed figures, the report suggests two possible solutions.

The first suggestion is to charge tuition fees. This is an extremely common practice, which can lead to a fall in demand for enrollment. In this context, careful consideration should be given to the impact of the recent abolition of fees in the case of girls and the provision of compensation for loss of school earnings (a measure taken under the HIPC initiative at the start of the present school year).

The second suggestion is that there might be a way to work more closely with local communities to identify how schools might be modified at the local level, thus making it possible to respect the imperatives of a standardized national education system while simultaneously responding to demands made by students' families.

### **Some trade-offs to be reconsidered**

Within the context of poverty reduction efforts, the strategy for the education sector requires that the following two steps be implemented in a coordinated manner:

- (a) The education system must be organized in a way that encourages economic growth (which of course is the main factor in medium-term poverty reduction);
- (b) Actions need to be targeted with a view to enabling the poorest inhabitants to benefit gradually from the new opportunities produced by growth, and ultimately escape from poverty.

Moreover – and this is a fundamental point – Benin has, and will continue to have for the next 20 years, a dual economy, in which the rural, informal sector, which employs the vast majority of workers, will exist alongside a modern sector, which is more productive and certainly growing fast, but which employs only a very limited segment of the population. That is why it is important to adopt a strategy aimed at producing the human capital capable of responding to the demands of both sectors of the economy.

Accordingly, the question of how public education spending is distributed must be addressed. All empirical research – whether of a macroeconomic or microeconomic nature – shows quite clearly that

basic education – and primary education in particular – is the appropriate area of investment in order to ensure the economic and social development of the traditional sector. Furthermore, investment in tertiary education (including technical and vocational training) produces human capital that is key to the development of the modern sector.

However, an important lesson learned in many other countries must not be forgotten: the production of human capital must correspond with the demands of the labor market in terms of quantity and quality. The opportunities for replacement are fairly limited, and there comes a point at which any increase in the production of the “trained” population leads to unemployment among graduates and the waste of the public money spent on their training.

Surveys indicate that, in general, Benin is presently producing too many college graduates (especially in literature and law). It does seem quite clear that the choices that need to be made derive from a quantity-quality ratio that is far from ideal. In fact, even though enrollments have almost doubled over the last decade, public spending has failed to keep pace – the unit cost virtually halved between 1992 and 1999 – due to the rather severe structural adjustment imposed upon the country. The way ahead is surely to restore a healthier quantity-quality ratio by a) controlling student numbers more effectively (and by creating mechanisms capable of regulating the system according to the real demands of the labor market), and by (b) improving teaching conditions.

It is hard to imagine that such quantitative regulation should continue to be implemented primarily upon students' entry into tertiary education. The secondary school diploma alone cannot fulfill this function. It might well be advisable to consider what role might be played in this context by the upper secondary level. First, access to that level could be strongly regulated in order to predetermine the desirable recruitment level for tertiary education. Second, there could be a renewed insistence on quality and modernity.

Assuming this approach, the steps to be taken at the lower secondary level need to be determined. The current situation is as follows: it is estimated that around 75 percent of students reaching CM2 will go on to enter the first year of the lower sec-

ondary level. This is equivalent to around 29 percent of the age group. Furthermore, only half of those students will still be in school at the end of the lower secondary level (with a grade repetition rate estimated at 20 percent). At this level, almost 12 percent of students are enrolled in private sector schools, and this figure continues to grow significantly (it stood at less than 5 percent in 1992).

The lower secondary level lies somewhere between the primary level (where the goal is to provide comprehensive education of reasonable quality for all children) and the tertiary level (with which the upper secondary level is associated), whose goal is to offer quality services while being governed by the demands of the modern sector of the economy. That is why it is thought that the lower secondary level should be associated with primary education, ultimately to constitute a basic education curriculum of 10 years. This can only be a long-term goal, however, since only 40 percent of this age group presently reaches CM2, the final year of primary school, while 14 percent reach the final year of lower secondary school.

Since 1992, the lower secondary level has seen considerable expansion (between 1993 and 1999, enrollment in public sector schools rose from 66,000 students to 142,000). It would probably be wise, however, to reconsider the choices made and, in particular, to reconsider the balance between quantity and quality. It is clear that the rise in student numbers has not been controlled, since the rate of transition from CM2 to the first year of lower secondary school is around 75 percent, against an average of 50 percent in comparable countries. Over the past decade, within an overall context of budgetary restrictions, Benin has given priority to primary education. As a result, resources for secondary schools (and lower secondary schools in particular) have not kept pace with the rise in student numbers. Consequently, teaching conditions (which were already poor at the beginning of the 1990s) have deteriorated considerably. The average student-teacher ratio, which was 35 in 1990, therefore rose to 42 in 1998 (which means that the average class size is over 60), against an average of 31 for French-speaking African countries and 22 for English-speaking African countries and the low-income countries of Asia. At the same time, non-wage

spending on staff has fallen to virtually zero. Overall, the unit cost is especially low (it fell by almost half between 1992 and 1998), both in absolute terms and in terms of international comparisons.

It is therefore quite clear that the present direction cannot be maintained, and that certain key ratios need to be reconsidered. Improving teaching conditions is not a simple matter. Thus, given the financial constraints, if a basic education curriculum of 10 years is truly the desired goal, it would probably be advisable initially to protect the quality of lower secondary level education and to think in terms of expanding it gradually, once the primary sector itself has been improved (and assuming that the necessary resources are available).

A final area to be considered is primary education. At this level, the unit cost represents around 12 percent of per capita GDP. And yet, this figure, while broadly accurate, results from the combination of an average student-teacher ratio of 54:1 and an average teacher wage that is 4.7 times per capita GDP. Thus:

- At 54:1, the student-teacher ratio is relatively high. Generally speaking, a figure of 40 to 45 is considered more compatible with the needs of a primary school of appropriate quality.
- With respect to wages, the situation in Benin is some unusual, because Benin employs both a notional index and a "paid index" (the paid index is lower than the notional index, but it is understood that staff will be paid at the notional index level once financial constraints are relaxed). The figure cited above, of 4.7 times per capita GDP, refers to the paid index. It is estimated, however, that based on the notional index, teachers' wages would be six times the country's per capita GDP. Since the paid wage is already considered to be higher than the equilibrium wage on the Benin labor market, the situation would be further exacerbated if wages were paid on the basis of the notional index. The following two comparisons may be helpful in this context: (a) The average wage of primary school teachers is estimated to be 4.04 times per capita GDP in countries at the same development level as Benin. (b) No country in the world has

achieved universal primary enrollment while allocating less than six percent of its GDP to public spending on education (in Benin, the figure is currently 2.9 percent) and with a teacher wage exceeding 3.8 percent of GDP.

These remarks suggest that it might well be advisable to reassess, for the future, the relationship between the student-teacher ratio and the level of teachers' wages. Consideration should be given to the possibility of hiring teachers at a lower cost (many countries in the region have already adopted this approach), in order to reduce the teacher-student ratio, while simultaneously funding the actions required to increase the effective coverage of enrollments.

**Public education spending**

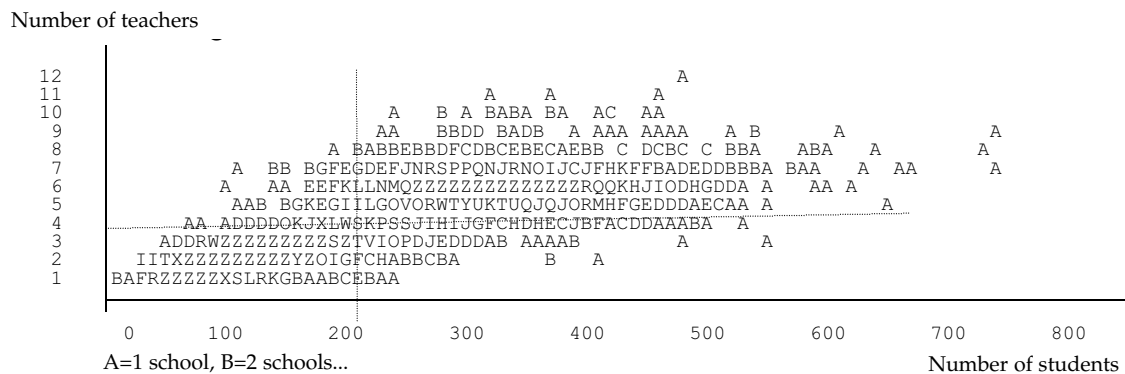
Over the past decade, Benin has succeeded in increasing its tax income significantly, which has, in particular, helped to reduce the current budget deficit. At the same time, the proportion of the State budget allocated to the education sector has been reduced, not increased. As a result, public spending on the education sector presently represents only around 2.9 percent of GDP. Among African HIPCs in general, the average is already around 4 percent, and this figure will tend to increase as resources are freed up by the debt reduction initiative.

In the case of Benin, the volume of HIPC resources will be relatively limited, and the country will essentially have to rely on its own resources (and on ordinary international aid) to mobilize the

funds necessary to finance the development of its system, in terms of both quantity and quality. It is unlikely that a significant growth in tax pressure (which presently stands at 17 percent of GDP) will materialize, because it will also be necessary to encourage economic growth. Two possibilities therefore remain:

- (a) To try to increase the weight of the education component in the State budget. The proportion of the budget allocated to education currently stands at 16 percent, and the Government should be persuaded to raise it to 20 percent. It should be emphasized, however, that even with tax pressure at 19 percent of GDP in 2010 and a 20 percent allocation to education, public education spending still represents a fairly modest 3.8 percent of GDP;
- (b) To try to encourage private sector involvement at the post-primary level and integrate it more effectively in the overall strategy for the sector (since the private sector presently receives no state aid, it has a role in education policy largely by default).

Efforts to find additional funding should not, however, obscure the most important concern: the need to make better use of available resources. In this regard, a number of points related to improving efficiency and equity in the use of public funds have already been addressed. Even so, consideration could be given to improving the capacity of the ministry to make effective use of the loans placed at



its disposal. Budget resource utilization rates below 90 percent suggest that improvements to internal procedures and ministerial spending arrangements are certainly conceivable. This in turn raises the question of how well the system is managed.

### Improving system management

In addition to the requirement for new education policies, there is also room for progress in the management of the education system – that is, the way in which educational policies and services are implemented in practice. The focus here will be on only two aspects among many others, both because they are important and because they can be discussed in factual terms: (a) distribution of resources (teachers, especially) among the schools (administrative management); and (b) the way in which those resources are transformed by the schools into tangible social results (education management).

With regard to the allocation of staff to schools, one might expect that in a well-managed system, the resources and staff allocated to schools would correlate quite closely with the number of students enrolled. In a very general sense, effective allocation would mean that schools with higher enrollments would be allocated more staff, and that schools having the same number of students would also have approximately the same number of teachers (or that schools with the same number of teachers would enroll more or less the same number of students). The diagram below, which refers to primary schools, shows how the reality is far from the ideal of good management (each letter represents one or more schools):

Although there is an overall positive correlation between the number of students and the number of teachers, there is also a considerable lack of consistency. For example, among schools with 200 enrolled students (after eliminating extreme cases), the figure ranges between two and seven teachers. Among schools with four teachers, student enrollments range from 100 to 400. By estimating the degree of variance in the number of teachers and

the degree of variance in the number of students, we can measure the overall degree of consistency in the allocations made to each individual school. In Benin, this indicator stands at 0.1. In Cameroon, it is 0.62; in Burkina Faso and Madagascar, 0.72; in Mauritania, 0.80; in Niger and Mozambique, 0.85; and in Guinea, 0.92. Although the degree of consistency is not perfect in any of these countries, it is clear that there is considerable room for improvement in Benin's primary education system, and that there are gains to be made in terms of efficiency and equity.

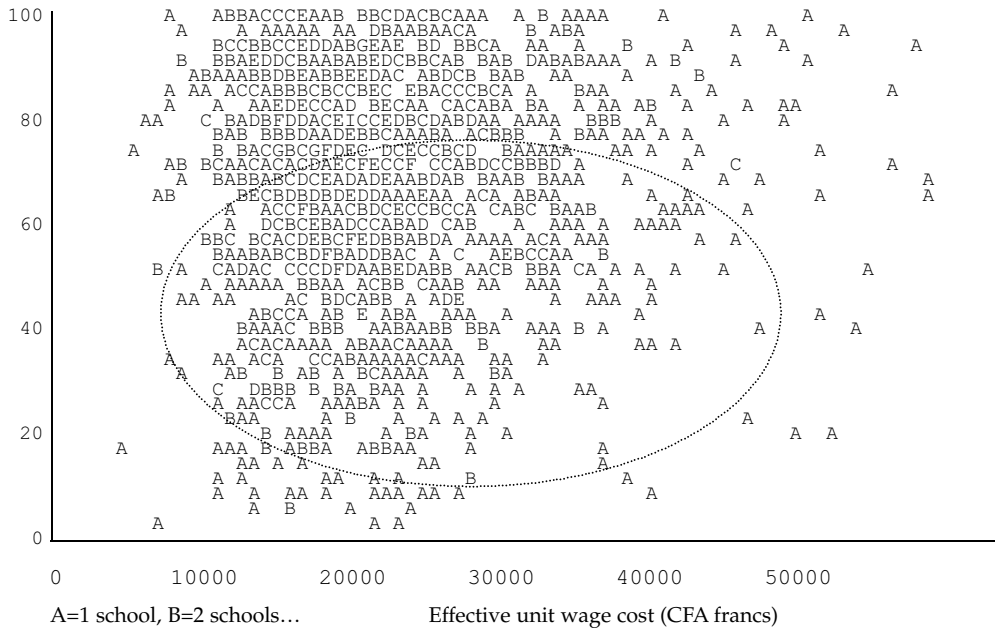
Analysis of the regions that benefit or suffer from this general lack of consistency shows that rural areas are under-supplied (in order to make up for this relative under-supply, it would be necessary to add 1,700 teachers to the present 7,900). For example, whereas the Departments of Borgou and Mono are under-supplied, the Atlantique Department appears to be comparatively well-supplied. Overall, it is fairly clear that it would be advisable to use staff allocation criteria that are both transparent and consistent.

Questions regarding system management are not limited to the allocation of resources and staff to the schools. They also concern the manner in which schools convert the resources made available to them into students' actual school experiences. Thus, one might expect that students at schools with comparable resources might produce more or less comparable academic results (in this case, comparable success rates in the final examination). The following diagram illustrates the true situation:

Although these results cannot offer a true reflection of students' experiences exactly, it is instructive to note how, at the primary level, even where the unit cost level is the same, success rates in the final national examination can differ. This reflects a system that is clearly poorly managed, and that accepts the existence of highly inefficient schools. It also underlines the fact that, before additional resources are allocated to the schools, efforts should be made to ensure that they will be used efficiently. This is not always necessarily the case.



Success rate (%)





# 1

## Le cadre macro-économique

### Introduction

Il est important de documenter dès l'abord le contexte d'ensemble du pays dans sa dimension démographique aussi bien que financière et budgétaire. Ces aspects sont en effet essentiels tant pour situer et interpréter les évolutions passées du système éducatif national que pour imaginer les éventuels scénarios du futur — et l'on a pourtant souvent tendance à traiter ces aspects comme des contraintes. Vision en partie juste, en partie excessive : il faudra pouvoir faire la part de ce qui relève effectivement de contraintes exogènes et de ce qui, au contraire, élargit les marges de liberté de la politique éducative du pays.

- La démographie constitue assurément une contrainte pour le secteur scolaire, car si l'on cherche à se faire une idée de ce que pourrait être le système éducatif béninois dans 10 ans, il est clair que la très grande majorité des élèves qui y seront inscrits sont déjà nés et que l'on ne peut guère influencer sur le nombre des naissances dans les trois ou quatre années à venir. A court terme, « les jeux » sont très largement faits et c'est en tant que contrainte exogène que la démographie pèse sur le système éducatif. A moyen-long terme, le paysage démographique est à la fois plus incertain et plus susceptible d'évolutions dues à des politiques ciblées sur le contrôle des

naissances aussi bien que sur la mortalité infantile ; ce qui, on le sait, relève des actions classiques concernant la population et la santé comme des actions dans des domaines aussi importants que l'accès à l'eau ou l'éducation des filles.

- Les questions financières et budgétaires imposent toujours ce qu'il faut bien appeler des contraintes au développement des systèmes éducatifs. Mais on peut aussi présenter les ressources disponibles pour le secteur comme résultant a) des ressources que l'Etat peut prélever sur son économie, b) des arbitrages qu'il fait dans l'allocation de ces ressources entre les différents secteurs et c) de sa capacité à mobiliser des ressources extra-budgétaires (usagers, communautés, entreprises, aide internationale, ONG, etc.). Si le premier point doit certes être classé au chapitre des contraintes, les deux autres ont une composante volontariste liée à des choix, même si les possibilités réelles sont cantonnées entre certaines limites. S'il n'est pas envisageable qu'un pays alloue 70 % de ses ressources budgétaires à l'éducation, il reste qu'on observe sur ce plan des pratiques tellement différentes d'un pays à l'autre, qu'on est obligé de remarquer l'extrême importance de la composante « choix ». Il en est de même en matière de recours aux ressources extra-budgétaires : alors que certains pays optent pour un financement essentiellement public,

d'autres cherchent à inscrire leur action de politique éducative dans des montages s'articulant sur des contributions variées. Dans ce dernier cas, l'Etat souligne qu'il est de sa responsabilité d'offrir aux enfants d'une génération donnée les meilleures possibilités de scolarisation et non de financer et mettre en place lui-même toutes les activités y attachées.

Dans ce chapitre, nous explorons ces contraintes et ces choix : en faisant d'abord une description du passé, pour en tirer, ensuite, des indications sur les possibles des évolutions futures — parmi lesquels nous incluons les conséquences associées à l'initiative en cours de réduction de la dette extérieure.

### La dimension démographique

La population du Bénin est passée de 3,4 millions d'habitants en 1980 à 4,7 millions en 1990 et elle était estimée se situer à quelque 6,2 millions en 1999. Le rythme actuel de croissance annuelle de l'ensemble de la population est estimé à environ 2,8 %, ce qui conduirait à une population de l'ordre de 8,2 millions d'habitants en 2010. La réalité pourrait toutefois être un peu inférieure à ce chiffre dans la mesure où l'on prévoit que, d'après les projections démographiques de la Banque mondiale, le taux de croissance annuel pourrait s'établir en 2010 aux alentours de 2,6 %.

Comme dans de nombreux pays de la région, la structure de la population se caractérise par une forte proportion de jeunes : on estime que les moins de 15 ans représentent environ 47 % de la population et qu'il y a à peu près un adulte de 15 à 65 ans par enfant de moins de 15 ans. On estime par contre que le taux de croissance annuel de la population jeune, d'âge scolaire, pourrait être un peu inférieur à celui de la population de l'ensemble du pays au cours des dix prochaines années (2,6 % semble être une estimation plausible).

### La dimension économique et budgétaire

Le tableau 1 ci-après présente l'évolution des principaux agrégats qui caractérisent les finances publiques globales et le contexte macroéconomique dans

lequel sont déterminées les ressources publiques que le pays affecte au secteur de l'éducation. L'année 1992 a été ici choisie comme base de départ à l'instar de ce qu'il en est pour de nombreuses présentations statistiques, car la nouvelle nomenclature des recettes et des dépenses publiques a pris cette année-là comme référence.

Entre 1985 et 1995, le pays a connu un taux moyen de croissance du produit national de l'ordre de 3,5 %, ce qui, eu égard au rythme de la croissance démographique, ne laissait qu'une progression infime (de l'ordre de 0,5 % par an) pour les améliorations du produit par tête. Au cours des 5 dernières années, le niveau de croissance annuelle du PIB s'est amélioré en volume et s'est établi à quelque 5 à 6 %, d'où des progrès plus significatifs, de 2,5 à 3,0 % environ, du PIB par tête. Ces derniers chiffres sont encourageants mais il faudra que la tendance se confirme beaucoup plus longtemps pour que les habitants du pays puissent noter des améliorations perceptibles de leurs conditions de vie et que la proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté diminue effectivement.

Dans une optique d'évaluation du contexte des finances publiques pour le secteur éducatif, on peut observer que non seulement le produit national se caractérise par son évolution favorable, mais aussi, comme en attestent les chiffres de la cinquième ligne du tableau 4, que la capacité du pays à collecter des recettes fiscales est elle-même en augmentation. Alors que le taux de prélèvement fiscal se situait autour de 13 % entre 1992 et 1994, il atteignait plus récemment, entre 1995 et 1999, 16 à 17 %. L'Etat dispose donc aujourd'hui pour son fonctionnement, par rapport à la situation qui prévalait il y a seulement cinq ou six années, de disponibilités accrues. On observe par ailleurs que le montant des dépenses publiques (après service de la dette) représentait 16,7 % du PIB en 1992, 19 % en 1995 et 18,4 % en 1998 pendant que, sur la même période, le déficit budgétaire se réduisait sensiblement.

En ce qui concerne les allocations budgétaires au secteur de l'éducation, la situation se révèle moins favorable car la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'Etat est plutôt en diminution : au cours des trois dernières années, alors que, dans les pays francophones de la région, la moyenne est de

**Tableau 1**  
**Evolution des principaux agrégats et ratios, 1992-1999**

		Unités monétaires courantes							
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Produit Intérieur Brut (milliards de Fcfa)	a	570	596	831	1.003	1.125	1.242	1.361	1.480*
Population (millions)		4,94	5,08	5,25	5,42	5,60	5,79	5,99	6,16
PIB par habitant (milliers Fcfa)		115,4	117,3	158,3	185,1	200,9	214,5	227,2	240,3
Ressources budgétaires (milliards de Fcfa)	b	69,8	77,7	106,4	152,5	186,6	202,0	225,8	251,5
Taux de prélèvement fiscal (%)	b/a	12,2	13,0	12,8	15,2	16,6	16,3	16,6	17,0*
<b>Dépenses générales de l'Etat</b> (milliards de Fcfa)	c	115,1	106,1	164,4	218,9	219,7	235,2	260,9	290,2
Service de la dette publique (milliards de Fcfa)	d	20,8	15,9	26,2	27,9	27,3	21,1	9,4	11,5
Dépenses de l'Etat hors dette (milliards de Fcfa)	c-d	95,3	90,2	138,2	191,0	192,4	213,9	251,5	278,7
Fonctionnement hors dette (milliards de Fcfa)	e	75,2	61,7	84,0	109,1	120,6	130,0	128,8	142,2
Capital hors dette (milliards de Fcfa)	f	24,1	28,5	54,2	81,9	71,8	83,9	122,7	136,5
Financement national (milliards de Fcfa)	g	1,5	3,0	4,3	16,8	7,3	11,9	15,3	23,1
Financement extérieur (milliards de Fcfa)	h	22,6	25,5	49,9	65,1	64,5	71,8	107,4	113,4
Budget de l'Etat en % du PIB	c/a	20,2	17,8	19,8	21,8	19,5	18,9	19,2	19,6
<b>Budget de l'éducation, exécuté</b> (milliards de Fcfa)	i	16,1	19,4	26,3	29,8	34,6	33,7	39,8	43,5
Fonctionnement (milliards de Fcfa)	j	15,6	17,1	23,5	26,2	29,7	30,4	34,8	38,3
(% fonctionnement de l'Etat)	j/e	20,7	27,7	28,0	24,0	24,6	23,4	27,0	26,9
Capital (milliards de Fcfa)	k	0,5	2,3	2,8	3,6	4,9	3,3	5,0	5,2
Financement national (milliards de Fcfa)	l	0,2	0,2	0,4	0,3	0,4	0,6	1,0	1,2
Financement extérieur (milliards de Fcfa)	m	0,3	2,1	2,4	3,3	4,5	2,7	4,0*	4,0*
Budget de l'éducation en % budget de l'Etat	i/(c-d)	16,9	21,5	19,0	15,6	18,0	15,6	15,8	15,6
Dép. Publiques nationales d'éducation (% PIB)	i/a	2,8	3,3	3,2	3,0	3,0	2,7	2,9	2,9

\*Donnée provisoire.

24 %, le secteur n'a bénéficié que d'un peu moins de 16% des ressources budgétaires globales. Par suite de la relative faiblesse de ce chiffre, la part de l'éducation dans le Produit Intérieur Brut du Bénin est inférieure à 3 %, et ce pourcentage a stagné (et même plutôt légèrement reculé) durant ces dernières années. On notera que dans les pays africains concernés par l'initiative de réduction de la dette extérieure, le chiffre moyen avant transfert des ressources en provenance de la réduction du service de la dette est de 4 %. Différence fort sensible puisqu'il faudrait, pour atteindre ce niveau de 4 % du PIB, que le Bénin augmente de 37 % le volume des ressources publiques qu'il alloue à son secteur éducatif. Pourtant, 4% ne constitue même pas une norme puisque certains — commission Delors de l'UNESCO/Jubilee 2000 — soutiennent que, pour pouvoir répondre raisonnablement aux besoins de leur population dans ce domaine, il serait souhaitable que les pays puissent allouer à leur système

éducatif une part de ressources publiques à hauteur de 6 % de leur produit national.

En regardant d'un peu plus près l'évolution des ressources accordées au secteur, on relève deux points dignes d'être mentionnés : le taux d'exécution du budget et la façon dont les ajustements salariaux sont mis en œuvre au fil du temps.

- Le taux d'exécution : on peut observer que le pays éprouve en général des difficultés à exécuter effectivement les dépenses prévues dans la loi de finances. Le tableau 2 ci-après rassemble les informations disponibles sur ce sujet.

Dans l'ensemble, on observe un écart notable entre les allocations budgétaires et le budget exécuté et cette difficulté à exécuter le budget est à la fois le fait de l'Etat en général et du secteur de l'éducation en particulier. Par ailleurs, on peut noter que ces écarts constituent une caractéristique durable de

**Tableau 2**  
**Exécution du budget de l'état et de l'éducation nationale, 1992-1998**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Taux d'exécution du budget (%)							
Etat	80	69	78	108	75	83	80
Education nationale	76	89	84	84	88	80	80

la situation budgétaire car, sur la période 1992-1998, les améliorations ne sont pas évidentes.

Il y a lieu de distinguer, dans le domaine de l'éducation, les dépenses salariales et les dépenses non-salariales et, pour ces dernières, les causes explicatives identifiées du faible taux d'exécution seraient :

- les lourdeurs de la procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- une maîtrise insuffisante des nouvelles procédures par les différents intervenants (notamment les entrepreneurs concernés par la construction des écoles) ;
- une introduction tardive des dossiers d'appel d'offre.

Une partie des dépenses du secteur passe par le Programme d'Investissements Publics (PIP), qui est financé par des ressources extérieures (prêts et dons) mais, de plus en plus (actuellement à hauteur de 17 %) par des ressources intérieures — dont les contributions de l'Etat aux investissements. Au cours des dernières années, le PIP a bénéficié surtout (pour 75 % à 80 %) aux secteurs productifs et l'un des problèmes, au niveau de sa composante sociale (de l'éducation en particulier), a été son faible degré d'exécution par rapport aux prévisions : 48,5 % en 1994 et seulement même 27,2 % en 1995. Ce taux est cependant en voie d'amélioration.

- Les ajustements salariaux : au fil du temps, l'évolution de la situation économique (inflation, dévaluation du Fcfa, programme d'ajustement structurel) a eu évidemment ici des répercussions. Une première image globale de l'évolution du contexte économique est fournie par le déflateur du PIB

utilisé au Bénin : pour une valeur de 1,0 en 1992, il atteint aujourd'hui le niveau 1,81, évolution en partie liée à la dévaluation du Fcfa en 1994, dont on dit que l'impact haussier à court terme sur le niveau moyen des prix a été de l'ordre de 39 %. Dans un tel contexte, on ne peut donc que s'attendre à des conséquences sur les salaires, même en situation d'ajustement structurel. La masse salariale (salaires de base + indemnités diverses à caractère social ou professionnel) est en effet une grandeur clé dans le suivi, au sein de ces programmes, de l'évolution des dépenses publiques.

Du fait de la forte contrainte macro-économique existant depuis 1986, l'Etat a été amené à bloquer régulièrement les traitements de ses agents permanents et le gouvernement utilise à cet effet plusieurs leviers pour régler l'évolution de la masse salariale :

- Blocage, pendant plusieurs années, de l'indice auquel l'agent est payé. Pendant ces périodes de blocage, la progression de carrière des agents est enregistrée mais ne sera prise en compte que lors de la prochaine levée du blocage. D'où, au sein du budget de l'Etat, des augmentations irrégulières de la masse salariale. Par exemple, entre 1986 et 1992, les agents ont été rémunérés sur la base de l'indice acquis en 1986 et, en décembre 1999, les agents étaient encore rémunérés sur la base de l'indice acquis en 1992.
- Blocage de la valeur du point d'indice qui ne suit qu'avec retard l'évolution du coût de la vie : en 1994, la valeur annuelle du point est passée de 2.100 Fcfa à 2.310 Fcfa et, en 1997, a été fixée à 2.425 Fcfa pour ne pas changer jusqu'à décembre 1999.

- Inversement, on a pu noter des mesures équivalant à une majoration des revenus salariaux, notamment pour compenser les effets de la dévaluation du Fcfa de 1994 : rétablissement de l'indemnité de résidence en 1994, généralisation de l'indemnité de logement à tous les fonctionnaires en 1995 et doublement, cette même année, du montant des allocations familiales.

### Les perspectives macro-économiques et budgétaires

D'une façon générale, les ressources budgétaires pour le secteur vont dépendre d'une manière toute mécanique a) de la croissance économique globale et de l'évolution du PIB, b) de la capacité du pays à prélever des revenus pour le fonctionnement de ses services publics et c) des arbitrages plus ou moins favorables effectués en faveur du secteur de l'éducation au sein des différentes fonctions financées par l'Etat. Il faut souligner par ailleurs que, à l'avenir, ces arbitrages seront réalisés dans le contexte de l'initiative pour la réduction de la dette extérieure et des stratégies du pays pour la réduction de la pauvreté. Ceci est susceptible d'avoir deux types de conséquences : d'une part un contexte général plus favorable aux secteurs sociaux, étant entendu d'autre part que les ressources économisées par la diminution du service de la dette doivent être utilisées pour des opérations de réduction de la pauvreté ; l'éducation a évidemment sa place dans cette perspective.

Sur les dix prochaines années, l'initiative PPTE devrait conduire en moyenne à un allègement du service annuel de la dette d'environ 6 à 7 milliards de Fcfa. On ne sait pas avec précision comment ces ressources seront réparties entre les différents secteurs susceptibles d'en bénéficier mais il est a priori peu probable que beaucoup plus de 50 % des sommes libérées par la réduction de la dette extérieure puisse être alloué au secteur de l'éducation. Le budget actuel du secteur étant de l'ordre de 45 milliards de Fcfa, on voit que les ressources spécifiquement PPTE pour l'éducation devraient correspondre à une augmentation du budget de moins de 10 % (sauf peut-être 15 % pour le budget de l'enseignement primaire). Les sommes en jeu sont donc

certes appréciables mais restent d'une importance relativement limitée.

Au plan des finances publiques ordinaires, des perspectives de mobilisation de ressources additionnelles pour le secteur éducatif existent aussi. Les ressources publiques pour le secteur viennent du budget de l'Etat, de sorte qu'elles dépendent a) de la capacité de l'Etat de prélever des taxes sur l'économie et b) des arbitrages faits par le gouvernement entre les différents postes de dépenses publiques. Point a) : après avoir sensiblement augmenté au cours de la décennie, la pression fiscale est aujourd'hui de l'ordre de 17 % du PIB, mais il est peu probable que ce chiffre augmente de façon significative au cours des dix années à venir (une augmentation risquerait de nuire à la croissance) ; il peut toutefois sans doute atteindre quelque 19 % à l'horizon 2010. Point b) : pour sa part, le budget de l'éducation n'absorbe qu'environ 17 % des ressources de l'Etat et il est probablement envisageable de porter cette part à 20 ou 22 % si le secteur sait montrer sa capacité d'utiliser l'argent public de manière plus efficiente et plus équitable.

Dans cette projection, avec 19 % de pression fiscale et des dépenses publiques pour le secteur représentant 22 % des recettes de l'Etat, le financement public de l'éducation n'équivaldrait encore qu'à 4,18 % du PIB, ce qui est certes mieux que l'actuel 2,9 % mais resterait encore faible, tant en termes de comparaison internationale (les pays africains PPTE dépensent aujourd'hui plus ou moins ce montant, mais une augmentation jusqu'au tour de 5 % est envisagée dans les années à venir — il en a été discuté récemment à Bamako pour les pays du Sahel) que, en quelque sorte dans l'absolu, car on considère qu'il est souhaitable, pour qu'un pays comme le Bénin puisse construire un système éducatif capable de répondre aux besoins actuels, que le financement public de l'éducation représente au moins 5 % du PIB.

Pour conclure, il est donc indispensable que le secteur sache être très efficace dans l'usage des ressources publiques qui lui sont confiées car, même dans les circonstances les plus favorables, l'argent public restera soumis à d'importantes contraintes. Les chapitres qui suivent montreront que, dans la situation présente, des améliorations substantielles

de l'efficacité et de l'équité du système sont possibles ; nul doute que les politiques nouvelles devront s'attacher à tirer le meilleur parti des ressources publiques utilisées, tant pour obtenir le maximum

de résultats sociaux tangibles que pour faire comprendre à la société combien il serait pertinent de les augmenter.



## 2

# Analyse globale des scolarisations

**C**e chapitre se propose, en un premier temps, de décrire la structure des scolarisations par niveau d'enseignement et leur évolution au cours des dix dernières années. L'analyse des scolarisations se fera sous deux angles différents :

- a) globalement, en rapportant les effectifs scolarisés aux populations d'âge correspondant, afin d'obtenir une estimation des taux de scolarisation ;
- b) de façon plus détaillée, en étudiant les profils de scolarisation pour obtenir une image plus fine (et plus utile) de l'accès d'une cohorte de jeunes aux différentes classes des différents niveaux éducatifs.

En un second temps, nous aborderons une question, aussi délicate au plan analytique qu'importante au plan de l'action et de la politique éducative : l'identification et l'estimation des poids respectifs des facteurs d'offre et de demande dans l'explication des problèmes de scolarisation mis en évidence lors de l'étude de profils ci-dessus.

### **Analyse globale des scolarisations et de leur évolution**

#### **Les effectifs scolarisés selon le niveau et le type d'enseignement**

Le tableau 3 détaille, en distinguant entre enseignement public et privé, les effectifs scolarisés de 1992 à 1999 dans les différents cycles d'enseignement.

Ces données montrent une évolution relativement commune, mais qu'il est toutefois bon de souligner : une augmentation générale, sur les dix dernières années, des effectifs scolarisés à tous les niveaux, avec un taux de croissance plus élevé aux niveaux qui scolarisaient au départ des effectifs plus réduits. Ainsi, sur la période considérée, l'augmentation des effectifs de l'enseignement primaire a-t-elle été de 43 %, tandis qu'elle atteignait presque 100 % dans le préscolaire, 117 % dans le secondaire général (128 % au niveau du premier cycle, 72 % au niveau du second), 132 % dans l'enseignement technique et professionnel et 108 % dans le supérieur. Ces chiffres montrent l'importance des évolutions quantitatives qui ont eu lieu, à tous les niveaux d'enseignement du système éducatif béninois, sur les sept années scolaires de 1992-93 à 1998-99.

La dynamique de l'enseignement privé que l'on observe sur cette même période (plus forte croissance des effectifs initialement plus faibles) est comparable à celle de l'enseignement public : si en effet, à tous les niveaux considérés (à l'exception de l'enseignement technique et professionnel), les effectifs du privé sont sensiblement inférieurs à ceux du public au début de la décennie, la croissance des effectifs du secteur privé est aussi sensiblement plus forte que celle du secteur public au cours de ces sept dernières années<sup>1</sup>. Au niveau préscolaire, les effectifs du privé sont multipliés par 12 alors que ceux du public n'augmentent que de 26 % ; au niveau primaire, les effectifs du privé augmentent de 174 % quand ceux du public ne progres-

sent que de 35 %. La même structure prévaut dans le secondaire et même dans le technique et professionnel, où les effectifs initiaux du privé sont initialement un peu plus élevés que ceux du public au début de la décennie, la croissance des effectifs scolarisés est significativement plus forte. Les sept dernières années ont par ailleurs vu la naissance, puis la forte croissance, d'un enseignement post-secondaire privé et principalement des formations de nature technique, type Brevets de Techniciens Supérieurs, où l'on compte plus de 4.000 étudiants en 1998-99.

Dans la période actuelle, bien que l'enseignement privé reste généralement assez minoritaire dans le système éducatif béninois, ses effectifs représentent tout de même 41 % du total dans le préscolaire, 11 % dans le primaire et le secondaire général (10 % en premier cycle et 14 % dans le second), 68 % dans le technique et professionnel et 20 % dans le supérieur. Les évolutions constatées sont du reste intéressantes car elles ont, pour la demande de scolarisation, valeur de signaux utiles à interpréter dans l'ensemble du système et le sec-

teur public de l'enseignement en particulier. Les évolutions constatées suggèrent en effet d'abord que l'offre d'enseignement par le secteur public est limitée en quantité et en qualité, notamment dans le contexte des contraintes liées au plans successifs d'ajustement structurel ; elles suggèrent ensuite que, face à ces contraintes, des comportements privés sont capables de se mobiliser à la fois pour organiser des services complémentaires du service public (du côté de l'offre) et (du côté de la demande) pour en assurer le financement. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur ces points.

### Mise en regard avec les populations scolarisables ; taux bruts de scolarisation

Pour obtenir les taux de scolarisation, nous calculerons maintenant, par niveau éducatif, le rapport des effectifs scolarisés à l'ensemble de la population d'âge correspondant. Les travaux sur le sujet distinguent généralement a) les taux bruts (rapport des effectifs scolarisés à la population théoriquement en âge d'être scolarisés dans les différents niveaux

**Tableau 3**  
**Evolution des effectifs d'élèves par niveau d'enseignement, 1992-1999**

Effectif d'élèves	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
<b>Enseignement maternel</b>	14.081	14.865	16.878	16.736	18.221	22.938	28.051
Public	13.165	13.870	14.374	15.167	15.385	15.988	16.647
Privé	916	995	1.504	1.571	2.836	6.950	11.404
<b>Enseignement primaire</b>	635.663	664.485	724.635	778.941	854.554	861.023	907.383
Public	599.830	624.778	677.900	722.161	784.887	778.635	809.059
Privé	35.833	39.707	46.735	56.790	70.080	82.388	98.324
<b>Secondaire général</b>	86.466	105.118	114.751	128.256	146.135	169.016	188.035
Public	82.515	98.480	107.248	118.149	134.337	152.561	167.196
Privé	3.951	6.648	7.503	10.107	11.798	16.465	20.839
<i>Premier cycle</i>	69.539	86.373	93.895	105.980	122.240	141.722	158.944
Public	66.435	80.983	88.320	98.401	113.212	129.289	142.302
Privé	3.104	5.390	5.575	7.579	9.028	12.443	16.642
<i>Second cycle</i>	16.930	18.755	20.856	22.276	23.895	27.294	29.091
Public	16.083	17.497	18.928	19.748	21.125	23.272	24.894
Privé	847	1.258	1.928	2.528	2.770	4.022	4.197
<b>Technique et professionnel</b>	8.936	10.160	10.115	11.167	12.136	16.929	20.744
Public	4.015	4.870	4.28	5.054	5.565	6.013	6.737
Privé	4.921	5.290	5.687	6.113	6.571	10.916	14.007
<b>Enseignement supérieur</b>	10.143	10.908	11.238	12.176	15.707	17.391	21.073
Public (UNB)	9.964	10.595	10.693	11.227	14.056	14.515	16.759
Privé	179	313	545	949	1.652	2.876	4.314

éducatifs considérés : 6-11 ans pour le primaire, 12-15 ans pour le 1er cycle secondaire et 16-18 ans pour le second) et b) les taux nets, où le numérateur de la fraction ne représente strictement que le nombre des élèves de la classe d'âge théorique retenue au dénominateur de la fraction. Le taux brut de scolarisation (où c'est le nombre de tous les élèves de quelque âge que ce soit qui figure au numérateur) est considéré comme une mesure de la capacité du système de répondre aux besoins théoriques de scolarisation dans une situation sans redoublements ni abandons et les estimations de ce taux dans les principaux niveaux et types d'enseignement entre 1992 et 1999 sont rassemblées dans le tableau 4 ci-après. Ces chiffres doivent être considérés comme des approximations car les estimations des taux de scolarisation incorporent les incertitudes sur les projections démographiques.

Lorsque redoublements et abandons sont fréquents (nous verrons plus loin que c'est le cas au Bénin), le taux brut ne donne toutefois qu'une idée imparfaite (généralement surestimée parce que les redoublants sont pris en compte deux fois) de la couverture effective du système et, certains l'ont soutenu, cette couverture serait mieux représentée par le taux net. Malheureusement, l'expérience a montré qu'utiliser ce dernier, en raison même de sa définition et du principe de son calcul, pouvait conduire à des erreurs majeures de politique éducative ; le taux net de scolarisation ne sera donc pas utilisé dans le cadre de ce rapport.

Pour mesurer la couverture du système dans l'enseignement supérieur, on tend aujourd'hui à moins utiliser le taux de scolarisation en raison des incertitudes sur la classe d'âge théorique à considérer par suite de la durée fort variable des études groupées sous les termes génériques d'enseignement supérieur ou post secondaire. On préfère donc utiliser en statistique le nombre d'étudiants pour 100.000 habitants (bien que cet indicateur ne soit sans doute pas non plus parfait lorsqu'on compare des pays dont la structure des âges de la population diffère).

La première chose que l'on remarque dans cette vue d'ensemble du système éducatif béninois est la relative faiblesse de l'effectif des enfants scolarisés dans l'enseignement préscolaire, phénomène du reste dans une large mesure urbain. Avec 28.000 enfants en 1998-99, le taux est seulement de l'ordre de 4,4 % des enfants de 3 à 5 ans.

Au niveau de l'enseignement primaire, l'estimation du taux brut de scolarisation est passée de 71 % en 1992-93 à près de 82 % en 1998-99 — une augmentation de 11 points — soit un gain annuel moyen d'environ 1,8 point. Ceci révèle des progrès sensibles (qui semblent toutefois s'être tassés au cours des trois dernières années). En termes de comparaisons internationales, ce taux brut de 81,7 %, inférieur à celui du Togo mais supérieur à celui de la Côte-d'Ivoire ou de la Guinée, est assez proche de celui que l'on peut observer dans des pays comparables au Bénin.

**Tableau 4**  
**Les taux bruts de scolarisation par grands niveaux d'enseignement, 1992-1999**

	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
<b>Population scolarisable</b>							
Pop. 6-11 ans	894.993	925.360	964.628	1.003.895	1.043.163	1.082.431	1.115.320
Pop. 12-15 ans	457.439	472.960	498.454	523.948	549.442	574.936	602.692
Pop. 16-18 ans	289.072	298.880	314.543	330.206	345.870	361.533	380.701
<b>Taux brut de scolarisation (%)</b>							
Enseignement primaire	71,0	71,8	75,1	77,6	81,9	79,5	81,4
Secondaire général	11,5	13,6	14,1	15,0	16,3	18,0	19,1
Premier cycle	15,2	18,3	18,8	20,2	22,2	24,7	26,4
Second cycle	5,9	6,3	6,6	6,7	6,9	7,5	7,6
Supérieur (étudiants/100.000hab)	207	215	216	238	281	301	353

Les données démographiques utilisées dans ce tableau diffèrent légèrement de celles qui sont utilisées dans les annuaires statistiques : elles ont été ré-estimées et re-lissées afin d'éviter ou minimiser les écarts de chiffres trop importants entre 2 années d'âge consécutives (problème de l'attraction des âges ronds au moment du recensement).

Au niveau de l'enseignement secondaire général, le taux de scolarisation est passé de 11,5 % en 1992-93 à quelque 19 % pour l'année scolaire 1998-99. Les données par cycle disponibles montrent que l'augmentation a été plus importante dans le premier cycle où le taux brut de scolarisation passait de 15 à 26 %, le taux du second cycle ne passant que de 5,9 à 7,6 %. En termes de comparaisons internationales, le taux brut de scolarisation de 19 % pour l'ensemble du secondaire béninois se situe au-dessus de la moyenne des pays francophones de la région, mais assez sensiblement au-dessous des taux des pays anglophones, où il dépasse les 25 % (près de 40 % au Ghana).

Dans l'enseignement supérieur enfin, le nombre d'étudiants pour 100.000 habitants est passé de 207 en 1992-93 à 353 en 1998-99 — une augmentation très substantielle. En termes de comparaisons internationales, si le chiffre de 207 pour l'année 1992-93 était au-dessous de la moyenne notée dans les pays comparables, il n'en est plus de même en 1998-99 où le chiffre du Bénin est à peu près au niveau que ce qui prévaut dans des pays raisonnablement similaires au Bénin (ce qui ne veut pas dire que la référence à la moyenne doit être utilisée de façon normative, car nombre de ces pays comparables se caractérisent par un important niveau de chômage de leurs diplômés).

Le graphique 1 ci-dessous illustre l'évolution, sur la période de 1992 à 1999, des taux bruts de scolarisation dans le système scolaire béninois.

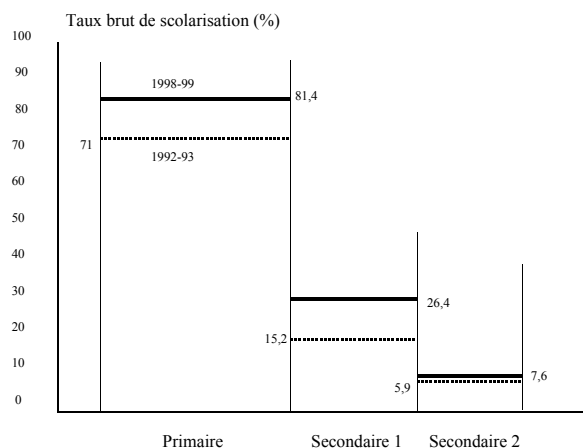
### Mesure agrégée de la couverture quantitative globale du système et première approche de l'efficacité de la ressource publique

L'efficacité se définit en général comme l'éventuelle relation entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus. Et, si l'estimation des ressources globales mobilisées a été faite dans le chapitre précédent, nous ne disposons pas d'un indicateur synthétique des résultats obtenus. De façon idéale, celui-ci devrait d'une part incorporer les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'enseignement et d'autre part être capable d'agréger le fonctionnement du système dans ces deux aspects sur l'ensemble du système. Cet objectif est clairement trop ambitieux aussi bien au plan conceptuel qu'en ce

qui concerne la disponibilité des données. Nous sommes donc obligés d'adopter une approche plus modeste et de nous limiter à la dimension quantitative de la couverture du système. A partir des taux de scolarisation aux différents niveaux d'enseignement, il est possible de calculer transversalement — à un moment donné — la durée moyenne de scolarisation d'une pseudo cohorte de jeunes : nous agrégeons ainsi la situation de ceux qui ne fréquentent pas du tout l'école et de tous ceux qui sortent d'un cycle d'enseignement, du primaire à l'enseignement supérieur. Cet indicateur (durée moyenne des scolarisations ou espérance de vie scolaire) peut être calculé pour plusieurs années différentes, pour d'autres pays aussi bien que pour le Bénin, ce qui permet d'utiles comparaisons. Le tableau 5 ci-après rassemble les estimations que nous avons obtenues.

Il semble, en se basant sur l'indicateur de la durée moyenne des scolarisations (même si sa précision ne peut être considérée comme parfaite), que l'ensemble de la scolarisation ait connu un recul dans la seconde moitié des années 80 et au début des années 90. Par contre, après cette période, nous l'avons déjà souligné, le système connaît une expansion notable qui se traduit ici, entre 1992-93 et 1998-99, par l'augmentation de 5,0 à 6,3 années de la durée moyenne des scolarisations. En 1993, dernière année pour laquelle nous disposons d'une large base de comparaison, la durée moyenne des scolarisation du Bénin

**Graphique 1**  
**Structure des taux bruts de scolarisation par niveau et évolution de 1992 à 1999**



**Tableau 5**  
**Ressources publiques et espérance de vie scolaire, 1985, 1993 and 1999**

Années	1985	1993	1999
<b>Bénin</b>			
dépenses publiques pour l'éducation (en % du PIB)	3,3	2,8	2,7
Durée moyenne des scolarisations (années)	5,6	5,0	6,3
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	1,70	1,79	2,33
<b>Ghana</b>			
dépenses publiques pour l'éducation (en % du PIB)	2,6	3,1	—
Durée moyenne des scolarisations (années)	6,9	7,4	—
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	2,65	2,38	—
<b>Côte d'Ivoire</b>			
dépenses publiques pour l'éducation (en % du PIB)	7,5	7,5	—
Durée moyenne des scolarisations (années)	6,0	5,9	—
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	0,80	0,79	—
<b>Togo</b>			
dépenses publiques pour l'éducation (en % du PIB)	5,0	6,7	—
Durée moyenne des scolarisations (années)	7,1	7,8	—
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	1,42	1,16	—
<b>Pays d'Afrique Sub-saharienne</b>			
dépenses publiques pour l'éducation (en % du PIB)	3,7	4,0	—
Durée moyenne des scolarisations (années)	6,0	6,1	—
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	1,61	1,54	—
<b>Pays non africains (moins de 2.000 US\$/tête)</b>			
dépenses publiques pour l'éducation (en % du PIB)	3,8	3,4	—
Durée moyenne des scolarisations (années)	8,4	9,0	—
Durée des scolarisations par % de PIB pour l'éducation	2,22	2,65	—

(5,0 années) était inférieure à celle des pays (Ghana, Côte d'Ivoire, Togo) ou groupes de pays (ensemble des pays africains et ensemble des pays non africains du monde en développement) figurant dans le tableau ci-dessus. Les progrès réalisés depuis 1993 placent le Bénin dans une situation plus ou moins proche de la moyenne des pays africains en 1993, mais toujours en deçà aussi bien de pays africains géographiquement proches comme le Ghana ou le Togo que de la moyenne des pays non africains du monde en développement.

Après cet examen de l'indicateur du développement quantitatif global du système d'éducation, nous allons maintenant étudier la question de l'efficacité dans l'usage de la ressource publique. L'efficacité se définit en général comme la capacité d'un pays d'obtenir un maximum de résultats sociaux tangibles à partir des ressources publiques qu'il mobilise et une approche relativement directe est

possible quand on dispose a) d'un indicateur du volume de ressources publiques mobilisées et b) d'un indicateur agrégé de la couverture globale du système. Ces deux données statistiques peuvent alors être mises en regard de deux façons complémentaires :

- La première consiste à calculer le rapport entre la durée moyenne des scolarisations et le pourcentage du PIB alloué à l'éducation ; la valeur ainsi définie représente la couverture obtenue par un pays pour une allocation de un-pour-cent du PIB. Plus ce chiffre est élevé, plus important, à ressources publiques mobilisées constantes, est le volume de couverture quantitative du système scolaire que le pays réussit à obtenir.

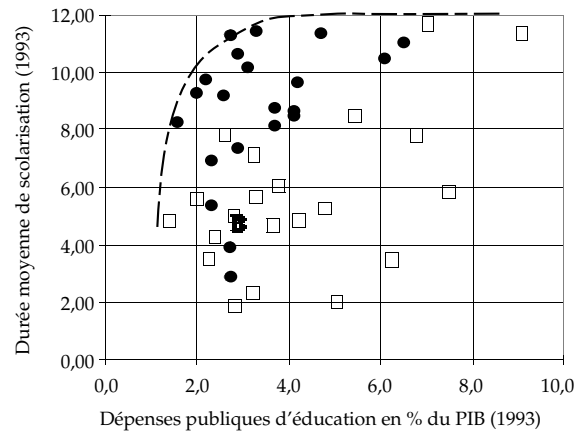
L'application de cette méthode d'estimation au cas du Bénin (tableau 5) permet de voir que les

scores, après avoir plus ou moins stagné entre 1985 et 1993, se sont améliorés au cours des six dernières années : de 1,79 en 1993 à 2,33 en 1999, un gain tout à fait substantiel. Au plan international, on constate immédiatement une forte variation d'un pays à l'autre. Ainsi, en 1993, la moyenne s'établit à 1,56 pour le continent africain mais le chiffre est de 0,40 en Éthiopie, 0,73 au Niger, 1,16 au Togo ou au Sénégal, 1,67 en Ouganda, 2,19 au Cameroun, 2,30 au Ghana et 3,06 en Zambie. Les mêmes variations se constatent hors de l'Afrique — 0,80 en Papouasie-Nouvelle-Guinée, 1,17 au Maroc, 2,98 en Colombie, 4,60 en Indonésie — mais la moyenne générale est sensiblement plus élevée qu'en Afrique sub-saharienne (2,65 contre 1,54). Dans ce large échantillon, le Bénin se trouve assez proche de la moyenne (un peu au-dessus de la moyenne africaine et au-dessous de la moyenne mondiale), mais il est difficile de dire que la position relative du Bénin se soit améliorée depuis 1993 : si des progrès y ont certes été réalisés, d'autres pays ne sont pas restés sans progresser (l'indicateur de la Mauritanie, par exemple, passe de 1,31 à 1,99 entre 1993 et 1998).

- La seconde méthode consiste à réunir les deux indicateurs directement sur un même graphique et à regarder comment le Bénin se situe dans cet espace. Le graphique 2 ci-après montre la position des différents pays du monde pour l'année 1993 ; les carrés représentent les pays d'Afrique sub-saharienne et les cercles pleins les pays non africains dont le PIB par tête est inférieur à 2.000 US\$.

On voit aussitôt que la position du Bénin en 1993, désignée par la lettre **B**, est relativement centrale : la dépense publique est plutôt faible (on l'a déjà souligné au chapitre 1) et l'indice de couverture, moyen dans le contexte africain, est également faible par rapport aux pays du monde à faibles revenus. On voit ensuite qu'un certain nombre de pays (africains et surtout non africains) mobilisant un volume de ressources publiques plus ou moins comparable à celui du Bénin réalisaient, en 1993, des performances sensiblement meilleures que les siennes en matière de couverture quantitative du système éducatif. C'est dire que le système béninois était assez éloigné d'une situation d'efficacité (le point **B** se

**Graphique 2**  
**Durée moyenne de scolarisation et dépenses publiques d'éducation en % du PIB (année 1993)**



situe en effet fort loin à l'intérieur de la « frontière d'efficacité » définie par la courbe-enveloppe des pays les plus performants (courbe en traits mixtes sur le graphique). On peut considérer que, en 1993, le système éducatif béninois fonctionnait à quelque 50 % d'efficacité par rapport à l'ensemble des pays du monde en développement (ou à 60 — 65 % si l'on ne se réfère qu'aux pays du continent africain). Il est probable que la position relative du pays s'est plutôt améliorée entre 1993 et 1998 ; mais il est probable aussi que les gains d'efficacité ont encore un très important potentiel de croissance.

### Analyse de la couverture effective du système par l'estimation du profil de scolarisation

Dans la première section de ce chapitre, nous avons utilisé la donnée statistique du taux brut de scolarisation (TBS) pour donner une première idée de la couverture du système mais, comme nous l'avons souligné, le TBS informe plus sur la capacité « physique » du système d'offrir des places pour la scolarisation des enfants que sur la scolarisation effective elle-même. Dans le cas du Bénin, le TBS de l'enseignement primaire — 81 % — indique que le système éducatif offre un nombre de places légèrement supérieur aux 4/5 de celui des enfants d'âge considéré comme normal pour cet ordre d'enseignement, c'est à dire des enfants de 6 à 11 ans.

Il serait en effet erroné de déduire de la valeur du TBS de l'enseignement primaire que 81 % d'une classe d'âge entre en CI et poursuit sa scolarité jusqu'en fin de cycle, en CM2 : la valeur du taux de scolarisation correspond à une moyenne sur l'ensemble du cycle d'enseignement et il peut y avoir des différences notables entre la couverture effective du système dans la première année du cycle et dans la dernière. Par ailleurs, le chiffre du taux brut de scolarisation peut être artificiellement gonflé par l'existence de redoublements en cours de cycle. Pour dépasser ces butées et obtenir une description plus juste et surtout plus pertinente pour une politique éducative, il est préférable de construire des « profils de scolarisation ». Ces profils, qui précisent le degré de probabilité, pour un enfant, d'atteindre chacune des classes de chacun des niveaux dans le système, peuvent être obtenus de plusieurs manières :

1\* La première méthode, de type transversal, est d'utiliser directement les données des statistiques scolaires et de calculer, dans chaque cours, le rapport du nombre des élèves non-redoublants au nombre des enfants de même âge dans le pays. Méthode intéressante, mais sa fiabilité repose sur celle des données démographiques — dont la qualité n'est pas bien connue (et il faut en outre faire des hypothèses sur l'âge des élèves dans les différents cours). Avant d'utiliser une approche longitudinale (ou pseudo-longitudinale) des phénomènes étudiés nous examinerons tout d'abord les résultats de cette première méthode transversale. Le tableau ci-après rassemble les estimations des profils basées sur les données scolaires transversales et les données démographiques correspondantes.

Sur 100 élèves entrants en CI		Sur 100 enfants dans la population
100	Accès en CI	86,5
46	Accès en CM2	39,8
34	Accès en 6ème	28,9
17	Accès en 3ème	14,1
9	Accès en 2nde	8,0
7	Accès en terminale	5,7

Du point de vue du fonctionnement interne du système, on constate que, sur 100 enfants qui en-

trement à l'école en classe de CI, 45 seulement accèdent en CM2. 34 atteignent le premier cycle secondaire, en classe de 6ème, 16 la fin de ce cycle (classe de 3ème), 9 accèdent au second cycle, en classe de seconde et 7 parviennent en terminale. Ces chiffres démontrent que l'efficacité interne du système est faible et qu'il y a beaucoup de gaspillage car, lorsqu'on sait qu'il faut avoir validé au moins cinq ans d'enseignement pour que les chances d'alphabétisation irréversible soient suffisamment solides, on peut dire, le système béninois perdant plus de la moitié des élèves au cours du cycle du primaire — 55 élèves sur 100 — que la probabilité pour que ces enfants retombent dans l'analphabétisme est extrêmement forte.

Du point de vue de la couverture du système par rapport à la population béninoise des jeunes, on peut observer que, sur 100 enfants d'une cohorte, 86 entrent à l'école ; 40 arrivent en fin d'enseignement primaire, en CM2 ; 29 accèdent au collège, 14 atteignent la classe de 3ème, 8 parviennent en seconde et 6 débouchent en terminale.

2\* On peut utiliser une seconde méthode, également de type transversal, pour mesurer la rétention en cours de cycle. Elle consiste à calculer directement le rapport entre le nombre des non-redoublants en CM2 et en CI pour les différentes années scolaires considérées ici ; on trouve ainsi des valeurs de 25,3 % en 1992-93, 29,9 % en 1993-94, 37,4 % en 1997-98 et 36,4 % en 1998-99. Cette mesure n'est pas très satisfaisante car elle pâtit généralement d'une double sous-estimation : en effet, les élèves qui sont dans ces deux classes au cours d'une année scolaire donnée correspondent à des cohortes différentes ; or, dans un pays comme le Bénin, la taille des cohortes augmente nettement d'année en année (d'environ 21 % en 6 ans) en même temps que les taux d'accès en CI s'améliorent (de 71 à 86,5 %). Les chiffres obtenus avec cette méthode doivent donc être considérés comme des sous-estimations de la réalité.

3\* Il est possible, pour éliminer l'influence de la taille des cohortes, d'utiliser un coefficient d'ajustement tenant compte de ce que, en raison du taux de croissance actuel de la cohorte des enfants de ces catégories d'âge, les effectifs des

cohortes de CI sont en moyenne supérieurs de quelque 21 % à ceux des cohortes de CM2. On obtient alors des chiffres de l'ordre de 31 % en 1992-93, 36 % en 1993-94, 45 % en 1997-98 et 44 % en 1998-99.

4\* Une quatrième méthode, quasi longitudinale, utilise le nombre des non-redoublants dans les différentes classes au cours de deux années consécutives. En rapportant le nombre des non-redoublants de CP en 1998-99 à celui des non-redoublants de CI en 1997-98, on obtient le taux de rétention entre le CI et le CP. Après avoir fait ce calcul pour toutes les classes du primaire, il suffit de multiplier entre eux les résultats pour parvenir à une estimation sur l'ensemble du cycle. Cette procédure aboutit à un chiffre de l'ordre de 38 % pour le couple des deux premières années scolaires considérées (1992-93 et 1993-94) et de 43 % pour le couple des deux dernières (1997-98 et 1998-99). On estime que cette méthode est la plus pertinente et la plus précise.

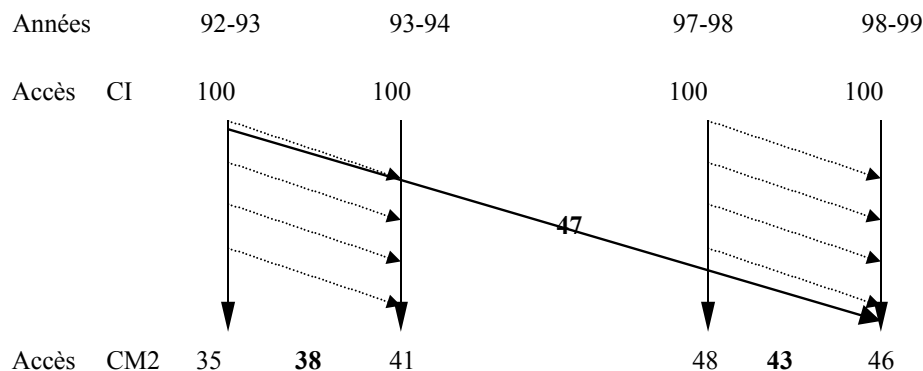
5\* Une dernière méthode, longitudinale, utilise les nombres des non-redoublants en CI pour l'année 1992-93 et des non-redoublants en CM2 pour l'année 1998-99, en partant de l'hypothèse que, en raison du niveau élevé du taux moyen de redoublants, les non-redoublants de CM2 ont passé en moyenne 7 ans dans le cycle. Le taux de rétention entre le CI et le CM2 est exprimé par le rapport des deux nombres : ici 47 %. Cette

méthode, en principe préférable à la précédente, est en réalité moins satisfaisante par ce qu'elle repose sur une hypothèse incertaine : la durée effective des études entre les classes de CI et de CM2.

Quelle que soit la méthode utilisée, ces différentes estimations convergent : le taux de survie des élèves dans l'enseignement primaire béninois est faible. Si l'on considère les méthodes 1\* et 4\* comme les plus satisfaisantes, le taux ne se situerait qu'entre 43 et 45 % pour la période 1997-99. Il faut souligner que cette faible rétention dans le primaire ne semble pas une caractéristique nouvelle de l'école béninoise : pour le début des années 80, une estimation donnait le chiffre de 48 % — mais la méthode utilisée n'était peut-être pas comparable. Et une estimation pour les années 1992-94 fait même état de taux plus faibles encore, entre 38 et 40 %. On enregistrerait donc plutôt une amélioration, légère certes mais tout de même appréciable, au cours des cinq dernières années.

Les différentes estimations obtenues dans cette section sont synthétisées dans le graphique 4 ci-après qui permet de visualiser le profil de scolarisation dans les enseignements primaire et secondaire béninois en 1998-99. On voit combien ce graphique est différent du graphique 2 basé sur les estimations des taux bruts de scolarisation et combien la prise en compte des profils de scolarisation donne de la réalité une image plus précise. Plus pertinente, surtout, d'une part parce qu'elle tient compte de ce que

**Graphique 3**  
**Taux de survie entre le CI et le CM2**





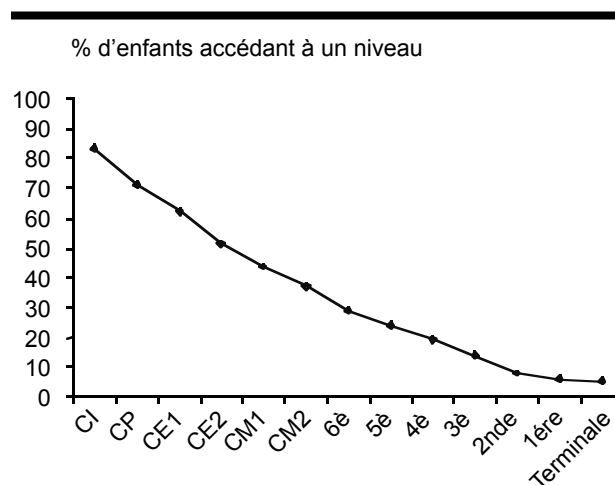
les choses peuvent être différentes en début et en fin de cycle ; d'autre part parce qu'elle élimine l'impact perturbateur des redoublements sur le taux de couverture effectif du système. On voit ainsi clairement la dégradation continue de la couverture scolaire au sein de chacun des trois cycles d'enseignement.

A partir des chiffres qui viennent d'être présentés, il est possible de dériver des indications sur la survie des élèves au cours de chacun des trois cycles considérés ainsi que sur la transition entre cycles. Le tableau ci-après rassemble les principales :

Taux de rétention primaire [CI — CM2]	45 %
Taux de transition primaire / 1er cycle secondaire [CM2 — 6ème]	75 %
Taux de rétention 1er cycle secondaire [6ème — 3ème]	49 %
Taux de transition 1er — 2nd cycle secondaire [3ème — 2nde]	57 %
Taux de rétention 2nd cycle secondaire [2nde — Terminale]	71 %

On notera que le taux de 45 % de survie (de rétention) dans le primaire est très faible ; pour situer le Bénin, voici en référence les taux de quelques pays de la sous région. En Mauritanie, le taux de rétention dans le primaire est estimé à 55 % en 1999 ; au Niger en 1998 et au Burkina Faso en 1999, le taux est de 60 % et en Guinée, en 1999, de 71 %.

**Graphique 4**  
**Profil de scolarisation dans le primaire et le secondaire, 1998-99**



Le Bénin est donc très en retard dans le domaine de la rétention des élèves dans l'enseignement primaire et fait partie là des pays les moins efficaces de la sous-région. Beaucoup d'efforts restent à faire et voir 55 % des élèves abandonner en cours de cycle reste une question très préoccupante, notamment dans le contexte de la lutte contre la pauvreté.

En ce qui concerne la transition entre cycles, en particulier la transition entre le primaire et le secondaire, le calcul classique du taux (rapporté du nombre des admis en 6ème pour une rentrée scolaire donnée (1998-1999) au nombre des élèves de CM2 au cours de l'année scolaire précédente, fait apparaître un chiffre qui n'est pas tout à fait correct. En effet, ce qu'il est utile de connaître, ce sont les chances des élèves qui accèdent au CM2 d'arriver un jour en 6ème (après une année de CM2 ou plus). Or, pour estimer ces chances (le taux effectif de transition), il convient de ne pas prendre en compte au dénominateur les redoublants de CM2. Lorsque les redoublants de CM2 sont nombreux comme, avec 25 %, c'est le cas au Bénin, le taux apparent et le taux effectif diffèrent passablement : respectivement 55 et 75 % — et c'est cette dernière valeur qui compte.

Avec un taux de transition effectif de 75 %, on peut donc considérer que la transition entre le primaire et le secondaire est fort peu stricte au Bénin (dans les pays africains francophones, ce taux est en moyenne de l'ordre 50 %). Entre le premier et le second cycle secondaire, il est estimé à 57 %, ce qui n'est pas non plus très sélectif mais reste toutefois relativement comparable à ce qu'on observe en moyenne dans les pays de la sous-région.

Au total, la sélection quantitative globale dans le système éducatif béninois tient, plus qu'à une régulation organisée de la transition entre cycles successifs, aux problèmes de rétention rencontrés en cours de cycle d'études, surtout pour les niveaux du primaire (45 %) et du premier cycle secondaire (49 %). Ce sera là sans aucun doute un sujet incontournable pour la future politique éducative du pays et il nous faut donc aborder l'analyse des facteurs qui pourraient expliquer cette faiblesse de la rétention. Mais nous examinerons ici la question au plan essentiellement structurel en laissant de côté ce qui pourrait provenir du fonctionnement même des classes au quotidien.

### **Facteurs d'offre et de demande dans l'explication de la faiblesse de la rétention des élèves dans l'enseignement primaire béninois**

Nous venons de voir que si le pays, dans l'ensemble, a fait des progrès dans la couverture de son système éducatif au cours des dix dernières années, la rétention des élèves en cours de cycle primaire est restée à des niveaux extrêmement faibles. Nous verrons au chapitre 6, sur l'équité et les disparités dans le système, que le problème existe pour les deux sexes mais qu'il est particulièrement aigu pour les filles, surtout les filles résidant en milieu rural. C'est un sujet de préoccupation sérieux car avoir accès à la scolarisation ne suffit pas, encore faut-il : a) que les élèves restent scolarisés pendant un temps suffisant (au moins 5 années validées) et b) que la qualité des apprentissages soit assez bonne pour qu'une grande part au moins de ces élèves deviennent des adultes durablement alphabétisés. La question de la qualité est certes importante, mais ne se pose que pour les enfants effectivement présents à l'école et effectivement scolarisés jusqu'à la fin du cycle. La question de la rétention est donc primordiale.

Au plan conceptuel, l'analyse des raisons ou des contextes dans lesquels la rétention est faible peut s'envisager dans une structure du type suivant :

1. premier contexte : les enfants arrêtent prématurément leurs études primaires bien que l'école soit plus ou moins proche de leur domicile mais cette école, finalement, « ne leur plaît pas ». Les raisons peuvent en être nombreuses et variées : l'école est encore trop éloignée du domicile parental, elle peut être d'une qualité (les inputs scolaires) et/ou d'une pertinence (le contenu de l'enseignement) perçue comme trop faible par les parents, les enseignants sont trop souvent absents, les enseignants sont des hommes alors que les parents préféreraient des femmes pour la scolarisation de leurs filles, ...)
2. deuxième contexte : les enfants arrêtent prématurément leurs études primaires bien que l'école soit à proximité raisonnable de leur domicile et que ses caractéristiques puissent convenir, mais les coûts directs (frais d'écolage ou autres frais de

scolarité, achat de manuels et de fournitures scolaires, ...) et/ou d'opportunité (contribution des enfants aux activités familiales productives) que les parents devraient supporter pour maintenir leurs enfants à l'école, sont jugés trop lourds. Trop lourds dans l'absolu en raison de la pauvreté ambiante, ou relativement trop lourds parce qu'ils considèrent comme trop incertains les bénéfices à attendre de la scolarisation de leurs enfants ;

3. troisième contexte : l'école qui existe à proximité de leur domicile n'offre pas toutes les classes du cycle d'enseignement et les enfants voient leur scolarisation s'achever avant d'avoir atteint la fin du primaire. Que l'école leur plaise ou ne leur plaise pas, les enfants ne peuvent être scolarisés qu'en fonction de l'offre locale car la poursuite des études les contraindrait à aller dans une école située trop loin du domicile. Si l'on parle encore ici d'abandon scolaire, ce ne sont pas vraiment les enfants qui abandonnent l'école, mais bien plutôt l'école qui abandonne les enfants.

Ce dernier cas relève typiquement d'un problème de défaillance de l'offre quantitative de places et le remède de base est simple : créer ces places (en recourant éventuellement à des formules du type classes à cours multiples si la population scolarisable est localement peu nombreuse) afin que soit effectivement assurée en tous lieux la continuité éducative de la première à la dernière année du cycle primaire. Le premier cas relève au contraire d'un problème typique d'offre qualitative. La première chose à faire est d'identifier les caractéristiques de l'école qui font problème et de définir ensuite une stratégie coût-efficace qui apporte les corrections adéquates. Le second cas est en fait a priori plus difficile à traiter car il s'agit d'un problème situé du côté de la demande ; mais si les politiques éducatives classiques ne peuvent produire immédiatement effet, cela ne signifie pas forcément pour autant qu'il n'existe aucune politique susceptible d'avoir un impact significatif.

Ces trois configurations dûment décrites, avant d'aborder les aspects liés à l'action et sans oublier qu'on peut rencontrer dans la réalité un mélange des trois, chercher à mesurer les impacts respectifs

est un préalable important ; soulignons de plus que leur importance relative peut également varier, d'une part entre zones géographiques à l'intérieur du pays (entre milieu rural et urbain, ou entre départements) et d'autre part entre les divers groupes de population (par exemple entre les garçons et les filles).

L'identification du poids relatif n'est évidemment pas chose aisée, mais c'est absolument indispensable car les politiques éducatives pertinentes, adaptées à chacune d'elles, peuvent être assez radicalement différentes. Il est commode, pratiquement, de commencer par chercher à isoler la configuration 3 dans laquelle les abandons scolaires viennent de ce que l'école n'assure pas la continuité éducative au niveau local (c'est l'école qui abandonne les élèves).

Dans cas du Bénin, on constate immédiatement que les écoles complètes (celles qui, au cours d'une année scolaire donnée, offrent les six niveaux de l'enseignement primaire), ne forment qu'une partie des écoles du pays. Le tableau 6 ci-après regroupe, pour les années scolaires 1997-98 et 1998-99, la distribution des écoles selon le nombre des niveaux offerts ainsi que le nombre des élèves qui y sont scolarisés ; on notera que les données utilisées ne sont pas exhaustives (872.925 élèves contre 907.383 dans le système) en raison de lacunes dans la base de données statistiques des écoles.

On voit qu'environ 42 % [1.474 / 3.538 ou 1.580 / 3.773] des écoles n'offrent pas, au cours de l'une des deux années scolaires considérées, les 6 niveaux

d'enseignement. Mais, du fait que ces écoles sont d'une part incomplètes et d'autre part le plus souvent situées dans des localités où la densité de la population scolaire est moindre, la proportion des élèves qui y sont scolarisés est inférieure à celle que l'on observe parmi les écoles en général : de l'ordre de 22 % [184.037 / 837.695 ou 196.737 / 872.925].

En tout état de cause, il existe un important pourcentage de situations locales dans lesquelles, entre le CI et le CM2, la continuité éducative n'est pas assurée pour les élèves. Il convient toutefois d'utiliser avec prudence des chiffres mentionnés dans le tableau 6 comme mesure de la fréquence des situations du type « cas n°3 » tel que décrit ci-dessus. On peut craindre en effet que ces données a) d'un côté, ne surestiment le nombre des écoles réellement incomplètes : certaines écoles de création récente peuvent fort bien n'offrir que 3 niveaux en 1997-98 tout en assurant la continuité éducative pour les élèves, le 4ème niveau ne devant s'ouvrir que pour 1998-99 et ainsi de suite ; b) de l'autre côté, ne sous-estiment le nombre des écoles réellement incomplètes : celles-ci ne comprennent que des élèves scolarisés dans les niveaux offerts alors que, dans les écoles offrant les six niveaux, le chiffre des effectifs est valable pour l'ensemble du cycle. Il en résulte que la fréquence des situations du type « cas n°3 » pourrait être plus grande que celle qui est estimée d'après les proportions d'élèves concernés dans le tableau brut ci-dessus. Pour progresser vers de meilleures estimations, deux voies complémentaires s'offrent à nous :

**Tableau 6**  
**Distribution des écoles/des élèves selon le nombre des niveaux offerts dans l'école, années 1997-98 et 1998-99**

Nombre de niveaux offerts dans l'école	Nombre d'écoles		Nombre d'élèves	
	1997-98	1998-99	1997-98	1998-99
1 seul niveau	188	213	11.419	12.547
2 niveaux	158	213	11.084	16.741
3 niveaux	448	442	52.023	51.960
4 niveaux	409	437	58.592	65.277
5 niveaux	271	275	50.919	50.212
<b>Contextes n'offrant pas les 6 niveaux</b>	1.474	1.580	184.037	196.737
6 niveaux	2.064	2.193	653.426	676.188
Ensemble	3.538	3.773	837.695	872.925

1) Première voie : cibler l'analyse sur les nouveaux entrants de CI et calculer la distribution de cette population particulière en fonction du nombre de niveaux offerts dans l'école où elle vient de s'inscrire (cela ne règle pas la question des écoles nouvellement créées, mais permet d'éviter le biais introduit dans les estimations par l'incomplétude de certaines des écoles décomptées dans l'effectif global). Les résultats sont rassemblés dans le tableau 7 ci-dessous :

Avec cette méthode de calcul, ce seraient donc quelque 34 % des élèves de CI qui pourraient être inscrits dans une école incomplète. Ce chiffre, assez substantiel, surestime toutefois la réalité en raison notamment de ces écoles de création récente qui n'offrent pas aujourd'hui tous les niveaux alors que leurs élèves pourront en fait avoir une scolarité complète lorsque l'école se sera pleinement développée.

2) Seconde voie : effectuer une analyse longitudinale en fusionnant, comme nous l'avons déjà fait plus haut, les fichiers des écoles sur deux années consécutives. On peut calculer aisément, entre niveaux successifs, des indicateurs de transition sur ces deux années (du CI en 1997-98 au CP en 1998-99 par exemple) et identifier ainsi les situations de discontinuité éducative. En fait, l'indicateur de transition entre deux niveaux (j) et (j + 1)

sur les deux années scolaires (t) et (t + 1) considérées peut prendre 3 types de valeur selon la situation rencontrée : a) la valeur 0, si l'on trouve des élèves au niveau (j) l'année (t) mais aucun au niveau (j + 1) l'année (t + 1) ; il s'agit alors d'un cas de discontinuité éducative au niveau (j) ; b) la valeur « . », s'il n'y avait pas d'élèves au niveau (j) pendant l'année (t), et c) une valeur comprise entre 0 et 1 lorsqu'on trouve des élèves dans les deux niveaux successifs au cours des deux années consécutives considérées. On peut alors mesurer, dans un couple d'années donné, la proportion d'élèves passés de chaque niveau au niveau suivant lorsque la continuité éducative est assurée. Pratiquement, pour éviter les problèmes de double saisie dus aux situations de redoublement, l'analyse ne porte que sur les élèves non redoublants.

Il faut souligner que les résultats rassemblés dans le tableau ci-dessus sont ceux d'une analyse basée ici sur les seules écoles publiques et que quelques (rares) écoles n'ont pu être englobées dans le calcul en raison des difficultés rencontrées pour fusionner les fichiers des deux années successives étudiées. Sur cet échantillon et avec cette méthode de calcul, le taux de rétention se situe à 40 % contre 44 % dans la population scolaire globale (où sont inclus les établissements privés dont le taux de rétention est meilleur, tant en raison de la sélection sociale des familles que de leur implantation essentiellement urbaine).

**Tableau 7**  
**Distribution des nouveaux entrants en CI selon les niveaux offerts dans l'école (1998-99)**

	Nombre de nouveaux entrants	Pourcentage
1 seul niveau	8.353	4,9
2 niveaux	6.265	3,7
3 niveaux	14.611	8,6
4 niveaux	17.154	10,1
5 niveaux	10.796	6,4
<b>Ensemble dans les écoles n'offrant pas les 6 niveaux</b>	<b>57.179</b>	<b>33,8</b>
6 niveaux	111.924	66,2
Total	169.103	100,0

**Tableau 8**  
**Elèves ne pouvant poursuivre leur scolarité localement, selon le cours fréquenté en 1997-98**

Niveau du cours	Non-redoublants 1997-98 (a)	Elèves dans école n'offrant pas le cours plus élevé en 1998-99 (b)	Rapport (b)/(a) en %
CI	153.561	8.024	5,2
CP	128.445	5.645	4,4
CE1	106.806	5.565	5,2
CE2	86.590	4.799	5,5
CM1	71.299	4.437	6,2
CM2	58.302	—	—

A chacun des niveaux de cours considérés, environ 5 % des élèves scolarisés se trouvent confrontés à une situation de discontinuité éducative où leur prochaine année scolaire n'est pas assurée. En multipliant entre elles ces situations, on obtient un cumul qui permet d'estimer qu'environ 24 % [ $1 - 0,76$  ; avec  $0,76 = (1 - 0,052) \cdot (1 - 0,044) \cdot (1 - 0,052) \cdot (1 - 0,055) \cdot (1 - 0,062)$ ] des élèves sont exposés à subir une discontinuité forcée dans leurs études. Pour ces élèves, c'est donc bien plutôt l'école qui les abandonne, que eux/elles qui abandonneraient prématurément, de leur propre fait, les études.

Une fois ces situations identifiées, le sous-échantillon des écoles dans lesquelles la continuité éducative est assurée permet d'estimer le taux de rétention jusqu'en CM2 des nouveaux entrants de CI. Ce chiffre, de l'ordre de 52 %, est important à connaître lorsqu'on se place dans une perspective de politique éducative car il montre que, même lorsque la continuité éducative est assurée, une très grande partie des élèves (48 %) entrant en CI n'atteint pas la fin du cycle. Cela signifie qu'une politique classique, fondée sur le développement de l'offre scolaire (au moins telle qu'elle existe actuellement), n'est probablement pas pertinente et ne peut répondre au besoin, essentiel pour le pays, d'amener significativement plus de 40 % des élèves à réaliser une scolarisation primaire complète.

Pour résumer, il ressort des analyses de cette section que les premières causes d'un taux de rétention des élèves aussi bas que 40 % dans les écoles publiques béninoises sont les suivantes :

1\* environ **24 % des élèves sont en situation de discontinuité éducative** et l'on peut (sans aucun doute doit) y remédier par une politique d'offre adéquate. Ceci peut conduire à construire des écoles (si oui, par qui ? l'état, les communautés, ...), à mobiliser des maîtres (lorsque c'est indispensable, car l'organisation en cours multiples est sans doute possible ici ou là) soit par la voie du recrutement, soit par des réaffectations d'enseignants en provenance d'écoles dont la dotation en maîtres est excédentaire (voir infra, chapitre 7).

2\* **lorsque la continuité éducative est assurée** (c'est à dire pour environ 76 % des élèves), **la rétention entre le CI et le CM2 n'est que de 52 %, ce qui**

**reste un chiffre extrêmement faible.** Cela signifie que les politiques éducatives classiques fondées sur le développement quantitatif standard de l'offre ne pourront améliorer cette situation et que d'autres solutions devront être envisagées.

Quels sont les éventuels facteurs responsables des abandons en cours d'études lorsqu'une école existe effectivement à proximité ? Tel va être maintenant l'objet de notre recherche.

Il sera utile, à cet effet, de partir de l'idée suivante : la demande de scolarisation individuelle, qu'il s'agisse de l'accès à l'école ou de la rétention en cours d'études, peut s'analyser dans un cadre conceptuel où les parents sont supposés décider positivement de l'éducation de leurs enfants si les bénéfices qu'ils en attendent sont supérieurs aux coûts qu'ils doivent assumer. Dans ce cas, si les parents ne mettent pas leurs enfants à l'école, c'est ou bien que les bénéfices à attendre ne leur paraissent pas justifier les dépenses à supporter, ou bien que les coûts qu'ils supportent sont trop importants compte tenu de leur perception des bénéfices qu'eux-mêmes et leurs enfants sont susceptibles de retirer de la fréquentation scolaire.

En matière de rétention scolaire spécifiquement, souligner que l'abandon des études concerne des enfants qui ont préalablement eu accès à l'école est une (utile) lapalissade. Plus précisément, c'est donc que la balance des coûts et des bénéfices, qui penchait en faveur de l'école lors de l'accès en CI, ne le fait plus quelques années plus tard. Comment cet équilibre, initialement favorable mais peut être fragile, peut-il s'être modifié en cours d'études ? Au moins deux aspects importants méritent ici d'être cités :

a) il existe un facteur, inconnu au moment de l'entrée à l'école, et qui va progressivement se découvrir en cours de scolarité : l'adaptation de l'enfant au contexte scolaire et sa réussite dans les études. Même si les parents ne sont pas totalement compétents pour juger de la réussite de l'enfant, ils reçoivent tout de même des signaux dont le plus clair est sans doute la progression sans encombre de l'enfant au niveau suivant — ou bien l'obligation de redoubler. Au Bénin, comme nous l'analyserons plus en détail ultérieurement, les redoublements sont relativement

fréquents puisque le taux global est de 25 % pour le cycle primaire : chaque année, plus d'un enfant sur quatre est en fait invité à redoubler. La conséquence en est double : d'une part, l'enfant prend une année d'âge sans progresser dans sa scolarité ; d'autre part, indépendamment des coûts directs supplémentaires entraînés tant pour les parents que pour le système, les parents reçoivent un signal négatif sur la capacité de l'enfant de tirer profit de l'enseignement qui lui est dispensé. Sans équivoque possible, cela ne peut qu'inciter les parents à réviser à la baisse leur estimation des bénéfices que l'enfant est susceptible de retirer de l'école.

b) lorsque l'enfant accède au CI, il/elle est relativement jeune : en moyenne 6,5 ans, âge où les coûts d'opportunité liés à sa présence à l'école sont encore relativement faibles. On constate par contre en général que ces coûts augmentent avec l'âge et le développement physique des enfants. De plus, pour les filles, l'âge de la puberté (de l'ordre de 12 à 13 ans) marque le début d'une période où la vigilance des parents se renforce particulièrement, surtout dans les segments les plus traditionnels de la société. Réunis ou non, ces deux facteurs expliquent que les coûts d'opportunité associés à la scolarité de l'enfant croissent globalement avec l'âge — et par conséquent avec le niveau scolaire.

Si donc, en cours de scolarité, les coûts d'opportunité ont tendance à augmenter alors que les bénéfices de l'école doivent être revus à la baisse (en particulier pour les enfants qui ont dû redoubler une ou plusieurs fois), on comprend qu'il y ait dégradation de la demande scolaire et que, si la demande initiale n'était déjà pas très forte, la détérioration des bénéfices résultant de l'augmentation des coûts ne puisse que conduire certains parents à retirer leurs enfants de l'école.

Si l'on conçoit, au plan théorique, qu'une grande fréquence de redoublement puisse avoir une incidence négative sur la rétention des élèves en cours de cycle primaire, il n'est pas immédiat de déterminer l'incidence quantitative exacte des 25 % de redoublements observés sur le taux de rétention (du moins pour cette partie de la rétention qui ne relève pas

d'une défaillance de l'offre locale défaillante). Nous ne disposons pas, au Bénin, des données qui nous permettraient d'apporter à cette question des éléments de réponse validés par l'expérience. En l'absence de données spécifiques, nous ne pouvons donc nous appuyer que sur des analyses internationales comparables et nous recourons ici à un modèle économétrique qui cherche à rendre compte de la variabilité du taux de rétention dans les études primaires en fonction de la fréquence des redoublements, du niveau de développement économique du pays et du coût unitaire des études. Les calculs indiquent que, en moyenne, sur un échantillon d'une cinquantaine de pays (dont du reste le Bénin), un point de redoublement supplémentaire est associé à une diminution du taux de rétention de 0,8 point. Si l'on applique cette corrélation, les 25 % de redoublements pourraient, à eux-seuls, justifier environ 20 points du taux d'abandon en cours de cycle primaire.

Même si l'on n'accorde que valeur d'illustration à ces résultats chiffrés — si vraisemblables soient-ils dans le contexte béninois — ils donnent une base pour envisager de réduire la fréquence des redoublements. Pour rester sur des chiffres raisonnablement réalistes, si le pays parvenait à ramener le taux moyen de redoublement de 25 à 10 %, on peut estimer que cette réussite à elle seule améliorerait de quelque 12 points le taux de rétention en cours d'études primaires, ce qui représenterait un progrès tout à fait substantiel.

La consolidation de l'impact des mesures a) permettant d'offrir une scolarisation primaire complète sur les 6 niveaux dans toutes les écoles et b) conduisant à réduire le taux de redoublement de 25 à 10 %, fournit une estimation du taux de rétention, qui pourrait ainsi passer à 64 %. (Le contexte de continuité éducative effectivement assurée sur l'ensemble du cycle primaire, c'est-à-dire dans toutes les écoles, est essentiel).

On voit donc se dessiner certains éléments d'une stratégie possible d'amélioration de la rétention des élèves en cours de scolarité primaire. Le taux de rétention global actuel, d'environ 40 % dans les écoles publiques, pourrait atteindre a) en un premier temps 52 % grâce à une politique d'offre classique visant à offrir la possibilité d'une scolarité primaire complète dans toutes les écoles du pays et b) en un second temps un chiffre sans doute de l'ordre de 64

% à l'aide d'une politique volontariste de réduction à 10 % du taux de redoublement dans le système<sup>3</sup>.

Le taux de rétention de 64 %, (tel qu'estimé devoir résulter de l'application de ces mesures et même s'il ne doit être considéré que comme une approximation) reste toutefois encore assez faible : il ne ferait que situer la rétention au Bénin au niveau moyen des pays francophones d'Afrique et serait probablement encore insuffisant. Au moins deux voies s'offrent encore, mais pour lesquelles le contexte de ce rapport ne permet pas de proposer des estimations d'impact car cela exigerait des travaux spécifiques complémentaires qui sortent des possibilités de cette étude : a) une action sur le coût de l'éducation pour les familles ; b) des actions visant à mieux aligner l'école sur les demandes ou les contraintes familiales.

a) pour inscrire leurs enfants à l'école, les familles doivent en principe acquitter des frais d'écolage, de l'ordre de 1.500 à 2.000 Fcfa par an et par enfant (frais susceptibles de varier d'une localité à l'autre). Verser cette somme, si peu considérable semble-t-elle dans l'absolu, peut toutefois présenter une réelle difficulté pour certains parents. La suppression de ces frais aurait sans doute un impact à la fois sur l'accès à l'école et sur la rétention en cours d'études, comme ce fut le cas ces dernières années au Malawi ou en Ouganda — et il paraît difficile de quantifier a priori cet impact. Mais il faut souligner qu'on ne peut se limiter à supprimer l'écolage, si l'on veut que la mesure fasse vraiment effet, sans compensation financière pour l'école comme il fut fait voici quelques années pour les filles ; du fait de l'absence de compensation, la suppression des frais d'écolage n'a pas accru, comme espéré, leur scolarisation : ce fut au contraire, pour les écoles, une incitation négative à admettre les filles, qui ne payaient rien, alors que la scolarité des garçons restait soumise au paiement de l'écolage.

b) en gros, il s'agit de rapprocher l'école des communautés en cherchant les modes d'organisation et, pour la part du contenu d'enseignement soumise à option, les éventuels aménagements locaux qui permettront à l'offre scolaire, tout en conservant les caractéristiques définies au plan

national, de présenter celles qui sont souhaitées au plan local. Dans ce domaine, certaines recherches expérimentales peuvent suggérer des pistes, et il est peut-être préférable, plutôt que de chercher à régler de telles questions au niveau central, de se borner à identifier à ce niveau : a) les éléments de référence que doivent avoir en commun toutes les écoles primaires du pays (ce qui doit être imposé à tous) ; b) les marges de manœuvre laissées aux échelons locaux (quels sont ces échelons ? quels sont les domaines — contenus, calendrier, etc. — et quelle est l'ampleur acceptable des ajustements ?) ; c) les modes institutionnels qui organiseront les relations entre le niveau central et les niveaux décentralisés (fonctionnement général, points sur lesquels des autorisations préalables sont ou ne sont pas nécessaires, contrôle des procédures et des résultats, ...). Des organisations de ce type fonctionnent déjà au Bénin dans le secteur de la santé et, à moyen terme, il sera probablement utile de réfléchir à la façon d'utiliser également ce genre de structure dans le secteur de l'enseignement.

---

1. Il faut toutefois souligner que, au début de la période, les chiffres du privé sont généralement un peu sous-estimés en raison d'une couverture non exhaustive de la collecte statistique. Cette couverture s'est progressivement améliorée et les tendances réelles sont donc sans doute un peu inférieures à celles que manifestent les chiffres ; mais ceci ne remet pas en cause l'image du développement relativement très important de l'enseignement privé.

2. On notera que ce chiffre est cohérent avec celui du taux de rétention globale — 40 % — dans l'ensemble des écoles publiques (il pourrait être de l'ordre de 70 à 75 % dans les écoles privées) et avec l'estimation à 24 % du pourcentage d'élèves en situation de discontinuité éducative par défaillance de l'offre locale de scolarisation. En effet, le taux moyen de 40 % n'est autre que la somme du taux de rétention des élèves dans les écoles assurant la continuité éducative, pondéré par la fréquence de cette situation, et d'un taux de rétention (ici : nul) pondéré par la fréquence des situations de discontinuité éducative. Cette relation numérique est effectivement vérifiée :  $[0,40 = (0,52 \times 0,76) + (0 \times 0,24)]$ .

3. Pour réaliser une telle politique, agir sur la qualité de l'école ne peut évidemment nuire ; mais l'expérience prouve qu'il conviendra sans doute de prendre d'abord des mesures de nature structurelle et administrative pour obtenir des progrès significatifs en ce domaine. On peut par exemple envisager l'organisation de cycles de 2 ou 3 ans avec des programmes déterminés par cycle (et non plus année) — sans possibilité de redoublement intra-cycle — et des critères d'évaluation à la fin de chaque cycle. En complément, au changement de cycle, des normes limitant le nombre des redoublements pourraient aussi être imposées au niveau soit des écoles, soit des circonscriptions d'inspection.

# 3

## Les coûts et le financement du système

**N**ous examinerons dans ce chapitre les ressources mobilisées pour le système éducatif et leur distribution par niveau ou type d'éducation d'une part, par nature d'autre part. Nous essaierons autant que possible, en incorporant l'évaluation du montant des ressources extra-budgétaires (familles, collectivités, aide internationale), de ne pas nous limiter au financement public. Même si le financement de l'Etat représente le plus clair des ressources mobilisées pour le secteur et qu'il est bien plus aisé à appréhender. Nous proposerons des estimations de coûts unitaires ainsi que des analyses des facteurs qui structurent leurs variations d'un niveau d'enseignement à l'autre et, à chacun d'entre eux, d'une école à l'autre. Dans la mesure où les données le permettront, ces informations seront examinées dans une double perspective : diachronique, pour observer les évolutions, et synchronique, afin de situer les choix du Bénin au plan international, par référence à ceux de pays comparables.

### Perspective de mesure globale des ressources mobilisées pour le secteur de l'éducation

Dans cette section, nous étudierons en premier lieu les ressources budgétaires et leur évolution avant d'élargir le panorama par la présentation de données consolidant les apports d'origines diverses, notamment extra-budgétaires, qui concourent au financement des activités éducatives.

### Les dotations et dépenses budgétaires du ministère de l'Education nationale

Le budget des dépenses engagées par le ministère de l'Education nationale et de la Recherche scientifique (MENRS) comprend quatre postes : deux pour les dépenses courantes et deux pour les dépenses d'investissement.

Les **dépenses courantes** comprennent d'abord les dépenses en personnel et les dépenses de fonctionnement courant gérées par le MENRS sous la rubrique « charges réparties ». On trouve également des dépenses courantes dans la rubrique des « charges non réparties » sur laquelle le ministère des Finances exerce un contrôle plus important. Elles figurent dans les dépenses communes du budget de l'Etat et comprennent essentiellement des dépenses de transfert et de fonctionnement.

Cette séparation des dépenses courantes d'éducation en deux parties est une pratique déjà ancienne. L'un des motifs invoqués pour l'expliquer est que l'Etat se réservait autrefois la possibilité de ne pas dépenser tous les crédits votés, ce qui lui donnait plus de flexibilité et un meilleur contrôle sur certaines dépenses lorsque le contexte des finances publiques était difficile. On voit aussi apparaître dans les dépenses de personnel, à partir de 1997, la rubrique supplémentaire « provision pour recrutements » affectée au financement du coût salarial des enseignants contractuels.

Les **dépenses en capital** s'inscrivent d'une part dans le « Budget d'Equipement Socio-Administra-



tif » (BESA) et d'autre part dans la section « éducation » du Programme d'Investissements Publics (PIP) du budget général de l'Etat.

Le tableau qui suit retrace l'évolution des grandes composantes des budgets  *votés*  en faveur du MENRS.

Ces données mettent en évidence des modifications assez sensibles de la structure du budget entre 1992 à 1998. Ainsi, les dotations budgétaires pour le personnel, qui représentaient 72 % des dotations globales et 79 % des dotations courantes dans le budget de 1992, ne représentent plus que 57 % et 73 % respectivement dans celui de 1998. Ces importants changements structurels ont une double origine : d'une part les fortes contraintes pesant depuis 1986 sur l'évolution de la masse salariale dans le contexte de l'ajustement macro-économique ; d'autre part l'évolution des dépenses non salariales elles-mêmes.

- En ce qui concerne **l'évolution de la masse salariale** (salaires de base, charges patronales, indemnités de nature familiale et indemnités profession-

nelles diverses), l'Etat a été amené à la fois à limiter sévèrement le recrutement de nouveaux agents et à réguler de façon parfois drastique les rémunérations des agents déjà en poste : pendant de relativement longues périodes, l'indice des agents de l'état a été bloqué et l'ajustement ne s'effectuait que lorsque le blocage général était levé ; d'où l'irrégularité des augmentations de la masse salariale dans le budget de l'Etat. Par exemple, entre 1986 et 1992, les agents ont été rémunérés sur la base de l'indice acquis en 1986 puis, jusqu'en décembre 1999, sur la base de celui 1992. En outre, la valeur du point de l'indice a également été utilisée pour modérer l'évolution de la masse salariale : déconnectée de l'évolution du coût de la vie, elle a seulement subi quelques ajustements périodiques : la valeur du point n'a fait que passer de 2.100 à 2.310 Fcfa en 1994 et à 2.425 Fcfa en 1997 et n'a pas varié depuis lors. Sont intervenues en revanche, pour tempérer cette rigueur, notamment lors de la dévaluation du Fcfa en 1994, des mesures spécifiques telles que le rétablissement de

**Tableau 9**  
**Evolution du budget voté de l'Education Nationale, 1992-99 (millions de Fcfa courants)**

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Dotation pour le personnel</b>	<b>15.271</b>	<b>15.191</b>	<b>18.076</b>	<b>21.235</b>	<b>22.631</b>	<b>25.661</b>	<b>26.860</b>	<b>28.756</b>
Réparties	14.840	14.758	17.497	20.654	22.028	22.552	22.303	23.837
Non réparties	431	433	579	581	603	3.109	4.557	4.919
Provision pour recrutement	—	—	—	—	—	2.480	3.880	4.225
<b>Autres dotations de fonctionnement</b>	<b>1.873</b>	<b>1.857</b>	<b>3.754</b>	<b>3.868</b>	<b>5.380</b>	<b>5.681</b>	<b>6.434</b>	<b>6.719</b>
Réparties	934	934	1.513	1.575	1.607	4.297	4.749	5.099
Non réparties	939	923	2.241	2.293	3.773	1.384	1.685	1.620
<b>Transferts</b>	<b>2.143</b>	<b>2.203</b>	<b>4.080</b>	<b>4.368</b>	<b>4.487</b>	<b>3.607</b>	<b>3.890</b>	<b>3.995</b>
Subventions	720	780	910	1.090	1.095	1.095	1.090	810
Bourses	1.423	1.423	2.170	2.278	2.392	2.512	2.637	3.022
Appui au secteur éducatif	—	—	1.000	1.000	1.000	—	163	163
<b>Total des dotations courantes</b>	<b>19.287</b>	<b>19.251</b>	<b>25.910</b>	<b>29.471</b>	<b>32.498</b>	<b>34.949</b>	<b>35.297</b>	<b>39.470</b>
<b>BESA</b>	<b>—</b>	<b>270</b>	<b>405</b>	<b>465</b>	<b>473</b>	<b>511</b>	<b>554</b>	<b>620</b>
<b>Budget d'investissement (PIP)</b>	<b>1.920</b>	<b>2.170</b>	<b>4.913</b>	<b>5.652</b>	<b>6.141</b>	<b>6.777</b>	<b>7.227</b>	<b>10.259</b>
Financement interne	208	457	592	423	1.250	1.781	1.888	2.832
Financement externe	1.712	1.713	4.321	5.229	4.891	4.996	5.339	7.427
<b>Total des dotations en capital</b>	<b>1.920</b>	<b>2.440</b>	<b>5.318</b>	<b>6.117</b>	<b>6.614</b>	<b>7.288</b>	<b>7 781</b>	<b>10.879</b>
<b>Total général</b>	<b>21.207</b>	<b>21.691</b>	<b>31.228</b>	<b>35.588</b>	<b>39.112</b>	<b>42.237</b>	<b>44.965</b>	<b>50.349</b>

Source : MENRS, Service du Budget.

l'indemnité de résidence (1994), la généralisation de l'indemnité de logement à tous les fonctionnaires et le doublement du barème des allocations familiales (1995). Au total, il est net toutefois que d'assez fortes contraintes ont pesé sur l'évolution de la masse salariale des fonctionnaires et des enseignants en particulier.

- En ce qui concerne les dotations budgétaires pour les dépenses non-salariales, on constate que, si tous les postes ont solidement augmenté en valeur nominale, ce sont les dépenses de fonctionnement non-salariales (+ 258 %) et les dépenses d'investissement (+ 467 %) qui ont bénéficié des majorations les plus notables — sans oublier que les dépenses en capital sont toujours en majeure partie assurées par le financement extérieur, en forte progression entre 1992 et 1999, jusqu'à couvrir plus des deux tiers du budget des actions menées en 1999. Les dotations pour les dépenses de transferts ont également progressé en valeur nominale, mais de façon en général plus modérée (+ 86 % de 1992 à 1999) que pour les autres dépenses non-salariales.

Deux raisons complémentaires militent toutefois pour la prudence lorsqu'on analyse l'évolution des données budgétaires sur plusieurs années : la première est que dépenses publiques effectives peuvent différer des dotations budgétaires votées ; la seconde est que les évolutions en termes pécuniaires nominaux sont faussées par les détériorations progressives du pouvoir d'achat de la monnaie. Le tableau 10 ci après tente de corriger ces deux inconvénients du tableau 9 en proposant une double série de données : dépenses effectives en monnaie courante et ces mêmes dépenses en valeur « constante » calculée à l'aide de la série du déflateur du PIB de l'Institut National de la Statistique ; dans l'ensemble, cet indice de déflation est sans doute correct, mais il faut garder présent à l'esprit le caractère approximatif des mesures en valeur dite constante, car on ne peut évidemment jamais être certain de la pertinence d'un indicateur global appliqué à des éléments aussi différents que les dépenses en capital et les bourses aux élèves ou aux étudiants.

En valeur constante, l'évolution sur les sept dernières années sera certes moins spectaculaire et l'augmentation globale des dépenses courantes n'est plus que de 18 % (11 % seulement pour les dépenses de personnel et moins de 10 % pour les dépenses de transfert — le volume des bourses ayant même diminué de 2,3 à 2,2 milliards de Fcfa). Les dépenses de fonctionnement hors salaires, qui représentaient en 1992 seulement 8,3 % des dépenses courantes du ministère (1.295 milliards sur 15.547 milliards de Fcfa) — chiffre particulièrement bas pour un fonctionnement à peu près correct du système), ont par contre réellement augmenté de façon substantielle puisqu'elles ont plus que doublé et atteint 16,6 % des dépenses du MENRS en 1998. L'évolution des dépenses en capital a été plus incertaine (mis à part le chiffre spécialement bas de 1992), avec des variations annuelles aussi erratiques que celles qui ont été observées dans tous les pays.

L'intérêt des données de ce tableau, au delà de l'observation des évolutions en valeur constante, est de permettre le rapprochement entre dotations budgétaires votées (tableau 9) et dépenses effectivement réalisées. Le tableau 11 ci-après rassemble les taux de réalisation du budget par grands postes entre 1992 et 1998.

On voit que, avec des chiffres compris entre 80 et 90 %, le taux de réalisation des dotations budgétaires a été relativement faible au cours des exercices 1993 à 1998. Le taux de réalisation des dépenses d'investissement est à la fois plus faible et plus variable (travaux prévus mais non réalisés à temps, reports partiels sur l'exercice suivant, etc.) que celui des dépenses courantes et, parmi ces dernières, c'est dans les « autres dépenses de fonctionnement » (dépenses non salariales) qu'on relève les taux d'exécution les plus faibles et les plus variables d'une année sur l'autre. Cette difficulté rencontrée par le Bénin pour exécuter ce qui avait été prévu au budget a fait l'objet d'analyses diverses cherchant à identifier l'origine des obstacles et des blocages dans le circuit de la dépense. Il est possible que des améliorations sur ce plan soient en cours mais, à partir de données limitées à l'exercice budgétaire 1998, force est de constater que des progrès significatifs restent à faire.

**Tableau 10**  
**Evolution des dépenses budgétaires réalisées, en valeurs courante et constante, 1992-1998**  
**(millions de Cfa)**

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Dépenses de personnel</b>							
Valeur courante	12.566	14.115	17.713	21.346	22.159	23.001	25.491
Valeur constante (1998)	22.783	25.303	23.772	24.825	24.153	23.967	25.491
<b>Autres dépenses de fonctionnement</b>							
Valeur courante	1.295	883	2.652	1.249	3.263	4.054	5.552
Valeur constante (1998)	2.348	1.582	3.559	1.453	3.557	4.224	5.552
<b>Transferts</b>							
Valeur courante	1.686	1.881	3.008	3.627	3.929	3.026	3.334
Valeur constante (1998)	3.057	3.371	4.037	4.218	4.283	3.153	3.334
<b>Total des dépenses courantes</b>							
Valeur courante	15.547	16.889	23.374	26.222	29.351	30.081	33.377
Valeur constante (1998)	28.188	30.256	31.368	30.496	31.993	31.344	33.377
<b>BESA</b>							
Valeur courante	—	212	111	24	391	330	430
Valeur constante (1998)	—	380	149	28	426	344	430
<b>Dépenses d'Investissement (PIP)</b>							
Valeur courante	502	2.309	2.841	3.601	4.859	3.317	5.200*
Valeur constante (1998)	910	4.138	3.813	4.188	5.297	3.456	5.200*
<b>Total des dépenses en capital</b>							
Valeur courante	502	2.521	2.952	3.625	5.250	3.647	5.630*
Valeur constante (1998)	910	4.518	3.962	4.216	5.723	3.800	5.630*
<b>Dépenses totales</b>							
Valeur courante	16.050	19.410	26.325	29.847	34.601	33.728	39.007*
Valeur constante (1998)	29.099	34.774	35.329	34.712	37.716	35.145	39.007*

Source : Calculs faits sur la base des renseignements fournis par le Service du Budget (MENRS).

**Tableau 11**  
**Taux de réalisation des dotations budgétaires par grands postes, 1992-1998 (%)**

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Dépenses courantes totales</b>	<b>80,6</b>	<b>87,7</b>	<b>90,2</b>	<b>88,9</b>	<b>90,3</b>	<b>86,1</b>	<b>94,5</b>
Personnel	82,2	92,9	98,0	100,5	97,9	89,6	94,9
Autres dépenses de fonctionnement	69,1	47,5	70,6	32,2	60,7	71,3	86,2
Transferts	78,4	85,3	73,7	83,0	87,5	83,9	85,7
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>26,1</b>	<b>103,3</b>	<b>55,5</b>	<b>59,2</b>	<b>79,4</b>	<b>50,0</b>	<b>72,4</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>75,6</b>	<b>89,4</b>	<b>84,2</b>	<b>83,8</b>	<b>88,5</b>	<b>79,9</b>	<b>86,7</b>

### **Consolidation de la contribution des différents acteurs dans le financement du secteur**

L'étude des dépenses d'éducation au Bénin et de leur financement est considérablement facilitée par l'existence d'un compte économique de l'éducation (CEE) créé par une équipe nationale avec l'appui technique de l'Institut International de la Planification de l'Education (IIPÉ-UNESCO) et le soutien financier du Projet CLEF-USAID.

Ce compte a été publié pour les exercices budgétaires 1993 à 1996 et la version provisoire pour 1997 et 1998 vient d'être établie. Sous réserve de la validation de cette version et pour peu que l'on détaille davantage certaines des données publiées, nous disposons là d'une base d'analyse solide. En agrégeant les données, il est possible de mesurer l'évolution des dépenses effectives des différentes parties qui contribuent au financement du secteur. Contrairement à ce qu'il en est pour les données budgétaires classiques, certaines dépenses (de recherche par exemple) ne sont pas considérées comme éducatives par le compte économique de l'éducation, qui se limite par ailleurs aux activités d'enseignement réalisés dans le pays, à l'exclusion des dépenses relatives au financement des étudiants béninois à l'étranger (mais leur réintégration est relativement aisée et des estimations seront proposées). En ce qui concerne les dépenses d'éducation financées par les familles, seules les dépenses bien identifiables (par exemple frais de scolarité dans les établissements privés, droits d'écologie dans les établissements publics) sont prises en compte, ce qui laisse de côté des dépenses tout aussi réelles, entre autres pour des cours particuliers (assez répandus dans certains centres urbains<sup>1</sup>) faute de pouvoir les estimer avec une précision suffisante. De même ne sont pas comptabilisées les dépenses relatives : a) à l'éducation informelle (écoles communautaires, apprentissage sur le tas) ; b) à l'alphabétisation (qui dépend du ministère de la Culture) ; c) à la formation professionnelle continue pour les personnels non enseignants.

La masse salariale des enseignants contractuels, recrutés en grand nombre depuis 1997, n'est pas intégrée aux comptes provisoires de 1997 et 1998 mais on connaît les sommes budgétisées (2,48 milliards de Fcfa en 1997 et 3,88 en 1998) et leur ventilation par

niveau d'études est possible. Le tableau 12 ci-après rassemble les estimations obtenues pour les contributions nettes des différents financeurs à la dépense nationale d'éducation.

Les chiffres de ce tableau font ressortir que, si la part de la dépense nationale d'éducation financée par l'Etat est bien la plus forte, elle ne représente toutefois que 57 % du total en 1998. Après l'Etat, ce sont les parents (dont on a vu que la contribution était en fait sous-estimée) qui assument la part la plus importante : 28 % de la dépense nationale — la moitié du volume du financement public en 1998. Les ONG et le financement extérieur (chacun pour environ 5 % de la dépense totale) complètent la structure du financement car les collectivités locales et l'autofinancement des établissements n'apportent qu'une contribution assez limitée.

Si l'on se penche maintenant sur les évolutions dans le temps, on observe que la part de financement assumée par les parents d'élèves a notablement augmenté, de 21 % en 1993 à 28 % en 1998, cependant que la part de l'Etat diminuait de 65 à 57 %.

Il convient de noter que l'importance de la contribution des parents d'élèves tient en partie à leurs dépenses dans les établissements privés, si bien que l'augmentation de la contribution globale des familles relève au moins pour une part, ainsi qu'on l'a indiqué au chapitre précédent, du développement des scolarisations dans le privé. Le tableau 13 ci-après indique la distribution, entre établissements de formation publics et privés, de la contribution des différents financeurs pour l'année 1998.

Le tableau 13 illustre la grande différence de structure entre les deux secteurs de formation. On remarque en premier lieu que, dans l'enseignement privé, ce sont les familles qui, avec 86 %, assurent l'essentiel du financement alors que, dans le public, la contribution des parents, bien que relativement substantielle, n'atteint que 16 à 17 % de la dépense globale. On peut aussi noter que les contributions des collectivités et le financement extérieur s'adressent exclusivement au secteur public.

Mais ce qui est sans doute ici le plus marquant, c'est que le secteur privé de l'éducation et de la formation, contrairement à ce qu'on voit dans de nombreux pays, ne reçoit aucune subvention financière directe de l'Etat. On peut se demander dans quelle mesure cette stratégie est la meilleure car si le secteur

**Tableau 12**  
**Structure du financement global de la dépense nationale d'éducation, 1993-1998**  
**(millions de Fcfa courants)**

Années	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Dépenses courantes</b>	<b>25.138</b>	<b>35.015</b>	<b>40.362</b>	<b>46.209</b>	<b>53.697</b>	<b>61.061</b>
Etat	17.722	23.905	26.417	28.826	32.524	36.226
Collectivités	15	16	18	40	35	35
Parents d'élèves	5.771	7.993	9.784	12.138	15.637	18.850
ONG	436	689	816	916	1.035	1.176
Extérieur	1.083	1.592	2.345	3.050	2.970	2.970
Autofinancement	611	820	982	1.239	1.496	1.804
<b>Dépenses totales</b>	<b>27.483</b>	<b>38.305</b>	<b>43.821</b>	<b>50.961</b>	<b>58.239</b>	<b>66.098</b>
Etat	17.988	24.368	26.600	30.300	3.446	37.538
Collectivités	181	414	432	551	793	855
Parents d'élèves	5.771	7.993	9.784	12.138	15.635	18.850
ONG	1.459	2.471	2.876	3.119	3.335	3.517
Extérieur	1.473	2.239	3.147	3.614	3.534	3.534
Autofinancement	611	820	982	1.239	1.496	1.804

privé, en dépit de l'absence de financement public et partiellement en réponse aux difficultés du secteur public, a su se développer au cours des dernières années, il n'est pas certain que ce mouvement, qui allège par ailleurs la charge financière de l'Etat, puisse conserver son dynamisme dans le futur. De plus, il n'est pas certain que cette position aide l'Etat, placé en face de la nécessité de définir une stratégie globale de formation pour le pays — stratégie de laquelle il ne serait sans doute pas pertinent d'exclure la contribution du secteur privé car la responsabilité de l'Etat se situe probablement davantage dans la scolarisation des enfants que dans leur scolarisation au sein d'établissement gérés et financés par lui.

### La distribution des dépenses par niveaux et types d'enseignement

La présentation des données financières dont nous disposons ne permet pas de faire des distinctions très fines ; la séparation entre les deux cycles secondaires (général et technique), en particulier, n'est pas directement disponible. A ce stade de l'analyse seuls les cinq principaux niveaux d'éducation peuvent être documentés. Les dépenses non affectées directement à ces niveaux (dépenses d'administration générale et de recherche en éducation, par exemple) ont été réparties entre les cinq niveaux au prorata de la masse salariale de chaque niveau d'études dans

**Tableau 13**  
**Distribution de la contribution des différents financeurs dans le secteur public / privé,**  
**(année 1998, millions de Fcfa)**

	Dépenses courantes			Dépenses totales		
	Public	Privé	Ensemble	Public	Privé	Ensemble
Etat	36.226	0	36.226	37.538	0	37.538
Collectivités	35	0	35	855	0	855
Parents d'élèves	8.477	10.373	18.850	8.477	10.373	18.850
ONG	828	288	1.116	3.174	343	3.517
Extérieur	2.970	0	2.970	3.534	0	3.534
Autofinancement	504	1.299	1.803	504	1.299	1.803
<b>Ensemble</b>	<b>49.040</b>	<b>11.960</b>	<b>61.000</b>	<b>54.082</b>	<b>12.015</b>	<b>66.097</b>

l'enseignement public puisque, comme on vient de le préciser, le MENRS n'intervient pas financièrement dans l'enseignement privé. Le tableau 14 ci-après donne la distribution des dépenses courantes entre les cinq principaux niveaux d'enseignement. Deux niveaux de dépenses sont distinguées: i) celles qui correspondent au seul Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique et ii) celles qui correspondent à l'ensemble des parties concourant au financement de l'éducation.

Entre 1993 et 1998 a eu lieu une évolution de la distribution des dépenses du ministère qui s'est, pour l'essentiel, traduite par un transfert de ressources de l'enseignement supérieur vers l'enseignement primaire. Dans les dépenses budgétaires globales pour le secteur, le supérieur voit sa part se réduire de 23 à 18 % pendant que celle du primaire passe de 53 à 60 %, ce qui manifeste clairement la priorité donnée à ce niveau d'enseignement<sup>2</sup>, sans que la situation des autres niveaux ou types d'enseignement soit pratiquement modifiée. Pour ce qui est des autres cycles d'études enfin, il est notoire que l'enseignement préscolaire ne reçoit qu'une très faible part des ressources publiques.

On peut constater que la dépense nationale d'éducation présente une structure d'ensemble assez sem-

blable à celle des dépenses du ministère, mais les évolutions, bien qu'en général dans le même sens, sont en fait beaucoup plus modérées : la part du supérieur diminue, mais ne passe que de 18 à 15 % sur les six dernières années ; la part du primaire augmente, mais ne passe que de 54 à 55 %. Cette atténuation des écarts de la structure est partiellement due au développement concomitant du secteur privé et le tableau 15 ci-après récapitule, en distinguant secteur public et privé, la distribution des ressources pour la dernière année étudiée.

### Calcul des coûts unitaires sur la base des valeurs agrégées

La mise en regard des ressources mobilisées et des effectifs scolarisés au cours de la même année permet d'obtenir la dépense unitaire annuelle, habituellement calculée par niveau ou type d'enseignement ; il est intéressant de calculer en outre cette valeur séparément pour les deux secteurs pourvoyeurs de services éducatifs, le public et le privé. Pour ce qui est par ailleurs des ressources mobilisées, l'usage est de pas tenir compte des dépenses d'investissement et de se borner à calculer les coûts unitaires de fonctionnement. Enfin, on se contente souvent de considérer la

**Tableau 14**  
**Distribution des dépenses courantes par niveaux d'études, 1993-1998**  
**(millions de Fcfa courants et % entre parenthèses)**

Dépenses courantes	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Dépenses</b>						
<b>du MENRS</b>	<b>17.722 (100)</b>	<b>23.905 (100)</b>	<b>26.417 (100)</b>	<b>28.826 (100)</b>	<b>32.525 (100)</b>	<b>36.225 (100)</b>
Maternel	300 (2)	424 (2)	471 (2)	535 (2)	548 (2)	538 (2)
Primaire	9.416 (53)	13.098 (55)	14.390 (56)	16.047 (56)	19.315 (59)	21.780 (60)
Secondaire général	3.331 (19)	4.222 (18)	4.839 (17)	5.006 (17)	5.675 (17)	6.344 (18)
Secondaire tech/prof.	494 (3)	639 (3)	770 (3)	803 (3)	914 (3)	864 (3)
Supérieur						
(Bénin + étranger)	4.182 (24)	5.522 (23)	5.947 (22)	6.435 (22)	6.074 (18)	6.699* (18)
<b>Dépense nationale</b>	<b>24.201 (100)</b>	<b>33.090 (100)</b>	<b>38.117 (100)</b>	<b>43.520 (100)</b>	<b>50.514 (100)</b>	<b>57.235 (100)</b>
Maternel	375 (2)	534 (2)	631 (2)	769 (2)	863 (2)	973 (2)
Primaire	12.955 (54)	17.998 (55)	20.947 (55)	24.098 (55)	28.388 (56)	31.738 (55)
Secondaire général	5.536 (23)	7.577 (23)	8.936 (23)	10.006 (23)	11.639 (23)	13.557 (24)
Secondaire tech/prof.	1.053 (4)	1.320 (4)	1.628 (4)	1.923 (4)	2.329 (5)	2.655 (5)
Supérieur						
(Bénin + étranger)	4.281 (18)	5.662 (17)	5.975 (16)	6.725 (15)	7.295 (14)	8.309* (15)

\*dont 848 millions de Fcfa pour études à l'étranger en 1998

**Tableau 15**  
**Distribution de la dépense nationale courante entre les secteur public et privé, 1998**  
**(millions de Fcfa)**

	Maternelle	Primaire	Secondaire général	Sec. Tech./prof.	Supérieur	Ensemble
Public	660	28.544	9.988	1.388	7.234	47.814
Privé	373	3.195	3.569	1.268	1.076	9.421
Ensemble	973	31.739	13.557	2.656	8.310	57.235

dépense de l'Etat par élève, sans tenir compte des autres contributions.

Nous calculerons ici les coûts unitaires de fonctionnement dans une double perspective : a) dépense de l'Etat par élève scolarisé dans l'enseignement public à chacun des niveaux scolaires et b) dépense totale par élève (toutes contributions incluses) à chaque niveau d'études et pour les élèves du public et du privé séparément.

Le tableau 16 ci-après rapproche la dépense courante de l'Etat par élève scolarisé dans le public de la dépense courante totale par élève scolarisé dans le public et dans le privé. Les estimations présentées concernent les années 1993 et 1998<sup>3</sup> ; pour 1993, elles sont chiffrées en Fcfa courants et en valeur constante de 1998 (en utilisant le déflateur du PIB de l'INSAE).

Les dépenses par année-élève ont une structure en général sans surprise : mis à part l'enseignement maternel, un peu plus coûteux que le primaire, les chiffres augmentent avec le niveau éducatif, de 27.600 Fcfa dans le primaire à 349.000 dans le supérieur (enseignement public, 1998). Le niveau des coûts par élève dans le privé est proche de celui du secteur public dans le primaire et le préscolaire, mais sensiblement plus élevé dans l'enseignement secondaire et sensiblement plus bas dans le technique (le privé ne propose toutefois surtout que des forma-

tions tertiaires, souvent moins coûteuses) et le supérieur. A propos de l'évolution des coûts unitaires dans le temps, on peut observer (données de 1993 estimées en Fcfa de 1998) que, à l'exclusion du primaire où les coûts unitaires ont été stables, les dépenses par élève sont nettement plus faibles en 1998 qu'en 1993, et aussi bien dans le public que dans le privé (de 17 % dans le préscolaire, de 40 % dans l'enseignement secondaire général, de 33 % dans le technique et de 41 % dans le supérieur).

Pour mieux comparer, et surtout de façon plus pertinente, structure et niveaux des coûts unitaires, il est commode de les exprimer en unités de Produit Intérieur Brut par tête (le PIB par tête du pays est estimé à 117.000 Fcfa pour 1993 et à 227.000 pour 1998). Le tableau 17 ci-après rassemble les résultats obtenus et complète la perspective nationale en présentant, pour 1993, des données de comparaison internationales avec quelques pays de la région et avec quelques régions du monde (ces données ne sont pas disponibles pour 1998).

On voit clairement, en comparant les coûts unitaires de fonctionnement du secteur public entre les deux années retenues ici, que les dépenses publiques par élève sont restées plus ou moins constantes dans le primaire sur la période 1993 — 1998, alors qu'elles accusaient une baisse très sensible dans le secondaire

**Tableau 16**  
**Dépenses courantes par élève dans le public et dans le privé (Fcfa, 1993 et 1998)**

Années Dépenses Secteur Fcfa	1993						1998		
	Etat		Totales				Etat		Totales
	Public		Public	Privé			Public	Privé	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998	1998	1998	1998
Maternelle	22.400	40.000	26.200	47.000	22.200	39.800	33.200	40.700	44.200
Primaire	15.500	27.500	19.500	35.700	22.500	40.400	27.600	36.100	36.400
Secondaire général	37.900	67.600	53.000	95.000	70.300	126.000	40.300	63.400	117.500
Second. Tech./Prof.	114.900	205.900	152.900	274.000	78.100	140.000	138.100	221.500	106.000
Supérieur au Bénin	411.000	736.600	426.900	765.000	196.400	352.000	349.000	443.800	320.700

**Tableau 17**  
**Dépense publique par élève en unités de PIB/tête par niveau d'études, 1993 et 1998**

	Bénin	Togo	Ghana	Afrique francophone	Afrique anglophone	Hors Afrique (<2000 \$)
<b>Année 1993</b>						
Primaire	0,13	0,12	0,05	0,14	0,10	0,08
Secondaire	0,33	0,38	0,16	0,49	0,66	0,18
Supérieur	3,51	3,58	2,34	5,74	6,26	0,78
<b>Année 1998</b>						
Primaire	0,12	—	—	—	—	—
Secondaire	0,18	—	—	—	—	—
Supérieur	1,54	—	—	—	—	—

et le supérieur. Ceci confirme ce que nous avons déjà observé dans la répartition, entre les différents niveaux éducatifs, des ressources publiques globales pour le secteur, la priorité de fait accordée par le Bénin à l'enseignement primaire. Il est manifeste que celui-ci a été protégé alors que le secondaire et le supérieur, dans ces périodes difficiles, malgré la forte croissance de leurs effectifs, voyaient s'amenuiser fortement leur part des ressources publiques.

En élargissant le panorama jusqu'à d'autres pays en gros comparables, on est d'abord frappé par les similitudes de structure et de niveau de coûts unitaires avec le Togo (du moins en 1993 : on ignore les évolutions depuis cette date). Les coûts du Bénin sont certes plus élevés que ceux du Ghana, mais les coûts de l'éducation du Ghana sont parmi les plus faibles du continent. On voit aussi que le coût unitaire dans le primaire est raisonnablement dans la moyenne des pays africains ; dans le secondaire et le supérieur par contre, la dépense publique par élève est nettement en-dessous des moyennes régionales. Ce constat, déjà valable en 1993, risque d'être encore plus vrai en 1998 en raison de la baisse du niveau de dépense par élève dans le secondaire et le supérieur entre ces deux dates (tableau 16).

### Estimation micro des coûts unitaires et identification des facteurs agissant sur le niveau des coûts

Les données présentées jusqu'ici portaient des masses financières globales et leur rapport aux effec-

tifs totaux concernés fournissait une estimation simple des coûts unitaires. Pour compléter ce premier travail, nous utiliserons maintenant une approche du coût unitaire où l'on se place d'emblée au niveau des conditions d'enseignement prévalant dans les écoles ou les classes. On doit pouvoir ainsi : a) retrouver la valeur des coûts moyens unitaires calculés précédemment (du moins quand les conditions d'enseignement sont dans la moyenne du pays) ; b) identifier les variations de ces coûts lorsque varient les conditions effectives d'enseignement (selon le département, ou même d'une école à l'autre) ; c) simuler les conséquences possibles de telle ou telle politique éducative sur les coûts unitaires lorsque cette politique introduit des modifications dans les conditions d'enseignement. Il est utile, à cet effet, de recourir à la définition d'une fonction micro-économique de coût. La formulation symbolique ci-après permet de voir comment on peut arriver, par décomposition progressive, à une fonction de ce type.

$$B = MSE + MSNE + PEDFONC + SOC$$

$$B = SMOYENS \cdot NENS + SMOYNENS \cdot NONENS + PEDFONC + MBOURS \cdot NBOURS$$

$$CU = B / NEL = SMOYENS \cdot NENS / NEL + SMOYNENS / NEL + PEDFONCU + MBOURS \cdot NBOURS / NEL$$

$$CU = SMOYENS \cdot 1 / REM + SMOYNENS \cdot 1 / RENE + PEDFONCU + MBOURS \cdot NBOURS / NEL$$



Expressions dans lesquelles :

B :	Budget
MSE :	Masse Salariale des Enseignants
MSNE :	Masse Salariale des Non-Enseignants
PEDFONC :	Masse des Dépenses Pédagogiques et de Fonctionnement
SOC :	Masse des dépenses SOCiales
SMOYENS :	Salaire MOYen des ENSeignants
NENS :	Nombre des ENSeignants
SMOYNENS :	Salaire MOYen des Non-ENSeignants
NONENS :	Nombre des NON- ENSeignants
MBOURS :	Montant de la BOURSE
NBOURS :	Nombre de BOURSiers
CU :	Coût Unitaire (par élève)
NEL :	Nombre des ELèves
REM :	Rapport Elèves-Maitres
RENE :	Rapport Elèves-Non Enseignants
PEDFONCU :	dépense PEDagogique et de FONCtionnement Unitaire

Dans la dernière forme de l'expression symbolique ci-dessus, on voit que le coût unitaire de fonctionnement d'un niveau d'enseignement en général, d'un département ou même d'une école en particulier, dépend : a) du salaire moyen des enseignants et du rapport moyen élèves-maîtres ; b) de l'importance moyenne de l'encadrement en non-enseignants et du salaire moyen de ces personnels ; c) du volume des dépenses pédagogiques affectées en moyenne à chaque élève ; d) de la politique d'aide aux élèves et aux étudiants, caractérisée par la proportion d'élèves bénéficiaires et le volume de l'aide accordée aux boursiers.

Ces bases permettent la reconstitution des coûts unitaires moyens nationaux et, parce que le salaire des personnels et les indicateurs d'encadrement constituent une partie importante des coûts unitaires, nous examinerons en premier lieu les données qui les concernent. Le tableau 18 ci-après présente tout d'abord la distribution et l'affectation des personnels dans le système éducatif béninois.

On peut remarquer que 1.372 personnes seulement sont en poste dans des services administratifs (aux niveaux central et décentralisé), soit environ 6,2 % du personnel employé par le ministère, chiffre relativement faible par rapport à celui des autres pays. Au niveau des établissements d'enseignement, ceux qui n'exercent pas une fonction directement éducative ne représentent aussi qu'une faible proportion des personnels, en particulier aux niveaux primaire et secondaire. Ce n'est qu'au niveau des établissements d'enseignement technique et professionnel, et plus encore dans l'enseignement supérieur, que le personnel d'appui est relativement nombreux.

Rapprocher les chiffres des effectifs des personnels de ceux des effectifs scolarisés permet de mesurer les taux d'encadrement. Ceux-ci sont rassemblés dans le tableau 19 ci-après pour les grands niveaux éducatifs, mais la séparation entre premier et second cycle secondaire n'a pu être proposée en raison de l'insuffisance des données nécessaires pour répartir les enseignants du secondaire général entre les deux cycles d'enseignement.

**Tableau 18**  
**Distribution des personnels dans l'enseignement public béninois (année 1998-99)**

	Enseignants			Non enseignants			TOTAL	
	Dans les classes	Dans l'administration	Total	Inspecteurs	Autres Personnels	Total		
Administration centrale		217	217	22	571	593	810	
Instituts et Centres		36	36	1	112	113	149	
Administrations décentralisées		192	192	43	178	221	413	
Etablissements	Primaire	14.993	—	14.993	—	—	14.993	
	Secondaire général	4.006	62	4.068	—	77	4.145	
	Second. techn. & prof.	400	22	422	—	137	559	
	UNB	557	—	557	—	670*	1.227*	
<b>Total</b>		<b>19.956</b>	<b>529</b>	<b>20.485</b>	<b>66</b>	<b>1.745</b>	<b>1.811</b>	<b>22.296</b>

\*estimation

Ces données font ressortir le niveau relativement élevé du rapport élèves-maîtres au Bénin, dans le primaire et le secondaire en particulier, mais aussi dans le supérieur. A tous les niveaux d'enseignement, ces chiffres ont assez nettement tendu à augmenter au fil des ans. En effet, le rapport élèves-maîtres dans le primaire, qui était de 33 en 1985 et de 48 en 1990 atteint 54 en 1998. Dans le secondaire, le pays s'est toujours caractérisé par un rapport élèves-maîtres relativement élevé puisqu'il était estimé à 32 en 1985 et 35 en 1990 ; mais on assiste depuis 1990 à une augmentation assez sensible, jusqu'à 41,7 en 1998 (on sait qu'un rapport élèves-maîtres de 41,7 dans le secondaire veut dire en fait que les classes comptent en moyenne plus de 60 élèves, ce qui est évidemment un chiffre extrêmement élevé). Dans le supérieur enfin, le rapport étudiants-enseignants, inférieur à 10 jusqu'à 1990, se situe aujourd'hui autour de 30. Au total, il est hors de doute que les conditions d'enseignement se sont sensiblement dégradées au cours des 15 dernières années et que, si des progrès ont été réalisés en matière de couverture quantitative, c'est au moins en partie et à tous les niveaux d'enseignement, au prix d'une utilisation plus intensive des enseignants et d'une visible dégradation des conditions même d'enseignement.

Des comparaisons internationales (limitées toutefois par l'indisponibilité de données récentes), confirment que les rapports élèves-maîtres, quel que soit le cycle d'enseignement considéré, se situent probablement à des niveaux élevés en 1998. D'une façon générale, les taux d'encadrement ont tendance à être plus élevés (donc moins favorables) dans les pays d'Afrique francophone que dans le groupe des pays homologues de langue anglaise, et plus encore que dans le

groupe des pays d'Asie à faible revenu par tête. Les écarts en défaveur de la situation béninoise sont particulièrement accentués dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur mais dans le primaire, le chiffre moyen actuel de 54 élèves par enseignant doit aussi être considéré comme élevé.

Au total, tant à partir des évolutions observées au cours des 15 dernières années que sur la base des comparaisons internationales, il est clair que les taux d'encadrement du Bénin sont en général très bas. Ceci a sans nul doute permis des progrès dans la couverture du système mais il est probable que les évolutions constatées se sont aussi caractérisées par des difficultés au plan qualitatif et de l'école et de l'apprentissage des élèves. En conséquence, les progrès qu'il reste à l'évidence à accomplir en matière de couverture du système scolaire, ne pourront raisonnablement se faire par une nouvelle dégradation des conditions d'encadrement. Des ressources nouvelles devront être mobilisées et elles seront nécessaires tant au plan quantitatif (pour augmenter la couverture) que qualitatif (pour améliorer les conditions de l'enseignement).

Au-delà des conditions d'encadrement des élèves, la rémunération des personnels a sans nul doute un poids déterminant sur le niveau de la dépense par élève et par suite sur le nombre d'élèves qu'il est possible de scolariser dans une enveloppe budgétaire donnée. Pour un agent permanent de l'Etat, le coût salarial se compose d'un salaire indiciaire de base (qui dépend de la catégorie statutaire du personnel et de son ancienneté) et d'un certain nombre de primes et indemnités, soit générales (indemnités de résidence, abondement pour la pension civile), soit liées à des caractéristiques particulières de la famille de

**Tableau 19**  
**Rapport élèves-maîtres dans les différents niveaux (enseignement public)**  
**(année 1998-99)**

Niveau éducatif	Effectifs		Rapport élèves-maîtres*			
	Elèves	Enseignants	Bénin	Afrique francophone	Afrique anglophone	Asie
Primaire	809.059	14.983	54,0	53	39	38
Secondaire général	167.196	4.006	41,7	31	22	23
Secondaire technique	6.737	400	16,9	—	—	—
Supérieur	16.759	557	30,1	18	15	15

\*1998 pour le Bénin, 1993 pour les autres groupes de pays.

l'enseignant ou de la fonction spécifique qu'il occupe. Ces différentes primes et indemnités correspondent en moyenne à quelque 30 à 35 % du salaire indiciaire de base. Les enseignants contractuels sont payés selon une grille spécifique et le coût salarial de ces personnels a été calculé par le service du budget du ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche scientifique. Dans le tableau 20 ci-après sont réunis les coûts salariaux annuels moyens des principales catégories de personnels (regroupées) et le coût salarial annuel moyen par grand niveau éducatif (en Fcfa et en unités de PIB par tête) pour l'année 1998-99.

Compte tenu des fortes contraintes budgétaires auxquelles le pays a été soumis au cours des 10 dernières années, le ministère a été amené à recruter des enseignants contractuels à un coût plus compatible avec les possibilités financières du pays que le recrutement d'enseignants fonctionnaires de type classique (on a vu que le fort développement de l'enseignement privé sans subvention de l'État a aussi contribué à atténuer la charge budgétaire du gouvernement). Les coûts salariaux moyens des contractuels sont en effet de l'ordre de la moitié de ceux de leurs homologues fonctionnaires dans le primaire et

représentent environ 60 % du coût des enseignants fonctionnaires classiques dans le secondaire.

Nous analyserons en un premier temps le salaire des fonctionnaires. Dans le primaire, le coût salarial annuel moyen d'un instituteur est estimé à environ 1,52 million de Fcfa alors que celui d'un instituteur adjoint est estimé à 1,01 million de Fcfa (- 34 %). En unités de PIB par tête, les coûts salariaux de ces deux catégories d'enseignants sont respectivement de 6,7 et de 4,4. Dans le primaire, où les instituteurs-adjoints titulaires forment la catégorie la plus importante (62 %) et où les contractuels comptent pour quelque 18 %, **le coût salarial annuel moyen des enseignants ressort à environ 1,058 millions Fcfa, soit environ 4,7 fois le PIB par tête en 1998** (227.000 Fcfa), chiffre relativement élevé en termes de comparaisons internationales. En effet, le salaire moyen des enseignants du primaire est estimé à 3,6 fois le PIB par tête dans les pays d'Afrique anglophone et à environ 2,4 fois dans les pays à faible revenu d'Asie et d'Amérique latine. Au Bénin, le salaire moyen des enseignants du primaire est en fait un peu inférieur à la moyenne (5,3 fois le PIB par tête) des pays africains francophones non-sahéliens.

**Tableau 20**  
**Coût salarial annuel moyen des différentes catégories de personnels et coût salarial annuel moyen des enseignants selon le niveau éducatif, année 1998-99 (milliers de Fcfa par an)**

Grade	Agents permanents de l'Etat*	Contractuels*	Salaire moyen	
			Milliers de Fcfa	PIB/tête
<b>Primaire</b>			<b>1.058</b>	<b>4,7</b>
Instituteurs-adjoints	1.010 (62 %)	550 (5 %)		
Instituteurs	1.520 (20 %)	740 (13 %)		
<b>Secondaire</b>			<b>1.651</b>	<b>7,3</b>
Instituteurs	1.520 (52 %)	740 (-)		
Professeurs-adjoints	1.700 (20 %)	1.100 (1 %)		
Professeurs certifiés	2.200 (18 %)	1.300 (10 %)		
<b>Université</b>			<b>3.520</b>	<b>15,5</b>
Professeurs-assistants	3.120 (22 %)	2.470 (20 %)		
Professeurs	3.840 (57 %)	—		
<b>Non-enseignants</b>			—	—
Inspecteurs	3.030			
Administratifs	740			
Personnels techniques	650			

\*les chiffres entre parenthèses correspondent au pourcentage de la catégorie dans le cycle éducatif considéré.

Pour juger du niveau des salaires des enseignants du primaire, la réponse à la question suivante constitue une importante référence : existe-t-il, parmi les pays du monde entier qui ont obtenu la scolarisation primaire universelle, un seul pays a) qui alloue moins de 6 % de son PIB au financement public du secteur éducatif<sup>4</sup> et b) dont le salaire moyen des enseignants soit supérieur à 3,8 fois le PIB par tête ? Ces chiffres suggèrent donc aussi que le niveau moyen du salaire des enseignants du primaire est relativement élevé au Bénin.

Cette conclusion est corroborée par le chiffre de la moyenne du salaire des enseignants du primaire observé dans les pays dont le PIB par tête est comparable à celui du Bénin : 4,04 fois le PIB par tête. Sur la base de cette estimation économétrique, le niveau de salaire des enseignants du pays serait « trop » élevé d'environ 15 %. Mais ne donnons pas trop d'importance à ce chiffre particulier car la référence à la situation des autres pays n'est pas forcément une norme à adopter. On observe aussi que, dans certains des pays utilisés ici en référence, les salaires des enseignants du primaire (secteur public) sont souvent au-dessus du salaire d'équilibre du marché national du travail. Le chiffre de 15 % que nous venons de citer pourrait donc bien, en fait, être plutôt une sous- ou une sur-estimation de l'excédent du salaire actuel des enseignants sur le salaire d'équilibre béninois. Qu'il ait été possible de recruter un nombre significatif de contractuels à un salaire très inférieur à celui des fonctionnaires d'un niveau de qualification plus ou moins comparable confirme empiriquement la

validité de nos conclusions précédentes sur le niveau élevé du salaire moyen des enseignants.

Après l'examen de ce poste important où se combinent, dans la dépense courante par élève, le salaire de l'enseignant et le rapport élèves-maîtres, nous pouvons maintenant aborder la présentation de la reconstruction micro du coût unitaire aux principaux niveaux de scolarisation. Voici, dans le tableau 21 ci-après, les estimations chiffrées auxquelles nous sommes parvenus :

On peut observer, pour les trois cycles d'enseignement analysés, une bonne cohérence entre les estimations faites à partir des données financières agrégées et celles auxquelles a abouti la méthode micro. En effet, pour le primaire, l'estimation de la dépense publique moyenne par année et par élève dans le public est de 27.600 Fcfa par la méthode macro et de 26.900 par la méthode micro ; l'écart est plus grand mais toujours acceptable dans le secondaire : respectivement 40.300 et 45.600 Fcfa ; enfin, pour le supérieur (études au Bénin exclusivement), 349.000 et 354.200 Fcfa. Cette bonne cohérence entre les résultats des deux méthodes renforce la confiance que l'on peut avoir en l'ordre de grandeur des estimations proposées.

Les chiffres du tableau 21 montrent bien la faiblesse des dépenses de fonctionnement : a) dans le primaire, où les fournitures pédagogiques ne représentent qu'environ 5,5 % du coût unitaire global ; b) plus encore dans le secondaire, où l'ensemble des dépenses non salariales ne représente que 7 % du total. Dans le supérieur, plus d'un tiers de la dépense

**Tableau 21**  
**Reconstitution des coûts unitaires moyens nationaux dans les principaux cycles de l'enseignement public selon la méthode micro (année 1998-99)**

	Primaire	Secondaire général	Supérieur
<b>Enseignants</b>			
Salaire moyen (milliers de Fcfa)	1.058	1.651	3.520
Rapport élèves-maîtres	54	42	30
Coût unitaire pour les enseignants (Fcfa)	<b>19.600</b>	<b>39.300</b>	<b>117.300</b>
<b>Non-enseignants</b>	<b>2.100</b>	<b>3.200</b>	<b>38.300</b>
<b>Fonctionnement</b>	<b>5.200</b>	<b>2.900</b>	<b>70.600</b>
Fournitures pédagogiques	1.500	—	
Autres	3.700	—	
<b>Aides aux élèves et aux étudiants (au Bénin)</b>	—	<b>300</b>	<b>128.000</b>
<b>Estimation micro du coût unitaire (Fcfa)</b>	<b>26.900</b>	<b>45.600</b>	<b>354.200</b>

publique par étudiant est absorbé par les aides aux étudiants. Ces aides prennent la forme a) de bourses et secours en espèces (en moyenne 84.200 F.C.F.A par étudiant en 1998) et b) de subventions aux services de transport, au logement et à la restauration (en moyenne 43.800 Fcfa par étudiant scolarisé au Bénin).

En guise de conclusion après ce survol de la structure de la dépense unitaire courante dans les principaux cycles d'enseignement, nous pouvons adopter une approche plus normative en ce qui concerne a) le niveau moyen de la dépense par élève (mobilise-t-on suffisamment, trop ou trop peu de ressources par élève dans chacun des différents cycles d'enseignement ?) et b) la répartition de la dépense publique entre les principaux postes qui forment sa structure.

### Un regard plus normatif sur quelques arbitrages importants pour la politique éducative

Même si le volume des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation et de la formation est sans doute susceptible d'être augmenté dans le futur, il restera toujours que la façon d'utiliser ces ressources au sein du secteur devra faire l'objet d'arbitrages :

- Arbitrages, en premier lieu, en ce qui concerne la distribution des efforts entre les différents niveaux et types d'enseignement, et ce sont les arguments en faveur de l'efficacité externe et de l'équité qui devront être utilisés pour les instruire — mais nous ne les considérerons pas directement à ce stade de notre rapport.
- Arbitrages importants pour la politique éducative, en second lieu, concernant l'équilibre entre quantité et qualité des scolarisations à chacun des niveaux éducatifs du système. En bref, on cherche bien entendu : a) à ce que les élèves scolarisés à un niveau d'enseignement donné puissent bénéficier des meilleures conditions d'études ; b) à ce que le plus grand nombre possible des enfants du pays soit effectivement scolarisé à ce niveau là et puisse bénéficier de ces conditions souhaitables d'enseignement. En raison de la contrainte budgétaire, les deux termes sont à priori incompatibles. Si l'on prend en effet en compte que le budget (BUD) d'un niveau d'enseignement est fixé de façon exo-

gène, ce budget peut se définir comme le produit de la dépense publique moyenne par élève (DPE) et du nombre des élèves scolarisés (NES) :  $BUD = DPE \cdot NES$  ; dès lors, BUD étant fixé, plus DPE est grand, plus NES devra être petit, et réciproquement.

- Et autres arbitrages importants, enfin, après détermination du niveau moyen de la dépense publique par élève (DPE), car il existe bien des façons d'organiser le fonctionnement des services éducatifs pour un même niveau de dépense publique par élève. On peut par exemple recruter des enseignants plus qualifiés ou mieux payés (SAL = niveau moyen du salaire des enseignants), mais on devra en contrepartie augmenter le rapport élèves-maîtres (REM), ou bien réduire les dépenses de fonctionnement autres que le salaire des enseignants (FONC). Les arbitrages peuvent alors s'exprimer dans la formule symbolique :

$$DPE = (SAL / REM) + FONC.$$

On souhaite bien entendu encore à la fois : a) recruter les meilleurs enseignants et bien les rémunérer ; b) parvenir à un rapport élèves-maîtres et à une taille des classes tels que les conditions d'enseignement (pour les élèves et pour les enseignants) soient aussi favorables que possible ; c) sans oublier que maîtres et élèves doivent pouvoir disposer d'un matériel pédagogique et didactique abondant, les maîtres bénéficier d'une formation continue et l'encadrement pédagogique et administratif du système être assuré dans les meilleures conditions — en un mot que les activités situées au-delà du salaire des enseignants doivent pouvoir disposer des ressources dont elles ont besoin.

A partir des informations rassemblées dans ce chapitre, nous pouvons maintenant nous risquer à réfléchir aux évolutions nécessaires tant au plan du volume global des ressources unitaires mobilisées dans le primaire et le secondaire général publics qu'au plan de leur répartition entre les différents facteurs pertinents, et les suggestions suivantes peuvent sans doute être proposées (voir tableau ci-après) :

Il est patent que les remèdes ne peuvent en général qu'être très différents pour les deux ordres d'enseignement : alors que la situation du primaire

paraît plus ou moins équilibrée (même si des ajustements sont sûrement souhaitables), celle du secondaire semble ne pouvoir être améliorée qu'au prix de réflexions plus fondamentales.

- **Dans le primaire**, si le niveau global actuel du financement public par élève est à peu près convenable, il doit être possible — et il est souhaitable — d'aller vers une relative réduction du niveau de rémunération des enseignants. La politique éducative de ces dernières années suit cette voie lorsqu'elle fait prévaloir le recrutement de contractuels, mais deux questions sont à étudier avec soin : a) la gestion sociale dans le temps d'un système comprenant deux catégories d'enseignants en activité ; b) le projet de transformation des instituteurs adjoints en instituteurs recevant la rémunération de ces derniers. Alors qu'un recrutement massif de contractuels contribuerait évidemment à la réduction progressive du niveau moyen du salaire des enseignants en activité, la transformation des instituteurs adjoints titulaires en instituteurs — le paiement de la rémunération corrélative — aurait un impact contraire : les instituteurs adjoints forment aujourd'hui 62 % de l'effectif des enseignants du primaire et le salaire moyen des instituteurs est de 50 % supérieur à celui des instituteurs adjoints. En toute hypothèse, l'avenir du système exigerait que des décisions cohérentes soient prises sur a) l'éventualité de la fusion du corps des instituteurs et des instituteurs adjoints ; b) la future politique de recrutement des nouveaux enseignants (quelles catégories et quelle rémunération ?) ; c) la gestion dans le temps de la dualité des statuts des personnels enseignants du primaire.

En dehors de ces réflexions de politique éducative concernant les enseignants (leurs statuts et leurs

salaires), il faudra assurément réduire peu à peu la valeur du rapport élèves-maîtres : d'une part ce rapport est assez élevé et ce n'est pas une véritable option que de chercher à l'augmenter même si l'on sait que l'impact de la taille de la classe sur les acquisitions des élèves n'est que faiblement négatif ; d'autre part le développement de la couverture effective des scolarisations concernera surtout les zones rurales, où les classes devront souvent être plus petites (même en recourant aux classes multigrades quand nécessaire). Si l'on ajoute à cela l'opportunité de désengorger un certain nombre d'écoles urbaines où les effectifs sont très élevés, on en vient à conclure que, dans un système national de qualité acceptable et susceptible de réaliser une couverture universelle, le rapport élèves-maîtres devrait en un premier temps (l'horizon du programme décennal par exemple) être de l'ordre de 45 : 1.

Reste enfin la question des dépenses autres que les salaires des enseignants, qui équivalent actuellement à quelque 38 % de la masse salariale. On constate que les divers pays de la planète qui offrent un enseignement de bonne qualité se caractérisent en ce domaine par des chiffres compris en gros entre 35 et 40 %. On ne peut donc pas dire que le volume de ces dépenses du Bénin soit insuffisant ; mais les dépenses pédagogiques sont faibles (5,4 % du coût unitaire) et il serait utile de les épauler, probablement en améliorant le rapport coût-efficacité. C'est donc plutôt à une réflexion sur une utilisation un peu différente des dépenses hors salaires des enseignants qu'il faudrait se livrer ici.

- **Le cycle secondaire** nécessite des réflexions plus poussées. Dans l'ensemble, le premier sujet de préoccupation est le volume des moyens mobilisés par élève. Les comparaisons internationales (en 1998, le coût unitaire ne représente au Bénin

	Primaire		Secondaire général	
	Indicateur	Commentaire	Indicateur	Commentaire
Niveau de dépense par élève (PIB/tête)	0,12	—	0,18–0,20	Augmenter***
Salaire des enseignants (PIB/tête)	4,7	Réduire*	7,3	Réduire*
Rapport élèves-maîtres	54	Réduire*	42	Réduire ***
Dépenses autres que les enseignants en % salaires enseignants	37,2	Modifier*	15,5	Augmenter ***

\*Le nombre d'étoiles suggère l'intensité des mesures à considérer.

que 40 % du coût unitaire moyen observé en 1993 dans les pays africains francophones) aussi bien que l'évolution de la dépense courante unitaire au cours des dernières années (le coût unitaire n'atteint plus en 1998 que 60 % de ce qu'il était en 1993) débouchent sur un même constat : le niveau est anormal et beaucoup trop bas.

Ce diagnostic est confirmé a) par le rapport élèves-maîtres nettement trop élevé à ce niveau d'études (42 contre 31 en moyenne dans les pays africains francophones — et 22 dans leurs homologues anglophones) pour une qualité d'éducation raisonnable ; b) par le niveau comparativement très bas des dépenses autres que le salaire des enseignants (dépenses pédagogiques pour les élèves et les enseignants, formation continue, gestion pédagogique et administrative, évaluation du système, ...). Celles-ci n'équivalent en effet qu'à environ 16 % de la masse salariale des maîtres contre quelque 60 % dans les pays qui se sont dotés d'un enseignement secondaire de qualité convenable. On peut certes dépenser beaucoup sans guère de résultats effectifs et l'idée n'est évidemment pas de dépenser davantage qu'il n'est nécessaire, mais il est hors de doute que le système est ici fortement sous-financé. En ce qui concerne la rémunération des enseignants, les commentaires sont les mêmes que pour l'enseignement primaire et il n'est nul besoin de commentaires complémentaires spécifiques. Pour conclure sur le secondaire, il est certain que de fortes contraintes budgétaires ont obligé le pays à de difficiles arbitrages entre quantité et qualité — et que ces arbitrages devront à l'évidence être réexaminés ; si des ressources publiques additionnelles peuvent être mobilisées, il faudra prioritairement les orienter vers l'amélioration de la qualité, les questions de couverture ne venant qu'en second.

Il n'est pas sans importance de souligner ce que ces observations signifient dans la perspective, ciblée par le pays, d'un enseignement de base universel de 10 ans (6 ans de primaire + 4 ans de premier cycle

secondaire). Au seul plan de la quantité, la situation actuelle de la couverture scolaire est telle que 40 % seulement d'une cohorte accèdent au CM2 — et pas plus de 14 % en classe de 3ème. Si l'on ajoute à cela l'importance du volume supplémentaire de ressources à mobiliser pour améliorer la qualité du secondaire, on voit que le chemin à parcourir vers une scolarisation effective universelle de 10 ans et de bonne qualité sera malaisé au plan pratique autant qu'à celui du financement. Réaliser dans un premier temps un système primaire assurant une bonne couverture effective de qualité convenable constitue à l'évidence déjà un sérieux défi !

---

1. Il est actuellement difficile d'estimer correctement les dépenses des familles pour les cours particuliers donnés à domicile à leurs enfants. On sait seulement, grâce à une enquête réalisée en 1997 dans la circonscription scolaire de Parakou, que ces sommes étaient loin d'être négligeables dans le primaire :

- Enseignement public : entre 1.000 et 2.000 F.C.F.A. par enfant et par mois (9 mois par an)
- Enseignement privé : entre 1.300 4.000 F.C.F.A. par enfant et par mois (à l'exclusion des élèves de CI)

D'après cette enquête, dans l'enseignement primaire public, la grande majorité des parents recourent à des maîtres d'études ou à des répétiteurs à domicile pour leurs enfants. Les causes principales de cette situation seraient, toujours selon cette enquête, le sentiment d'une diminution de la qualité de l'enseignement primaire, l'absence d'établissement d'enseignement privé à proximité ou encore, pour certaines familles, le coût trop élevé d'un tel établissement quand il en existe un à proximité. Appliquées aux effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire des zones urbaines, de telles dépenses unitaires conduisent à des sommes importantes qu'il conviendrait de prendre en compte. A titre d'illustration, un rapide calcul effectué sur les bases d'une dépense de 1.000 F.C.F.A. par enfant et par mois pour la moitié des élèves du primaire public et de 2.000 F.C.F.A. par enfant et par mois pour les deux tiers des élèves du primaire privé aboutit, pour la seule année scolaire 1997-98 et pour le seul niveau primaire, à une dépense de près de 4 milliards de F.C.F.A.

2. Le chiffre de 60 % est plus élevé que ce que l'on observe en moyenne, au plan international, dans des pays comparables.

3. Nous avons pris pour référence les années civiles (budgétaires) ; comme elles sont à cheval sur deux années scolaires, nous avons utilisé les effectifs scolarisés de ces deux années, ceux de la première année étant pondérés par 1/3, ceux de la seconde par 2/3.

4. Rappelons qu'au Bénin le financement public de l'éducation représente moins de 3 % du PIB et qu'il y a évidemment bien peu de chances que le chiffre de 6 % soit atteint.

# 4

## L'efficacité interne et la qualité de l'école béninoise

### Introduction

Il existe dans tous les systèmes éducatifs diverses façons d'utiliser les ressources mobilisées. On peut concevoir par exemple une organisation scolaire où les classes comptent en moyenne 25, 40 ou 60 élèves ; on peut aussi choisir — ou bien refuser — des regroupements d'élèves tels que le cours multiple ou la double vacation. On peut aussi souhaiter recruter des maîtres qui ont 9 ou 12 ans d'éducation générale suivie d'une formation professionnelle de 3 mois, 1 an ou 3 ans ; dans le domaine des constructions scolaires, on peut opter pour des bâtiments modernes et de qualité « internationale », ou édifiés par les communautés sur un mode traditionnel. On peut encore accepter — ou non — un niveau élevé de redoublements de classe dans le système. Et sur la plupart de ces points, les opinions les plus contradictoires existent dans la communauté éducative.

A propos des classes à cours multiple par exemple, certains vont arguer que les apprentissages des jeunes enfants dépendent très fortement de l'intervention directe du maître et que si donc l'enseignant doit s'occuper successivement de deux ou trois groupes différents d'enfants, chaque groupe n'aura en définitive qu'un enseignant à temps partiel, de sorte que la formule va nuire aux acquisitions des élèves. Mais d'autres vont alléguer que les élèves, même scolarisés à un niveau identique, ont des capacités très variées ; et que les maîtres qui n'enseignent qu'à un seul niveau sont tentés de pratiquer une pédagogie frontale mal adaptée à la

diversité des élèves ; l'existence de plusieurs groupes dans la classe permettrait alors à chaque élève de trouver le groupe qui, dans chacune des matières, correspond le mieux à ses capacités personnelles de progression, d'où une réduction des risques de redoublement. On souligne aussi par ailleurs que, si les maîtres ont moins de relations magistrales avec les élèves, ces derniers travaillent par contre davantage, seuls ou en petits groupes (plus d'exercices d'application et de travaux de recherche), et que travailler davantage ne peut avoir que des effets positifs sur les apprentissages effectifs. Face à cette possibilité d'opinions normatives contradictoires qu'il faut bien départager (qu'il s'agisse des classes à cours multiple ou de n'importe quel autre sujet de politique éducative ou d'organisation scolaire), il est donc important de disposer de données empiriques objectives.

Il existe a priori de nombreuses alternatives pour organiser le fonctionnement de l'école. Ces options sont bien sûr variées si des modifications du volume des ressources unitaires mobilisées sont possibles ; elles sont même variées aussi à niveau fixe de coût unitaire, et c'est le rôle de l'analyse en termes d'efficacité interne de s'attacher à ce qui se passe à l'intérieur des différents cycles scolaires. Cette étude se fait suivant deux axes complémentaires : a) de façon classique, en observant les flux d'élèves, les redoublements et les abandons ; b) en examinant comment les divers facteurs de l'organisation scolaire influent sur les résultats tangibles des processus éducatifs mis en place, c'est à dire les



acquisitions des élèves. Nous présenterons successivement les informations que nous avons pu rassembler sur ces deux points mais, sur le point (b), seul le niveau primaire sera abordé.

### L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle

Le flux des élèves au cours de chacun des cycles d'enseignement peut se caractériser par une plus ou moins grande continuité ou fluidité. Il est en principe d'autant plus harmonieux que les élèves qui accèdent à la première année du cycle sont plus nombreux à en atteindre la dernière dans le temps normal imparti par les autorités scolaires. Les abandons précoces en cours de cycle et les redoublements de classe constituent donc autant de perturbations non souhaitables. Nous avons déjà indiqué au chapitre 2 (sur l'analyse des scolarisations) que les abandons en cours de cycle, notamment dans le primaire, soulevaient un problème important pour la future politique éducative du pays ; avant de reprendre cette question, quelques informations factuelles sur la fréquence des redoublements de classe seront utiles. Les données de base sont rassemblées dans le tableau ci-dessous.

L'analyse de ces données permet d'estimer que la proportion des redoublants est de l'ordre de 25 %

dans le primaire, 22 % dans le premier cycle secondaire et 20 % dans le second, et ces chiffres apparaissent comme assez stables dans le temps. Ils sont aussi relativement comparables à ceux que l'on observe en moyenne dans les autres pays africains francophones, qui sont eux-mêmes sensiblement au-dessus de la moyenne des pays anglophones d'Afrique (7 %) ou des pays d'Asie à faible revenu par tête (environ 10 %).

L'examen de la distribution des redoublants dans les différentes classes montre que, dans le primaire, le redoublement est fréquent (supérieur à 20 %) dans chacune des six classes du cycle, mais avec un pic en CM1, où l'on enregistre quelque 30 %. Les redoublements sont également nombreux dans toutes les classes du premier cycle secondaire, mais plus encore en fin de cycle : 26 % en classe de 4ème et 32 % en classe de 3ème.

Ces taux élevés en 3ème s'expliquent sans doute par le désir des élèves (dont les résultats sont insuffisants) d'augmenter leurs chances d'entrer en 2nde afin d'accéder au second cycle secondaire. On dénombre en effet, en 1998-99, 9.795 élèves nouveaux inscrits en 2nde alors qu'il y avait 24.741 élèves inscrits en 3ème l'année scolaire précédente (1997-98). Près de 15.000 de ces élèves de 3ème ne peuvent donc entrer en 2nde, en partie certes en raison de leur niveau scolaire individuel insuffisant,

**Tableau 22**  
**Effectifs d'élèves et de non-redoublants dans le primaire et le secondaire**

Classes	Effectifs d'élèves				Effectifs des nouveaux entrants			
	1992-1993	1993-1994	1997-1998	1998-1999	1992-1993	1993-1994	1997-1998	1998-1999
<b>Primaire</b>								
CI	176.186	172.865	223.935	234.386	135.960	129.770	169.477	175.555
CP	128.034	135.527	171.225	185.088	102.906	107.134	137.721	144.850
CE1	121.599	123.753	151.219	163.653	93.432	90.534	114.679	121.576
CE2	84.693	95.627	119.386	125.574	68.968	76.043	93.451	96.119
CM1	68.699	81.605	110.841	113.426	48.125	58.389	79.276	78.913
CM2	56.452	55.108	84.418	85.256	34.456	38.787	63.422	63.974
<b>Secondaire</b>								
6ème			50.648	54.974			42.737	44.085
5ème			36.030	41.683			31.693	35.187
4ème			30.803	35.703			23.621	26.493
3ème			24.241	26.584			16.626	18.201
2nde			9.914	10.745			9.094	9.795
1ère			7.930	8.498			6.783	7.298
Terminale			9.450	9.848			6.108	6.161

mais plus encore et surtout, en raison de la limitation du nombre des places offertes en 2<sup>nde</sup>.

Dans cette situation, si le flux d'entrée en 3<sup>ème</sup> est de 16.626 élèves alors que le flux d'entrée en 2<sup>nde</sup> est de 9.795, les chances effectives de transition entre les deux cycles d'enseignement (celles d'un élève qui entre en 3<sup>ème</sup> d'accéder ultérieurement en second cycle) sont de l'ordre 59 % (9.795 / 16.626). Et non pas de 40 % (9.795 / 24.241), ce qui n'est qu'un taux apparent résultant d'un calcul où le dénominateur est incorrectement alourdi par le double décompte des redoublants de 3<sup>ème</sup>. On voit donc que, si redoubler a bien la vertu d'augmenter les chances du redoublant d'accéder à la classe suivante dans un système pollué par des redoublements excessifs, cela n'est aucunement bénéfique pour le système lui-même : au plan collectif, autoriser le redoublement (et augmenter de ce fait les chances des redoublants) n'a aucune incidence sur les chances de l'unité statistique « étudiant » d'accéder à un niveau supérieur, car l'accroissement des chances des redoublants se paie exactement par la diminution de celles des non-redoublants. Et il ne peut qu'en être ainsi puisque l'accès au lycée est déterminé de manière exogène par le nombre de places offertes en classe de seconde. Le taux élevé de redoublement dans les dernières classes d'études ne se justifie donc pas au niveau du système : la réduction du taux de redoublement dans ces classes

augmenterait comme « mécaniquement », et dans la même proportion, les chances des non-redoublants de réussir leur passage au second cycle — sans avoir à redoubler.

Dans le second cycle, la moyenne du taux de redoublement est de l'ordre de 20 % ; le taux est relativement réduit en 2<sup>nde</sup> et 1<sup>ère</sup> (respectivement 9 et 14 %) mais très important en terminale (37 %) en raison de la faiblesse du taux de réussite au baccalauréat.

Associés aux abandons en cours de cycle, les redoublements conduisent à une mauvaise utilisation des crédits publics mobilisés pour le secteur et contribuent ainsi à leur si médiocre efficacité, comme le chapitre 2 l'avait déjà mis en évidence au plan global. Le tableau 23 ci-après synthétise l'impact des accrocs dans les flux d'élèves sur les indices d'efficacité, tels qu'on peut les estimer dans les trois cycles d'enseignement pour l'année scolaire 1998-99.

L'indice global d'efficacité est défini comme le rapport entre a) le nombre d'années-élèves effectivement utiles (le produit du nombre d'élèves qui accèdent à la dernière année du cycle par le nombre théorique d'années d'études dans le cycle) et b) le nombre d'années-élèves que le pays doit effectivement financer. En absence de redoublements et d'abandons en cours de cycle, ce rapport serait égal à l'unité, et il lui est d'autant inférieur que les redoublements sont fréquents et que la proportion

**Tableau 23**  
**Indice d'efficacité associé aux flux d'élèves dans le primaire et le secondaire**

	Primaire	Collège	Lycée
Taux brut de scolarisation (%)	81	21	6
Taux de rétention en cours de cycle (%)	45	49	71
Proportion moyenne de redoublants (%)	25	22	20
% moyen de redoublants par an			
CI / 6 <sup>ème</sup> / 2 <sup>nde</sup>	25,1	19,8	8,8
CP / 5 <sup>ème</sup> / 1 <sup>ère</sup>	21,7	15,6	14,1
CE1 / 4 <sup>ème</sup> / Terminale	25,7	25,8	37,4
CE2 / 3 <sup>ème</sup>	23,5	31,5	
CM1	30,4		
CM2	25,0		
<b>Indices d'efficacité (%)</b>			
Indice global	<b>54,1</b>	<b>67,9</b>	<b>74,1</b>
Indice avec les seuls abandons d'études	72,0	85,1	89,0
Indice avec les seuls redoublements	75,1	79,8	83,3

des élèves entrant en première année du cycle et n'atteignant pas la dernière est élevée.

Dans le primaire, la prise en compte simultanée des redoublements de classe et des abandons en cours de cycle, conduit à estimer que l'indice d'efficacité ne dépasse pas 54 %, c'est à dire qu'environ 45 % des ressources publiques mobilisées pour le primaire sont en fait gaspillés puisque non producteurs de résultats tangibles. Il n'est pas de pays où l'indice soit égal à l'unité mais, en moyenne, l'indice d'efficacité est de 61 % pour le primaire dans les pays africains francophones, 75 % dans les pays africains anglophones et 77 % dans les pays d'Asie à faible revenu. La situation du Bénin est donc légèrement inférieure à celle des pays africains francophones, qui ne peut pourtant être elle-même considérée comme bonne, et il est certain que le pays devrait se donner les moyens de progrès substantiels dans ce domaine.

Par définition, les progrès à réaliser en efficacité passent par : a) une amélioration de la rétention en cours d'études ; b) une réduction de la fréquence des redoublements — et ces deux carences se partagent à parts à peu près égales la responsabilité du bas niveau de l'indice d'efficacité ; en effet, l'indice calculé compte tenu des redoublements mais non des abandons (75 %) est comparable à l'indice calculé compte tenu des abandons mais non des redoublements (72 %). La IV<sup>ème</sup> section du chapitre 2 a déjà fourni diverses indications sur les abandons. En ce qui concerne la réduction de la fréquence des redoublements, il ressort des enseignements de l'expérience que si des améliorations de la qualité de l'école (en elles-mêmes souhaitables) ne peuvent qu'aller dans le bon sens, c'est surtout vers des mesures structurelles qu'il faut se tourner. Au Bénin, les redoublements sont dans une large mesure, tant pour les enseignants que pour les parents d'élèves, inscrits dans les habitudes et la culture de l'école (au début des années 80, les taux étaient comparables à ceux d'aujourd'hui) et c'est essentiellement en imposant le contexte d'une organisation nouvelle que les progrès seront possibles.

A cette fin, deux types de mesures sont en fait possibles : le premier est d'imposer un niveau limite de fréquence des redoublements, au niveau de chaque école ou au niveau de chaque inspection, et de confier aux inspecteurs la mise place concrète de

la politique décidée au plan national. La seconde méthode, sans doute préférable, est de créer trois cycles d'apprentissage au sein du primaire (CI + CP, CE1 + CE2, CM1 + CM2) et de structurer sur deux années le contenu des programmes (ce qui correspond du reste à la réalité car les contenus de CE 1 et 2 ou de CM 1 et 2, par exemple, sont déjà très proches) sans possibilité de redoublement entre les deux classes d'un même cycle. On fournit ainsi aux enseignants deux instruments d'évaluation : a) évaluation formative, pour aider à la fois les maîtres à suivre les progrès de leurs élèves en cours de cycle et les enfants qui ont un retard à le rattraper ; b) évaluation additive, utilisée en fin de cycle, pour réguler correctement l'accès au cycle suivant en fonction des apprentissages pertinents ; les redoublements de la seconde classe du cycle sont autorisés mais on peut aussi en limiter le nombre. Il en résulte, si l'on fixe à 15 % la limite de la proportion de redoublants dans la seconde classe des cycles — et s'il n'y a plus de redoublements dans la première — que la proportion globale des redoublants dans le primaire peut ainsi chuter à quelque 8 %.

Ce type de réforme, qui a d'ailleurs par lui-même des vertus pédagogiques, conduirait aussi à un progrès décisif de l'efficacité du système dans l'usage de la ressource publique allouée au primaire. En effet, si l'on se rappelle (suite de la discussion développée au chapitre 2) qu'une réduction de 25 à 8 % du taux de redoublement augmenterait la rétention d'environ 13 % (de 45 % à 58 %), on voit que la consolidation de cet impact sur la rétention et de l'impact direct des redoublements sur la consommation de places scolaires porterait à environ 67 % l'estimation de la valeur de l'indice d'efficacité. La comparaison de ces 67 % aux 54 % actuels montre l'importance de l'avancée que la réforme permettrait en ce domaine.

Dans l'enseignement secondaire, les estimations de l'indice d'efficacité sont meilleures que dans le primaire : 68 % dans le premier cycle, 74 % dans le second ; ce niveau nécessite toutefois encore des progrès en matière de réduction de la fréquence des redoublements (au contraire du primaire, les redoublements ont ici un impact plus fort sur l'indice d'efficacité que les abandons en cours de cycle). Compte tenu des observations de la fin du chapitre 3, il est toutefois probable que, pour améliorer la

fluidité des flux d'élèves à ces niveaux d'enseignement, les améliorations de la qualité de l'enseignement ne sauraient être négligées.

### **Quelques indications sur les facteurs associés à la qualité des apprentissages dans le primaire**

Il y a toujours deux façons d'aborder la question de la qualité de l'école : la première est de regarder les ressources mobilisées, avec le présupposé général qu'une école sera d'autant meilleure qualité que dotée de davantage de ressources (enseignants mieux formés, classes plus petites, bâtiments scolaires de plus grande qualité, équipements de classes plus fonctionnels, matériels pédagogiques plus nombreux, ...). La seconde façon est de se pencher sur les résultats obtenus par les élèves, la moyenne de leurs apprentissages et leurs disparités interindividuelles ; on dira alors que la bonne école est celle dont les élèves obtiennent de bons niveaux d'apprentissage.

Les deux approches peuvent éventuellement converger, car il n'est pas impensable que des relations existent entre ressources et résultats. Il est raisonnable de supposer que, toutes choses égales par ailleurs, les apprentissages sont meilleurs quand les conditions d'enseignement le sont aussi. Mais il est aussi possible que certains éléments du contexte scolaire soient plus déterminants que d'autres pour les apprentissages des élèves et que les éventuelles relations entre moyens et résultats aient une structure non linéaire avec des impacts marginaux décroissants. Par exemple, s'il est certain qu'un enseignant doit posséder un bon niveau d'enseignement général, est-ce cela signifie que le doctorat d'état est nécessaire — ou bien qu'un niveau très inférieur (mais lequel ?) serait suffisant. Par ailleurs, si un enseignant titulaire d'un bac est éventuellement meilleur pour les apprentissages qu'un enseignant muni du seul BEPC, cela n'entraîne pas qu'il faille le choisir sans savoir si l'amélioration des résultats chez ses élèves est à la mesure du coût additionnel impliqué par le recrutement d'un maître d'un meilleur niveau ; cet argument est évidemment important pour les pays qui, comme le Bénin, sont contraints à des arbitrages difficiles en raison des contraintes budgétaires auxquelles ils sont soumis.

En toute hypothèse, l'analyse des relations entre moyens et résultats est incontournable car une part importante de la politique éducative se situe dans la sphère des moyens, alors que la justification de cette politique se mesure en termes d'efficacité des ressources publiques et se situe par conséquent dans la sphère des résultats. Il est donc préférable de disposer, pour ces derniers, de mesures empiriques bien conçues ; cela signifie qu'on préférera mesurer les acquisitions à l'aide de tests standardisés établis en fonction du contenu des programmes en vigueur et dans une optique de valeur ajoutée. Aucune donnée récente de ce type n'est disponible pour le Bénin et les seules informations que nous avons pu utiliser sont d'une part les données de l'enquête annuelle des écoles et d'autre part les informations sur la réussite au certificat de fin d'études primaires des enfants de ces écoles. Ceci n'est évidemment pas parfait, mais constitue toutefois une première approche intéressante.

Ne seront retenues ici, pour éviter les observations portant sur un trop petit nombre d'élèves (le taux de réussite à l'examen dépend de nombreux facteurs aléatoires), que les seules écoles présentant au moins dix élèves à l'examen ; 1591 écoles sont dans ce cas. Dans cet échantillon, le taux moyen de réussite est de 66 % (avec un éventail très ouvert, de 5 et 100 %). 49 % des écoles sont situées en zone urbaine, 51 % en zone rurale, et le nombre moyen d'élèves par maître est de 60 (de 25 à plus de 150 suivant les écoles). En moyenne, 34 % des maîtres sont des instituteurs mais, là aussi, la variabilité est grande, voire extrême : de 0 à 100 %. La plage de variation d'une école à l'autre est la même en ce qui concerne les femmes, qui représentent en moyenne 25 % de l'effectif des enseignants, comme pour les salles de classe construites « en dur », 74 % en moyenne, mais de 0 % (toutes les salles de classe de l'école sont en matériaux locaux) à 100 % (toutes sont en dur). On dispose aussi d'informations sur l'éventuelle existence d'un puits, de l'eau courante, de latrines et de l'électricité. Là encore, évidemment, on rencontre les plus grandes variations d'une école à l'autre, depuis l'absence de tous ces éléments jusqu'à la présence de chacun d'eux.

On peut alors, dans le cadre d'une modélisation économétrique à plusieurs variables, mettre en regard le taux de réussite à l'examen de fin d'études

primaire de chaque école avec les moyens et éléments localement mis en œuvre. Les résultats de cette analyse sont en général assez décevants car les variables prises ici en considération ne rendent compte, à elles toutes, que d'une très faible part — 6 % — de la variation entre écoles du taux de réussite à l'examen. On peut bien entendu arguer d'une mesure insuffisamment précise des variables explicatives, dire qu'il aurait fallu faire des recherches pour déterminer la spécification économétrique la mieux adaptée. C'est vrai mais sans doute aussi un peu dérisoire. On dispose en effet des principales variables qui agissent directement sur le coût unitaire de scolarisation — dépenses courantes (avec la qualification des enseignants et le rapport moyen élèves-maîtres), dépenses en capital (avec la distinction entre écoles en dur et en matériaux locaux) — et l'on constate que ces variables n'ont au total qu'une incidence minimale sur le résultat obtenu ; même si le taux de réussite à l'examen de fin du primaire est inférieur au score moyen dans un test standardisé.

Que la part de variance expliquée soit si faible veut dire que la façon dont les ressources sont transformées en résultats, ce qui se passe en fait dans les écoles et dans le quotidien des classes, joue un rôle beaucoup plus important que les ressources mobilisées elles-mêmes. Ce résultat, qui peut étonner certains, est pourtant dans le prolongement des observations faites dans la plupart des pays africains (même lorsque la mesure des acquisitions est plus élaborée que celle que nous avons utilisée ici) et présente évidemment quelque intérêt dans une perspective de politique éducative. Il illustre notam-

ment que, s'il peut être pertinent de mobiliser des ressources additionnelles pour améliorer la qualité des processus scolaires, la démarche n'aura de sens que dans la mesure où l'on peut s'assurer de la transformation effective de ces ressources en la seule chose qui compte en définitive : les résultats scolaires et les acquisitions des élèves.

Bien que les variables prises en compte n'aient finalement qu'un impact limité sur les chances statistiques de réussite des élèves à l'examen, il est tout de même intéressant d'examiner leur influence respective. La force des impacts est résumée dans le tableau 24 ci-après, où sont également présentés les résultats d'un autre modèle économétrique qui met en regard un indicateur de rétention au niveau de l'école (rapport du nombre des nouveaux entrants en CM2 et en CI<sup>1</sup>) avec les éléments caractéristiques disponibles dans l'école.

Ces chiffres enseignent en premier lieu que, en contrôlant l'influence des variables générales caractéristiques des établissements, les écoles situées en zone urbaine obtiennent des résultats à l'examen marginalement meilleurs (+ 2 %) que ceux des écoles rurales, mais la différence est assez modeste. En matière de rétention en cours de cycle, l'indicateur de l'opposition urbain-rural signale une différence beaucoup plus sensible sur le plan quantitatif (+ 7 %) et fortement significative sur le plan statistique.

En ce qui concerne les bâtiments scolaires et l'équipement général disponible (puits, eau, latrines, électricité), on voit que les influences sont relativement réduites : les élèves scolarisés dans des écoles dont les bâtiments sont construits « en dur »

**Tableau 24**  
**Influence de quelques caractéristiques des écoles sur la réussite à l'examen de fin du primaire et sur l'indicateur de rétention en cours de cycle**

Caractéristiques	Réussite examen de fin du primaire	Indicateur de rétention en cours de cycle
Localisation urbaine / rurale	+ 2 % *	+ 7 % ***
Bâtiment en dur / matériaux locaux	+ 5 % **	+ 4 % *
Équipement de l'école (eau, latrines, ...)	0	0
Rapport élèves / maîtres	0	+ 10 élèves → -1 % *
Instituteur / Instituteur adjoint	0	0
Enseignant femme / homme	+ 4 % *	+ 15 % ***

\*significatif au seuil de 10 % ; \*\* significatif au seuil de 5 % ; \*\*\* significatif au seuil de 1%.

obtiennent, toutes choses égales par ailleurs, des taux de réussite à l'examen de fin du primaire plus élevés d'environ 5 % que ceux de leurs homologues scolarisés dans une école construite en matériaux locaux. L'avantage des constructions en dur se retrouve dans les chances de rétention dans les études en cours de cycle primaire (+ 4 %). Les chiffres indiquent par contre que l'équipement en puits, eau courante latrines ou électricité (caractéristiques considérées séparément ou ensemble dans un indicateur global) n'a aucune influence avérée sur les chances des élèves ni de se maintenir à l'école en cours de cycle ni de réussir l'examen de fin de cycle. Ce résultat ne doit pas nécessairement encourager aux restrictions la politique d'aménagement des écoles, mais il faut garder conscience du peu d'influence de ces facteurs sur le fonctionnement pédagogique effectif.

Enfin, en ce qui concerne les enseignants, les chiffres signalent tout d'abord le très faible impact du rapport élèves-maîtres dans l'école (si faible en effet que pratiquement nul et statistiquement non significatif) sur les chances de réussite à l'examen de fin du primaire. Bien qu'assez contraire à l'intuition, ce résultat s'inscrit en fait dans la ligne des observations tant de Mingat et Suchaut (2000), dans leur étude comparative des systèmes éducatifs africains, que de Behagel et Coustère (2000), dans leur synthèse des résultats du programme PASEC de la Confémen. L'analyse effectuée sur les données béninoises laisse apparaître cependant un léger effet du rapport élèves-maîtres sur l'indicateur de rétention des élèves en cours de cycle primaire, mais l'impact reste modeste puisqu'un rapport élèves-maîtres diminué de 10 n'entraîne qu'une augmentation de 1 % de l'indicateur de rétention.

Que les enseignants soient des instituteurs ou des instituteurs adjoints, l'analyse ne révèle aucune différence tant dans la rétention des élèves entre le CI et le CM2 que dans leurs chances de réussir l'examen. Ce résultat semble prouver que des enseignants titulaires du BEPC et ayant suivi une année de formation professionnelle possèdent toutes les compétences nécessaires au maître pour transmettre aux enfants le contenu des programmes du cycle primaire. Recruter des enseignants titulaires du baccalauréat (ou au-delà) ne semble donc pas apporter un plus aux élèves et un tel recrutement,

dans la mesure où il coûte plus cher, ne relèverait pas d'une politique éducative coût-efficace, surtout dans le contexte des fortes contraintes budgétaires auxquelles le pays est confronté. Ce constat aussi est pleinement dans la ligne des observations issues des études effectuées dans les différents pays de la région, tant par Mingat et Suchaut que par Behagel et Coustère dans le cadre de la Confémen.

Enfin et par contre, il ne semble pas être sans conséquences sur le fonctionnement de l'école primaire que l'enseignant soit un homme ou une femme. Les femmes se révèlent en général réaliser de meilleures performances que les hommes. En vérifiant avec soin l'influence des autres facteurs, notamment la localisation géographique, on observe une corrélation positive entre la proportion des femmes dans l'école et les chances de réussite des élèves à l'examen final. D'une école dont tous les enseignants seraient des hommes à une école par ailleurs comparable dont tous les enseignants seraient des femmes, les chances de réussite à l'examen augmentent en moyenne d'environ 4 %. Ce chiffre n'est certes pas considérable ; il n'est pas non plus assez faible pour n'être pas statistiquement assez significatif. Mais c'est surtout dans le domaine de la rétention scolaire que la présence de maîtres de sexe féminin semble avoir les conséquences les plus positives : le modèle d'estimation utilisé indique que, dans des écoles comparables et toutes choses égales par ailleurs, le taux de rétention est supérieur de 15 % lorsque tous les enseignants sont des femmes au lieu d'hommes. L'écart est cette fois quantitativement fort substantiel et statistiquement très significatif. Ici également, le résultat obtenu à partir des données béninoises converge avec les conclusions de Mingat et Suchaut à partir de bases de comparaison internationales ; dans tous les pays où, au sein du corps enseignant du primaire, la proportion des femmes est plus forte, la rétention, en particulier pour les filles, tend significativement à être meilleure.

Il faut rappeler, avant de terminer ce chapitre, que les conclusions auxquelles nous sommes parvenus résultent des données disponibles sur place, et non pas d'enquêtes spécifiques centrées sur l'analyse de la qualité de l'école et l'identification des facteurs agissant sur les apprentissages des élèves. On doit cependant considérer que les indications

ainsi obtenues, pour approximatives quelles soient, peuvent sans doute apporter une utile contribution aux réflexions sur la future politique éducative du pays pour son école primaire.

---

1. Ce rapport a été calculé de façon transversale sur les données de l'année 1998-99. Il aurait évidemment été préférable de pouvoir calculer l'indicateur sur des données longitudinales et corriger la mesure des migrations et des changements d'école en cours de scolarité (les écoles dans lesquelles le nombre des nouveaux entrants de CM2 dépassait celui de CI ont été retirés de l'échantillon de l'analyse). Pour ces diverses raisons, on doit garder présent à l'esprit que le résultat des calculs donne une simple approximation de la réalité.

# 5

## Éléments d'efficacité externe

### Introduction

L'efficacité interne du système éducatif se mesure aux résultats visibles de son fonctionnement alors que les élèves sont encore dans le cadre scolaire (niveau des acquisitions, carrières scolaires et disparités, dans ces domaines, entre les différents groupes de population). L'efficacité externe se mesure à la performance de ceux qui, sortis du monde éducatif, sont entrés dans leur vie sociale d'adulte productif. Au niveau des individus, on cherche à déterminer si ce qu'ils ont appris à l'école les a effectivement bien préparés à une vie sociale et économique gratifiante. Dans une perspective macro ou sociétale (c'est l'aspect le plus important de l'efficacité externe), il s'agit de savoir dans quelle mesure, en qualité et en durée, la distribution des scolarisations et des formations finales de l'ensemble des membres d'une génération maximise les bénéfices économiques et sociaux que la société va retirer de ces investissements compte tenu du volume global des ressources mobilisées pour le secteur.

On peut donc distinguer d'une part les effets sociaux et économiques, d'autre part les effets individuels et collectifs. On range parmi les effets sociaux a) la santé (on a observé que, en moyenne, les mères plus éduquées avaient des comportements plus efficaces pour la santé de leurs enfants) ; b) la vie civique (des individus plus éduqués participent mieux à l'organisation de la vie collective et font des choix politiques plus avisés) ; c) la popula-

tion (la croissance démographique est mieux contrôlée dans les sociétés plus éduquées). L'impact de l'éducation dans la sphère économique est à peine à souligner : les relations entre l'éducation de la population d'une part, l'emploi et la croissance économique de l'autre, sont évidemment de première importance. En outre, dans les domaines tant économique que social, ces impacts se lisent à la fois au niveau de l'individu (qui, plus éduqué, peut espérer de meilleurs revenus que celui qui l'est moins) et au niveau de la société (les sociétés plus éduquées peuvent connaître une plus forte croissance économique et atteindre de meilleures performances dans les indicateurs de santé).

Il est utile de souligner que les effets collectifs s'étendent généralement au-delà des acquisitions des individus eux-mêmes. Les économistes nomment cette différence « externalité ». Pour illustrer le concept, prenons l'exemple d'un agriculteur éduqué qui améliore ses techniques de production (choix du type de production, usage de meilleures semences, mise en œuvre de techniques de travail du sol, utilisation adéquate des engrais ou des produits phytosanitaires). Ces nouvelles techniques vont normalement lui procurer de meilleurs revenus ; mais sa réussite peut aussi inciter ses voisins analphabètes à l'imiter et de ce fait à augmenter les leurs : les bénéfices que la société retire de la formation du premier agriculteur vont alors bien au-delà des gains de celui-ci.

Il s'ensuit que, avant d'analyser un système d'éducation et de formation en termes d'efficacité



externe, on doit chercher les réponses à deux questions complémentaires : a) comment répartir les ressources disponibles entre les différents niveaux et types d'éducation et de formation de manière à maximiser les bénéfices que le pays peut retirer à moyen terme de ses investissements en capital humain ? b) étant donné l'importance du rôle des externalités et la double nature (privée et publique) de ces investissements, comment identifier les mécanismes (financiers et institutionnels) qui conduiront les comportements individuels à concorder avec ce qui est souhaitable du point de vue général et social ?

Il est évidemment aussi important que difficile de répondre de façon bien documentée à ces deux questions. Les données disponibles ne fournissent à cet égard que des éléments très incomplets mais, même incomplets, il est important de tirer de leur examen quelques indications utiles. Néanmoins, il faudra certainement prévoir une analyse spécifique du marché du travail béninois si l'on veut disposer d'informations factuelles assez bien documentées pour être incorporées dans la réflexion sur la future politique éducative sectorielle du pays.

### **Le contexte de l'emploi au Bénin et les demandes à satisfaire**

Au plan macro-économique, le Bénin dispose en 1999 d'un Produit Intérieur Brut par habitant de l'ordre de 240.000 Fcfa, soit 400 US\$. Le taux de croissance actuel est de l'ordre de 5 à 6 % par an et, si ce rythme se poursuit pendant les dix prochaines années, le PIB se situerait en 2010 à quelque 330.000 Fcfa de 1999 (550 US\$ de 1999). Il s'ensuit que, même avec des perspectives de croissance plutôt favorables, le Bénin restera dans le groupe des pays à revenu relativement faible. On peut donc anticiper que, malgré une inévitable évolution de la structure de l'économie, cette structure restera duale : la grande majorité de la population active sera toujours vouée à l'agriculture et aux activités informelles tandis que seule une petite minorité travaillera dans le secteur salarié de l'économie moderne. Et il en sera ainsi même si le secteur traditionnel tend à se contracter lentement et le secteur moderne à augmenter rapidement en pourcentage.

On estime que quelque 60 % de la population active travaille dans l'agriculture et 32 % dans les services, ce qui laisse environ 8 % pour le secteur industriel. Les emplois salariés n'existent pratiquement pas dans l'agriculture (probablement moins de 1.000 emplois sur plus d'un million d'actifs agricoles), et la très grande majorité des actifs employés dans les services et l'industrie ont un emploi de nature informelle. Au total, l'emploi moderne ne concerne peut-être que 80.000 personnes, soit environ 5 % de la population active occupant un emploi. La fonction publique en draine sensiblement la moitié — et l'on sait les difficultés de recrutement dans ce secteur. Si les difficultés ne pouvaient que se manifester largement au cours de la dernière décennie, surtout dans le cadre de l'ajustement structurel, il est probable que les possibilités de recrutements dans le secteur public s'amélioreront progressivement ; mais il est préférable de laisser au rayon du passé l'idée que le secteur public pourrait dans l'avenir absorber une part substantielle des nouveaux emplois : c'est grâce au seul développement du secteur privé que les possibilités d'emploi s'amélioreront dans les années à venir. Il convient toutefois de souligner que, hors fonction publique, la structure de l'emploi dans le secteur moderne se caractérise par la faiblesse du taux d'utilisation des personnels très qualifiés ; on estime que les cadres supérieurs et moyens ne représentent qu'environ 10 % des employés des entreprises privées, ce qui conduit à estimer qu'au Bénin, le stock de ces emplois est sans doute au mieux de l'ordre 5.000 personnes. On ne connaît pas bien la dynamique de la création des emplois (elle est et sera vraisemblablement positive), mais la modicité du stock conduit à penser que, dans ce secteur, le nombre annuel des emplois disponibles (création nette et renouvellement) est fort limité et sans doute inférieur à 500 par an.

Compte tenu de la dualité de l'économie (secteur traditionnel et secteur moderne), l'objectif du système d'éducation et de formation est de répondre correctement en quantité et en qualité aux demandes de ces deux secteurs. Dans le contexte de la réduction de la pauvreté, on sait par ailleurs qu'un ingrédient essentiel des améliorations futures est l'accélération de la croissance économique. Il s'ensuit que la stratégie de l'éducation ne peut que

se situer dans l'articulation des deux problématiques suivantes : a) organiser le système pour favoriser la croissance économique globale ; b) cibler des actions permettant aux plus démunis de disposer du minimum d'atouts nécessaires pour profiter des nouvelles opportunités et sortir de la pauvreté. Ces deux objectifs ne doivent pas être perçus comme contradictoires et il existe des possibilités réalistes de mettre en place des stratégies capables de contribuer à leur réalisation conjointe. Il importe à cet effet d'adopter une approche sectorielle globale et de trouver les équilibres qui répondront aux demandes en capital humain du secteur traditionnel (en ciblant entre autres les populations les plus fragiles) et du secteur moderne de l'économie. Nous examinerons successivement ce que cela peut signifier pour ces deux secteurs.

### Répondre aux demandes du secteur informel de l'économie

De façon générale, toutes les études convergent : l'éducation permet d'améliorer les conditions de vie des individus et de leurs familles (revenus et état de santé). Ces études soulignent souvent que l'impact global sur les filles est plus marqué. Par ailleurs, même si les effets directement productifs sont importants, il ne faut pas négliger les effets au plan social. Ainsi, L. Summers (1991) montre, sur une base empirique bien établie, que les effets de l'enseignement primaire des filles dans le domaine de la santé suffiraient par eux-mêmes à justifier que toutes les jeunes filles aient une scolarisation primaire complète ; il précise par ailleurs que les ressources utilisées pour la scolarisation primaire des filles auraient, sur certains indicateurs de santé, un impact plus important que les dépenses de santé elles-mêmes.

Sur un plan plus strictement économique, les modèles de croissance à moyen terme (qui incorporent en fait les effets économiques et sociaux) soulignent que, pour les pays situés au niveau de développement du Bénin, l'enseignement primaire est l'investissement dont la rentabilité sociale est la plus forte (Mingat et Suchaut, 2000). Cette même étude montre aussi que l'impact de l'enseignement supérieur sur la croissance économique est globalement négatif. La raison en est que nombre de pays à faible revenu (le Bénin ne faisant pas exception, comme

nous le verrons un peu plus loin) ont développé un enseignement supérieur produisant trop de diplômés par rapport aux capacités d'absorption du marché du travail, tout en laissant « filer » la qualité sous la pression de contraintes financières incompatibles avec les effectifs scolarisés. Nous soulignerons encore que la forte rentabilité du primaire ressortait aussi des analyses comparatives internationales où G. Psacharopoulos utilisait la méthodologie des taux de rendement sociaux de l'éducation.

Au-delà des analyses de type macro-économique, les travaux de nature micro-économique pointent dans la même direction : il a été montré que la productivité des agriculteurs et leur capacité de profiter des actions d'encadrement ou de production conduites dans le cadre de projets agricoles étaient meilleures chez ceux qui savaient lire, écrire et compter. Les travaux menés au Niger dans le secteur informel (J.P. Jarousse et A. Mingat, 1991) aboutissent à des conclusions convergentes : malgré l'absence de contenu technologique dans les programmes du primaire, ceux qui ont une scolarité primaire réussie a) tirent un plus grand profit de leur apprentissage ; b) tendent, plus souvent que leurs homologues non scolarisés, à choisir des domaines de type « moderne » dans les activités informelles où ils s'installent ; c) obtiennent de meilleurs revenus dans le cadre de leur exploitation.

On a parfois argué que l'enseignement primaire devait être réformé et que des savoir-faire pratiques devraient y être incorporés. Il est utile d'aborder cette question du contenu des programmes de l'école en prenant conscience de la tension qui existe entre deux objectifs a priori contradictoires : a) celui de la « tradition » et de l'intégration au contexte local ; b) celui de la « modernité » — qui implique une certaine rupture avec ce contexte dans la mesure où il s'agit soit de le faire évoluer soit de s'en détacher (mobilité géographique et/ou professionnelle) :

- Dans une perspective de tradition et d'intégration, il convient que les contenus de l'enseignement soient aussi peu que possible en rupture avec ce que les enfants connaissent et ce que leurs parents perçoivent comme intéressant.
- Dans la perspective de rupture, d'une école conçue comme instrument de changement éco-

nomique et social (personne n'envisage que le Bénin soit dans trente ans au même niveau de PIB par tête qu'aujourd'hui), il convient que l'école équipe les jeunes des outils qui leur permettront, dans les circonstances les plus variées, d'être les moteurs de ce changement.

En fait, la divergence des deux points de vue n'est qu'apparente et, pour rester dans le second, les analyses disponibles soulignent toutes que rien ne vaut les apprentissages opératoires et cognitifs dispensés par une école primaire relativement traditionnelle de qualité : ces apprentissages sont les instruments à tout faire d'activités très diverses et peu complexes (c'est le cas des activités agricoles et informelles) dans un pays comme le Bénin. Et ceci n'est pas incompatible avec ce qui serait souhaitable du point de vue de l'intégration : on peut en effet fort bien envisager des apprentissages formels de nature opératoire et cognitive à l'aide de méthodes inductives correspondant à des situations pratiques ayant un sens pour les élèves (résolution de problèmes ou réponse à des questions que sont amenés à se poser des agriculteurs ou des mères de famille, rédaction de lettres aux autorités administrative pour traiter des problèmes de la communauté, etc.).

Il ressort de cette discussion que **l'investissement de référence pour les secteurs agricole et informel est la scolarisation primaire** et il sera bon de penser à ces questions en termes de scolarisation de base adjoignant à l'enseignement primaire le premier cycle secondaire. Mais le niveau primaire est concerné au premier chef pour deux raisons complémentaires : a) la première est une évidence : il faut que les élèves aient terminé le primaire pour pouvoir envisager de poursuivre dans le secondaire ; b) la seconde est affaire de priorité et de stratégie : il est hors de doute que de très substantielles améliorations du primaire sont indispensables — nous l'avons maintes fois souligné dans ce rapport — de sorte qu'il sera probablement utile de prévoir une évolution par étapes, par phases successives.

### **Répondre aux demandes en capital humain du secteur moderne de l'économie**

Si l'enseignement de base est bien l'investissement à tout faire pour les progrès du secteur agricole et

informel, l'enseignement supérieur et la formation technique et professionnelle sont par contre, pour une progression dans le secteur moderne, les investissements cruciaux. Essentiels parce que le développement du secteur moderne joue un rôle décisif dans la stratégie de croissance économique du pays et parce que des défaillances dans la production de capital humain très qualifié pourraient engendrer des goulots d'étranglement et empêcher le secteur de se développer correctement.

Toutefois, il ressort sans ambiguïté d'expériences menées dans le monde entier que la production de capital humain, en quantité aussi bien qu'en qualité, doit être réglée en fonction des demandes émanant du marché du travail ; en d'autres termes, que la production de capital humain est une condition nécessaire mais non suffisante pour le développement du secteur moderne de l'économie. Les quelques possibilités de substitution qui existent (entre différents types de capital humain ou entre capital humain et capital physique) sont très limitées et l'on atteint vite un point où toute augmentation de la production de capital humain très qualifié conduit au chômage des diplômés — et au gaspillage de l'argent public utilisé pour les former (c'est la raison évoquée plus haut pour expliquer, dans nombre de pays à faible revenu, l'absence d'impact positif sur la croissance économique des dépenses pour l'enseignement supérieur).

L'expérience internationale enseigne aussi très clairement que, pour correspondre raisonnablement aux demandes de l'économie, la production de capital humain formé dans le technique et le supérieur doit être organisée. Deux mécanismes de base peuvent y parvenir : une régulation de type administratif, par les quantités et une régulation au sens large par les mécanismes du marché : les prix. La régulation administrative présuppose que le ministère ait mis en place a) un dispositif de suivi du marché du travail assez fin, capable d'identifier, en quantité, en qualité et avec pertinence, les demandes du marché ; b) un dispositif lui permettant d'autoriser l'accès aux études en fonction des indications ainsi obtenues. La régulation par les prix, par contre, correspondrait à un système dans lequel : a) la poursuite des études serait soumise à une contribution financière individuelle assez substantielle pour inciter les impétrants à choisir, sur le

marché du travail, les voies les plus prometteuses pour une rentabilisation effective de leur investissement ou les amener à renoncer à faire des études dans telle ou telle discipline (ou à ne pas faire d'études du tout) ; b) les pourvoyeurs de formation seraient motivés pour « avoir des clients », ce qui les inciterait ipso facto à mettre en place les formations demandées sur le marché du travail.

### Quelles priorités ? Éléments de réflexion pour une nouvelle stratégie sectorielle

Il n'est pas dans le propos de ce rapport d'édicter des recommandations précises. Il paraît cependant assez clair que, dans la situation où se trouve le Bénin, les choix de scolarisation (et les allocations de ressources aux différents types et niveaux éducatifs plus ou moins correspondants) sont plutôt loin de l'optimum — et que de nouveaux arbitrages devraient probablement être envisagés.

- Au niveau de **l'enseignement primaire** (au delà des 81 % d'un taux brut de scolarisation qui ne doit pas faire illusion), on constate que 40 % seulement des élèves d'une classe d'âge poussent leurs scolarité primaire jusqu'en CM2 (cf. chapitre 2) et que ce chiffre n'est plus que de 27 % pour les seules jeunes filles (cf. chapitre 6). Des améliorations considérables sont donc possibles et d'importants gains d'efficacité et d'équité peuvent être réalisés — d'autant plus que l'amélioration de la productivité du travail dans le secteur informel est un objectif préalable essentiel pour la future croissance économique du pays. Par ailleurs mettre l'accomplissement d'une scolarité primaire complète réussie à la portée de ceux qui en sont couramment exclus — et qui se recrutent en général dans les segments les plus déshérités

de la population — a une portée certaine dans la perspective de réduction de la pauvreté.

- Dans **l'enseignement supérieur**, les opinions peuvent différer selon que l'on considère l'effectif des inscrits (un peu plus de 16.000 étudiants) ou celui des diplômés (environ 1.000 par an). La disproportion frappante de ces deux chiffres tient en partie à la forte augmentation des effectifs au cours des dernières années, mais aussi et surtout à la (trop) grande fréquence des abandons et des redoublements en cours d'études. De plus, en dépit de cette faible capacité de l'institution à produire des diplômés (et en bien trop forte proportion dans les disciplines tertiaires), les données disponibles signalent de très graves difficultés d'emploi (les tentatives faites pour pallier ces difficultés d'insertion après leur apparition sont là pour le rappeler).

Cette situation conduit donc à un double gaspillage de crédits publics, d'une part en raison des abandons et redoublements si nombreux en cours d'études supérieures, d'autre part parce que les diplômés ne peuvent utiliser dans des emplois efficacement productifs les compétences que l'éducation est censée leur avoir dispensées. Les causes de cet état de fait finalement non souhaitable sont sans doute multiples, mais il est probable que l'absence de mécanismes de régulation dans l'accès au système (ni administrative par les quantités, ni de marché par les prix) conduit à un très mauvais arbitrage entre quantité et qualité. Des réflexions sur la manière de changer ce contexte ne seront sans doute pas simplement optionnelles lorsque le moment sera venu de préparer une nouvelle stratégie sectorielle.

# 6

## Équité et disparités au sein du système d'enseignement

Les considérations sur l'équité ont aussi une grande importance lorsqu'on veut décrire la situation d'un système éducatif. Alors que, pour représenter ce système, on ne s'attache guère le plus souvent qu'à la moyenne des situations, les questions d'équité naissent de l'existence des dispersions qui peuvent exister autour des moyennes. Ces dispersions peuvent concerner aussi bien divers segments de la population (groupes d'appartenance des individus selon le sexe, le milieu géographique, etc.) que des aspects du fonctionnement de l'école (disparités dans les conditions d'enseignement, l'accès aux études ou la rétention en cours de cycle).

Nous adopterons dans ce chapitre une double approche et examinerons successivement, en fonction des données disponibles : a) les scolarisations, en distinguant les caractéristiques telles que le sexe et le milieu géographique ; b) la répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une génération d'enfants.

### Les disparités de scolarisation selon le sexe et le milieu géographique

Nous commencerons par une vue d'ensemble en établissant une distinction entre les différents départements qui composent le pays (au sein desquels les données disponibles permettent de séparer zones urbaines et zones rurales). Le tableau 25 récapitule les estimations obtenues pour les taux bruts de scolarisation ; rappelons cependant que ces estimations reposent sur les projections démogra-

phiques d'un « ancien » recensement de la population et que celles-ci doivent être considérées comme de simples approximations de la réalité — notamment lorsqu'on examine les données départementales et, plus encore, quand on distingue entre les zones d'habitat à l'intérieur des départements.

Les taux de scolarisation divisent le pays en deux groupes de départements : des taux plutôt faibles au nord (l'Atacora, le Borgou et le Zou) et plus élevés au sud (le Mono, l'Atlantique et l'Ouémé). Le Borgou affiche les taux les plus faibles : 52 % en moyenne et 37 % seulement dans les zones rurales, alors que le taux du département de l'Atlantique dépasse les 103%. L'effort pour augmenter la capacité d'accueil des écoles et/ou essayer de déterminer la part attribuable à la demande d'éducation dans le retard de scolarisation devra donc être relativement plus important dans les régions du nord que dans celles du sud.

**Tableau 25**  
**Taux brut de scolarisation primaire par département et zone d'habitat, 1998-99 (%)**

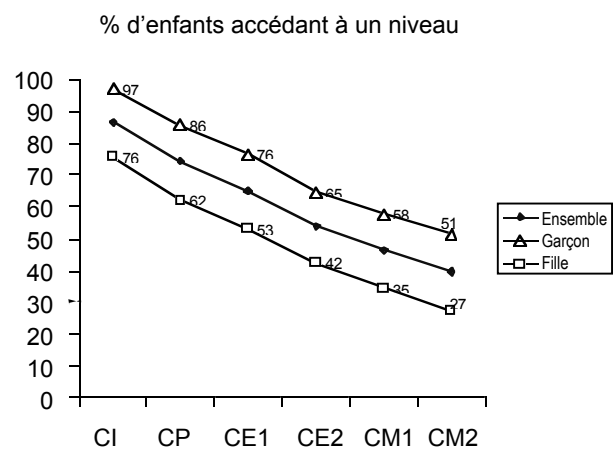
	Urbain	Rural	Total
Atacora	70,6	57,0	62,2
Atlantique	114,1	88,1	103,7
Borgou	76,3	36,8	51,7
Mono	140,5	68,8	83,3
Ouémé	99,9	77,1	86,8
Zou	116,8	59,6	74,0
Ensemble	96,2	65,8	81,4

Rappelons toutefois que, si l'étude statistique du taux de scolarisation est utile pour avoir une idée globale de la couverture du système, le taux mesure surtout sa capacité « physique » d'offre de places pour la scolarisation des enfants mais cette mesure a ses limites. Pour dépasser ces limites, il est souhaitable, dans la continuité de notre présentation du chapitre 2, de construire des « profils de scolarisation », que le tableau 26 ci-dessous détaille selon le sexe, en 1999.

Cette analyse des données par sexe révèle d'importantes différences de situation au bénéfice des garçons : le taux d'accès moyen au CI est de 86,5 % ; mais si 97 % des garçons accèdent au primaire, les filles n'y accèdent qu'à hauteur de 76 %, soit un écart de 21 points. Le taux de survie en primaire est estimé à 53 % pour les garçons et à 36 % seulement pour les filles — un écart de 17 points, toujours en faveur des garçons. Au niveau de l'enseignement primaire, les filles accèdent donc moins à l'école et surtout, quand elles ont eu cette chance, abandonnent beaucoup plus souvent. Le graphique 5 ci-après visualise, au niveau de l'enseignement primaire, le profil de scolarisation selon le sexe.

Si l'on se penche maintenant sur le taux de transition entre l'enseignement primaire et le 1er cycle secondaire, on constate que 38 % de la cohorte des garçons arrivent en classe de 6ème, ce qui repré-

**Graphique 5**  
**Profil de scolarisation dans le primaire**  
**selon le sexe, 1998-99**



sente un taux de transition effectif de l'ordre de 74 % ; du côté des filles, les chiffres correspondants sont respectivement de 19 % et 70 %. En ce qui concerne la rétention en premier cycle secondaire, sur 100 garçons qui entrent en 6ème, 50 parviennent à la dernière année du collège mais, sur 100 filles, 45 seulement. Dans le cas du Bénin, le sexe n'influe donc pas fondamentalement sur les chances de transition entre CM2 et 6ème : une fille qui arrive en CM2 a presque autant de chances qu'un garçon de passer dans le secondaire, la différence se situant au

**Tableau 26**  
**Profil de scolarisation selon le sexe et par niveau d'études, 1998-99**

	% d'enfants atteignant une classe			Rétention en cours de cycle		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
CI	97,0	75,7	86,5	100,0	100,0	100,0
CP	85,7	62,3	74,3	88,4	82,3	85,9
CE1	76,5	53,1	65,1	78,9	70,1	75,2
CE2	64,8	42,4	53,9	66,8	56,0	62,3
CM1	57,7	34,6	46,5	59,5	45,7	53,7
CM2	51,4	27,2	39,7	53,0	35,9	45,9
6ème	38,1	19,0	28,9	100,0	100,0	100,0
5ème	32,5	15,5	24,3	85,3	81,5	84,1
4ème	26,1	12,1	19,3	68,4	63,5	66,8
3ème	19,2	8,6	14,1	50,4	45,4	48,7
2nde	12,1	3,8	8,0	100,0	100,0	100,0
1ère	9,7	2,8	6,3	80,5	74,8	78,9
Terminale	8,7	2,6	5,7	72,2	70,1	70,9

niveau de la rétention dans le cycle avec 5 points d'écart au bénéfice des garçons.

Au niveau des lycées, 12 % de la cohorte des garçons parviennent en classe de seconde, ce qui représente un taux de transition de 63 % (4 et 44 % respectivement pour les filles). Les chances d'accès au lycée d'une fille parvenue en 3ème sont donc largement inférieures à celles d'un garçon : l'écart absolu étant de 19 points, les chances d'accès au lycée des garçons sont de 43 % supérieures à celles des filles.

Pour ce qui est des redoublements, la différence entre filles et garçons n'est pas significative dans le primaire et au lycée mais on observe par contre un léger écart au niveau du collège, où le taux moyen de redoublement des filles est supérieur à celui des garçons (24 % contre 21 %). Dans le tableau 27 ci-dessous sont réunis le détail des effectifs d'élèves et la proportion de redoublants par sexe et année d'études.

La comparaison des taux de scolarisation des deux dernières années fait ressortir une quasi stagnation au niveau global. La légère tendance à la baisse du taux des garçons a été compensée par une amélioration chez les filles. Par contre, la tendance à la baisse des taux d'accès est plus marquée chez les deux sexes : les garçons ont perdu plus de 4 points à l'entrée de l'école et les filles presque 2. Cette tendance sera confirmée ou infirmée par l'analyse des données d'une nouvelle année scolaire et doit être surveillée de très près car elle va à l'encontre de l'objectif d'accès universel à l'école.

L'analyse des situations selon les zones d'habitat (urbain/rural) fait également partie intégrante des études en matière d'équité et le tableau 29 ci-après détaille les profils de scolarisation par sexe et par zone d'habitat.

C'est dans une large mesure que les enfants accèdent moins à l'école en zone rurale. Le taux d'accès

**Tableau 27**  
**Effectif d'élèves et proportion de redoublants par année d'études et sexe, 1998-99**

	Effectif total			Effectif non-redoublants			Proportion de redoublants (%)		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
CI	134.021	100.366	234.386	100.140	75.414	175.555	25	25	25
CP	109.476	75.612	185.088	85.475	59.376	144.850	22	21	22
CE1	98.701	64.952	163.653	73.313	48.264	121.576	26	26	26
CE2	77.648	47.926	125.574	59.388	36.731	96.119	24	23	23
CM1	72.422	41.005	113.426	50.426	28.488	78.913	30	31	30
CM2	57.335	27.921	85.256	42.727	21.248	63.974	25	24	25
6ème	36.951	18.023	54.974	30.006	14.079	44.085	19	22	20
5ème	28.372	13.311	41.683	24.287	10.900	35.187	14	18	16
4ème	24.617	11.086	35.703	18.443	8.050	26.493	25	27	26
3ème	18.398	8.186	26.584	12.760	5.441	18.201	31	34	32
2nde	8.271	2.474	10.745	7.533	2.262	9.795	9	9	9
1ère	6.610	1.888	8.498	5.685	1.613	7.298	14	15	14
Terminale	7.474	2.374	9.848	4.724	1.437	6.161	37	39	37

**Tableau 28**  
**Taux d'accès au CI et de scolarisation du primaire selon le sexe, 1997-1999**

	Garçons		Filles		Total	
	1997-98	1998-99	1997-98	1998-99	1997-98	1998-99
Taux d'accès au CI (%)	94,6	97,0	76,2	75,7	85,6	86,5
Taux brut de scolarisation (%)	94,9	96,2	63,2	65,8	79,5	81,4

**Tableau 29**  
**Taux d'accès aux différentes classes selon le sexe et la zone d'habitat, 1998-99 (%)**

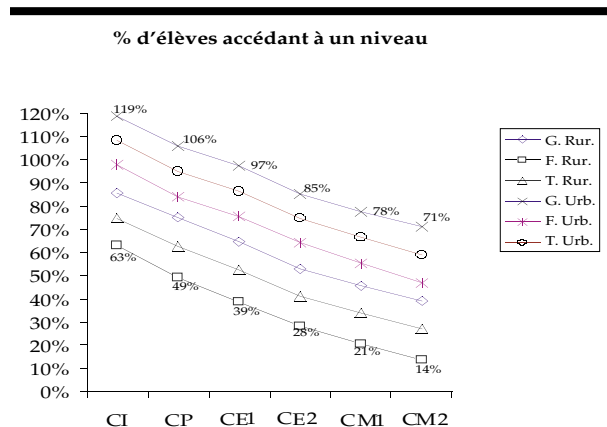
	Zone rurale			Zone urbaine		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
CI	86	64	75	119	98	108
CP	75	49	63	106	84	95
CE1	65	39	52	97	76	86
CE2	53	28	41	85	64	75
CM1	46	21	34	78	55	66
CM2	39	14	27	71	47	59

au CI, de 108 % pour les enfants issus de la zone urbaine, n'est plus que de 75 % pour ceux qui vivent en milieu rural. Cet écart de 33 points signifie qu'en milieu urbain, un enfant a presque moitié plus de chances (+ 44 %) d'accéder à l'école qu'un enfant vivant en zone rurale. Cette disparité souligne que, dans les prochaines années, les progrès de scolarisation devront porter essentiellement sur les zones rurales — et les solutions aux difficultés particulières liées à ces zones. Le graphique 6 montre les profils de scolarisation par sexe et zone d'habitat.

On voit que, lorsqu'on croise la dimension urbain/rural et la dimension sexe, les écarts se creusent énormément dans l'accès tant en CI (plus de 100 % des garçons en milieu urbain et seulement 64 % des filles en milieu rural) qu'en CM2 avec (64 % des garçons atteignent ce niveau dans les villes contre 14 % des filles en milieu rural). Dans l'optique de la stratégie de lutte contre la pauvreté, c'est cette dernière population qu'il est clairement impérieux de cibler.

A l'intérieur même des zones urbaines, on aussi des différences entre garçons et filles puisque plus de 100 % des garçons ont accès au CI contre seulement 88 % des filles. Les différences entre sexes

**Graphique 6**  
**Profil de scolarisation selon le sexe et la zone d'habitat, 1998**



dans l'accès à l'école sont également marquées en milieu rural, mais pas plus qu'en milieu urbain.

D'une manière générale, les chiffres des taux de rétention sont mauvais, encore plus en milieu rural et spécialement pour les filles : du CI au CM2, le taux de rétention est estimé à 53 % en milieu urbain, à 37 % en milieu rural (et à 22 % pour les filles de

**Tableau 30**  
**Taux de rétention dans le primaire selon le sexe et la zone d'habitat, 1998-99 (%)**

	Zone rurale			Zone urbaine		
	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
CI	100	100	100	100	100	100
CP	88	78	84	89	86	88
CE1	76	62	70	82	77	80
CE2	62	45	55	72	66	69
CM1	53	33	45	65	57	61
CM2	46	22	36	60	48	55



cette zone). Le graphique 7 ci-après synthétise ces différences de taux de rétention dans le primaire selon le sexe et l'habitat.

Il saute aux yeux combien importante, en milieu rural, est la différence au détriment des filles dans la rétention au cours du cycle primaire. Les filles y accumulent les problèmes : faible accès à l'école et faible rétention quand elles ont la chance d'y accéder. Cette situation devra faire l'objet d'une analyse particulière qui permette de définir les remèdes appropriés, surtout dans le contexte des stratégies de lutte contre la pauvreté. Comme nous l'avons déjà évoqué, la suppression des frais d'écolage des filles, mise en place voici quelques années, ne semble pas avoir produit les résultats espérés, mais l'effet contraire : en l'absence de compensation par le budget des sommes non collectées au niveau des écoles, celles-ci ont pu être conduites à ne pas accepter (en tous cas à ne pas encourager) l'inscription des filles. L'adjonction, à la rentrée scolaire 2000, d'un mécanisme de compensation financière par le budget de l'Etat, peut laisser espérer des résultats plus positifs en matière d'accès et surtout de rétention ; les collectes de données effectuées auprès des écoles au cours de l'année 2001 devraient permettre de le vérifier.

### La distribution des ressources publiques au sein d'une génération

L'idée générale de cette analyse est que, de par leur scolarisation, les individus accumulent des ressour-

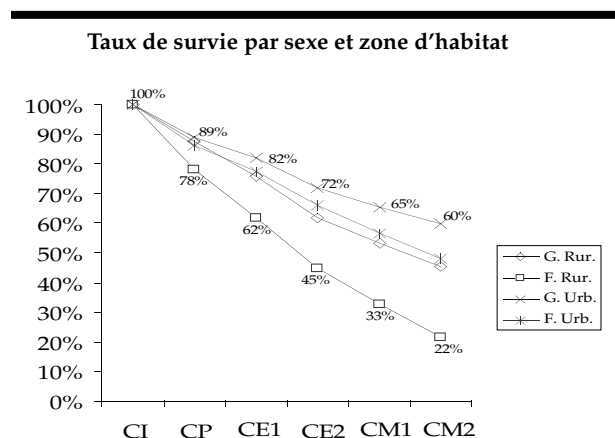
ces publiques. Ceux qui n'ont pas accès à l'école ne bénéficient par conséquent d'aucune des ressources publiques mises par le gouvernement à la disposition de son système éducatif. Par contre, ceux qui fréquentent l'école, et d'autant plus qu'ils y vont longtemps en accédant à des niveaux éducatifs aux coûts unitaires élevés, vont s'approprier au long de leur scolarité un certain volume de ressources publiques. Il s'ensuit que la répartition des ressources publiques en éducation au sein d'une génération d'enfants va dépendre : a) de la distribution du niveau terminal de scolarisation dans la population (et éventuellement des disparités sur ce plan entre les différents groupes constitutifs de la population) et b) de la structure des dépenses par élève aux différents niveaux d'enseignement.

Nous utiliserons pour notre analyse deux dimensions complémentaires :

a) dans la première, dite structurelle, on s'intéresse essentiellement d'une part à la structure moyenne des scolarisations et à la distribution des scolarisations terminales par niveau d'enseignement d'une part, d'autre part à la structure des dépenses publiques par élève. A ce stade, on ne se préoccupe ni des caractéristiques personnelles ni du groupe d'appartenance social ou géographique de ceux qui ont des scolarités plus ou moins longues ou réussies. Dès lors, plus la proportion de la classe d'âge qui accède à l'école primaire sera élevée, moins les coûts unitaires croîtront avec le niveau éducatif, moins structurellement inégale sera la répartition des crédits publics mis à disposition du système d'enseignement. A contrario, plus la proportion de la classe d'âge qui n'a pas accès à l'école est importante, plus (relativement) élevés sont les coûts unitaires du supérieur au bénéfice du petit nombre qui seul y accède, plus inégale est la répartition des crédits publics mobilisés pour le secteur de l'éducation.

b) dans la seconde dimension, dite de la sélectivité sociale, les disparités structurelles sont considérées comme l'enveloppe à l'intérieur de laquelle, dans les scolarisations, les disparités entre groupes (selon le sexe, la géographie ou l'origine sociale) vont déboucher sur des différences dans

**Graphique 7**  
**Profil de survie dans le primaire selon le sexe et la zone d'habitat, 1998-99**



l'appropriation des ressources publiques mises à la disposition du secteur.

A — Nous examinerons en premier lieu la dimension structurelle de la répartition des crédits publics en éducation. Première étape : déterminer la distribution du niveau terminal de scolarisation au sein d'une cohorte de jeunes ; seconde étape : définir le volume de ressources publiques accumulées jusqu'à chacun des niveaux terminaux de scolarisation. En adoptant la logique de la transcription des informations transversales en projections évolutives longitudinales dans le temps<sup>1</sup>, on peut aisément passer des données de scolarisation à un moment déterminé aux données correspondantes aux différents niveaux de sortie du système scolaire.

A partir des données sur les taux de scolarisation aux différents niveaux éducatifs et des données sur le volume des ressources publiques unitaires attachées à chacun des cycles d'enseignement (produit du coût par année-élève et de la durée du cycle), le tableau 31 ci-après rassemble les chiffres correspondant aux divers niveaux terminaux de scolarisation et les résultats obtenus par le calcul sur la répartition structurelle des ressources publiques en éducation au Bénin. Les deux cycles de l'enseignement secondaire ont pu être séparés à l'aide des estimations de coûts unitaires présentées plus loin, au chapitre 7.

Ces données montrent une distribution structurelle relativement concentrée : 74 % (19 + 55) des enfants d'une génération ne s'approprient que 36,1 % du total des ressources publiques mises à la disposition de cette génération dans le cadre des servi-

ces éducatifs dont elle bénéficie. Dans le même temps, les 8 % les plus éduqués consomment 41,5 % de l'ensemble de ces mêmes ressources. Il ressort de la comparaison des moyennes de ressources publiques appropriées par un membre de chacun de ces deux groupes, que celui du second bénéficie de plus de dix fois plus [(41,5 / 8) : (36,1 / 74)] de ressources publiques que celui du premier.

Une façon usuelle de représenter cette distribution structurelle est d'en construire la courbe de Lorenz ; celle du graphique 8 ci-après est établie sur la base des valeurs cumulées d'une part du nombre des membres de la cohorte, d'autre part du volume des ressources publiques accumulées par cette même cohorte d'enfants. Les indications de la courbe de Lorenz sont souvent résumées dans le calcul du coefficient de Gini, qui synthétise en un seul chiffre le degré de concentration dans la distribution des ressources publiques.

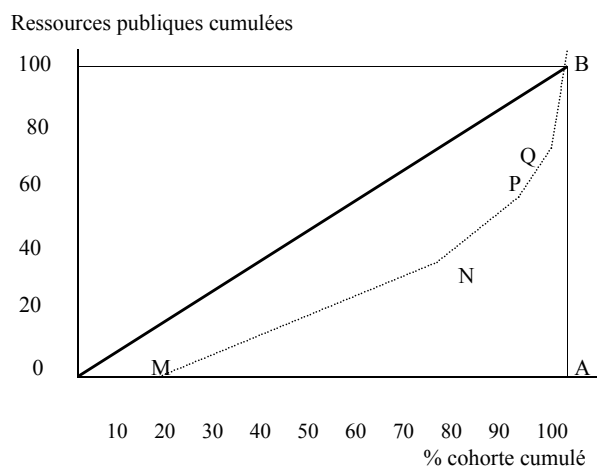
La diagonale OB correspond à la situation de distribution égalitaire dans laquelle — quel que soit X — X % de la cohorte obtient exactement X % des ressources publiques et l'on peut observer que la courbe de Lorenz (OMNPQB), qui exprime la situation effective de la distribution des ressources publiques en éducation au Bénin, s'écarte significativement de la référence égalitaire. Pour évaluer l'ampleur de cette déviation, on calcule couramment deux indicateurs :

- le premier correspond au calcul du coefficient de Gini, qui est égal au rapport de l'aire comprise entre la courbe de Lorenz et la diagonale et de l'aire du triangle OAB. Cet indicateur est par définition

**Tableau 31**  
**Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 enfants (données transversales de l'année 1998)**

	% de la cohorte		Ressources publiques (Fcfa)		Ressources publiques (Fcfa)	
	Niveau de scolarisation	Niveau terminal	Niveau de scolarisation	Niveau terminal	Accumulées par le groupe	Proportion (%)
Aucune scolarisation	19	19	0	0	0	0
Primaire	81	55	165.600	165.600	9.108.000	36,1
1er cycle secondaire	26	18	148.800	314.400	5.659.200	22,4
2nd cycle secondaire	8	4	297.000	611.400	2.445.600	9,7
Supérieur	4	4	1.396.000	2.007.400	8.029.600	31,8
Ensemble	—	100	—	-	25.242.400	100

**Graphique 8**  
**Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation**



compris entre 0 et 1 : plus la courbe de Lorenz est proche de la diagonale, plus petite est sa valeur numérique, plus la distribution des ressources publiques tend vers l'égalité. Au Bénin, pour l'année 1998-99, le coefficient de Gini est estimé à 0,445.

- le second indicateur mesure la part des ressources publiques appropriées par les dix pour cent les plus éduqués de la cohorte. Dans le cas précis du Bénin, cela signifie qu'on recherche les chiffres des ressources appropriées a) par ceux qui font des études supérieures (environ 4 % de la cohorte) ; b) par ceux qui terminent le second cycle secondaire (de nouveau 4 % de la cohorte), auxquels il faut ajouter : c) 2 % de la cohorte de jeunes dont la scolarisation se termine avec le premier cycle secondaire. On peut estimer que ces dix pour cent les plus éduqués s'approprient environ 44,0 % des ressources publiques du Bénin pour le secteur de l'éducation.

De tels chiffres traduisent manifestement un certain degré d'inégalité structurelle dans la distribution des ressources publiques en éducation ; toutefois, la situation du pays n'apparaît pas « exagérément » inégalitaire quand on la compare à différents groupes de pays dont les scores sont présentés ci-après (chiffres de l'année 1993 — alors que ceux du Bénin concernent 1998).

	% de crédits publics pour les 10 % les plus éduqués	Coefficient de Gini
<b>Bénin</b>	<b>44,0</b>	<b>0,45</b>
Afrique francophone	57	0,66
Afrique anglophone	53	0,62
Hors Afrique (PIB / tête < 1.000 US\$)	31	0,40

La relative modération de l'inégalité structurelle dans le système éducatif béninois tient à deux faits : a) la proportion des jeunes qui accèdent à l'enseignement primaire est relativement élevée ; b) comme il l'a été souligné au chapitre 3, les coûts unitaires de scolarisation du secondaire et du supérieur sont relativement bas en termes de comparaisons internationales.

**B** — Que l'inégalité structurelle soit plutôt modérée dans le système éducatif béninois, ne nous dit rien sur l'amplitude de l'inégalité en matière de sélectivité sociale. Pour documenter correctement cette question, il est nécessaire de disposer de données sur les caractéristiques des populations scolarisées — et non scolarisées — à chacun des niveaux éducatifs ; concrètement, il faut : soit que les statistiques scolaires fournissent les indications recherchées, soit que l'on dispose d'une enquête de ménages. En l'absence d'enquête de ménages récente, nous sommes donc amenés à puiser nos informations dans les statistiques scolaires disponibles. Sur l'ensemble du système, la distinction essentielle est la distinction garçons — filles. On dispose aussi de la distinction milieu urbain — milieu rural, mais elle n'est utilisable que dans le primaire. En effet, si l'on peut raisonnablement associer la localisation de l'école primaire à celle des élèves qui y sont scolarisés, ce n'est plus le cas dans le secondaire et au-delà ; sur la base des données du primaire, on peut toutefois se permettre de proposer une estimation approximative, selon le milieu géographique, des différences globales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation.

La répartition relative des ressources publiques en éducation obtenues par différents groupes de la population selon le sexe et l'origine géographique sont rassemblées dans le tableau 32 ci-après. Dans chaque cas analysé, la présentation adoptée identifie un groupe relativement défavorisé et un (ou plu-

**Tableau 32**  
**Indice de différenciation des ressources**  
**publiques appropriées en éducation selon le**  
**sexe et le milieu géographique**

Individu du groupe défavorisé		Individu du groupe favorisé	
Groupe	Indice	Groupe	Indice
Fille	1,0	Garçon	1,79
Rural	1,0	Urbain	2,00
		Garçon rural	2,50
Fille rurale	1,0	Fille urbaine	2,75
		Garçon urbain	4,25

sieurs) groupe(s) relativement favorisé(s). L'indice du volume moyen des ressources publiques appropriées par un individu du groupe défavorisé est fixé à 1 et l'indice associé à un groupe favorisé représente le coefficient par lequel il faudrait multiplier le volume obtenu par un membre du groupe défavorisé de référence pour obtenir le volume moyen des ressources publiques appropriées en éducation par un membre du groupe favorisé.

Ce tableau fait ressortir que, si la distribution structurelle des ressources publiques en éducation

ne traduit pas un degré relativement trop élevé d'inégalité, il existe par contre des disparités très substantielles selon le sexe et le milieu géographique : a) un désavantage général des jeunes originaires du milieu rural ; b) dans le prolongement de ce que nous soulignons à la première section de ce chapitre, le désavantage particulièrement marqué des filles rurales qui reçoivent, en moyenne, 4,25 fois moins de ressources publiques en éducation que les garçons urbains. Même si ce chiffre n'est pas d'une grande précision, l'ordre de grandeur de l'estimation indique cependant de façon très claire que, au cours des dix ou quinze prochaines années, la nouvelle politique du pays pour son système éducatif ne pourra pas ignorer la nécessité de corriger cette singularité de son fonctionnement.

---

1. On adhère implicitement ainsi à cet argument : les observations transversales disponibles donnent une image raisonnablement exacte des chances de scolarisation d'une cohorte d'enfants. Les simulations ont révélé que les estimations à partir des données transversales tendent plutôt à sous-estimer le degré d'inégalité calculé à partir des données longitudinales, mais la sous-estimation est relativement faible dans la majorité des cas.

# 7

## De la gestion du système d'enseignement

**L**a gestion d'un système éducatif peut soulever de nombreuses questions, souvent traitées dans le cadre d'approches qualitatives ou dans une optique normative. Ce ne sont pas les voies que nous suivrons ici. Sans avoir pour autant l'ambition de traiter de toutes les questions relatives à la gestion du système éducatif béninois, nous nous concentrerons sur des aspects limités mais importants relevant du champ de la gestion, étant entendu que nous nous attacherons à ne mobiliser que des estimations avérées de ce qui est et non des opinions sur ce qui devrait être.

Dans une acception simple de la gestion, on distingue classiquement les questions de politique éducative de celles qui concernent la gestion à proprement parler. La politique s'intéresse aux choix structurels, la gestion à la façon dont ces choix sont mis en œuvre. Et, parmi les divers aspects de la gestion, nous discernons deux domaines importants : a) la distribution des ressources et des personnels à chacun des établissements d'enseignement (éventuellement à des niveaux décentralisés tels que les départements) ; b) la façon dont ces ressources sont transformées, au niveau de chacune des écoles, en résultats scolaires et en acquisitions par les élèves. On notera que cette conception simple de la gestion cible deux éléments essentiels : d'une part ce qui se passe au niveau local (c'est là que l'acte scolaire a lieu) ; d'autre part les raisons mêmes de l'existence des systèmes scolaires, à savoir que les élèves acquièrent les connaissances contenues dans les programmes d'enseignement. Ce chapitre sera donc orga-

nisé en deux sections : la première étudie les questions de répartition des ressources et des personnels aux différents établissements d'enseignement (gestion administrative du système) ; la seconde examine la façon dont les ressources locales sont transformées en résultats chez les élèves (gestion pédagogique au sens large).

### **Analyse de l'allocation de personnels aux divers établissements scolaires**

#### **Analyse pour l'enseignement primaire ; enseignants et élèves**

L'ensemble du système éducatif béninois comptait environ 3.800 écoles, scolarisait un peu plus de 900.000 élèves et employait plus de 16.000 enseignants durant l'année scolaire 1998-99. Le secteur public est très majoritaire : plus de 92 % des écoles et 93 % des élèves. Globalement, au niveau national, le rapport moyen élèves-maîtres est estimé à 55 dans l'enseignement public et 35 environ dans le privé.

L'allocation des ressources ne sera étudiée qu'au sein du secteur public, où nous nous limiterons aussi à l'allocation des personnels qui absorbe, de très loin, l'essentiel des ressources affectées aux écoles. Le tableau 33 ci-après détaille la répartition des écoles primaires et les effectifs d'enseignants et d'élèves par département pour l'ensemble du système éducatif public béninois.

On voit dans la dernière colonne du tableau qu'il existe des différences notables entre départements

**Tableau 33**  
**Écoles, élèves et enseignants par département, enseignement primaire public, 1998-99**

Département	Nombre d'écoles	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants	Elèves/enseignant
Atacora	534	98.834	1.809	54,6
Atlantique	599	156.226	3.165	49,4
Borgou	584	111.496	1.806	61,7
Mono	525	143.301	2.133	67,2
Ouémé	643	162.449	2.959	54,9
Zou	596	136.753	2.622	52,2
<b>Bénin</b>	<b>3.481</b>	<b>809.059</b>	<b>14.494</b>	<b>55</b>

dans le rapport élèves-maîtres : la situation est plus favorable dans l'Atlantique (en dépit de sa plus forte urbanisation), plus défavorable dans le Mono (et, dans une moindre mesure, le Borgou).

Mais ces informations ne suffisent pas pour une analyse pertinente de l'allocation des personnels dans l'enseignement primaire béninois. Il est préférable, à cette fin, d'analyser la situation au niveau de l'école. A ce niveau, on peut considérer que la situation de référence d'une gestion des personnels adéquate est atteinte : a) lorsque les écoles disposent d'un nombre d'enseignants croissant avec l'effectif des élèves scolarisés ; b) lorsque les écoles qui ont le même effectif d'élèves disposent d'un nombre comparable d'enseignants (ou : lorsque les écoles qui disposent du même nombre d'enseignants scolarisent à peu près le même nombre d'élèves). Pour voir dans quelle mesure la situation de l'école béninoise est proche de cette référence, il est commode de situer toutes les écoles du pays dans un graphique où, pour chaque école, l'effectif des élèves est porté en abscisse et celui des enseignants en ordonnée. C'est ainsi que le graphique 9 ci-après récapitule la distribution des différentes écoles primaires publiques du pays (A signifie 1 école ; B signifie 2 écoles ; C, 3 écoles, etc.).

On « voit » clairement aussitôt que, si effectif des élèves et nombre des enseignants sont globalement en corrélation positive (les écoles scolarisant davantage d'élèves ont bien, en moyenne, un nombre plus important d'enseignants), la population des écoles est largement dispersée autour de la tendance moyenne. On observe en effet une très large variation du nombre des élèves scolarisés dans des écoles disposant du même nombre d'enseignants : parmi les écoles disposant de 4 maîtres, la plage va

de 100 à 500 élèves ; parmi les écoles qui scolarisent 200 élèves, certaines ne disposent que de 2 (voire 1) enseignants, d'autres de 7. Ceci trahit une distribution fortement aléatoire (un fort degré d'incohérence) dans les allocations de personnels aux diverses écoles primaires du pays.

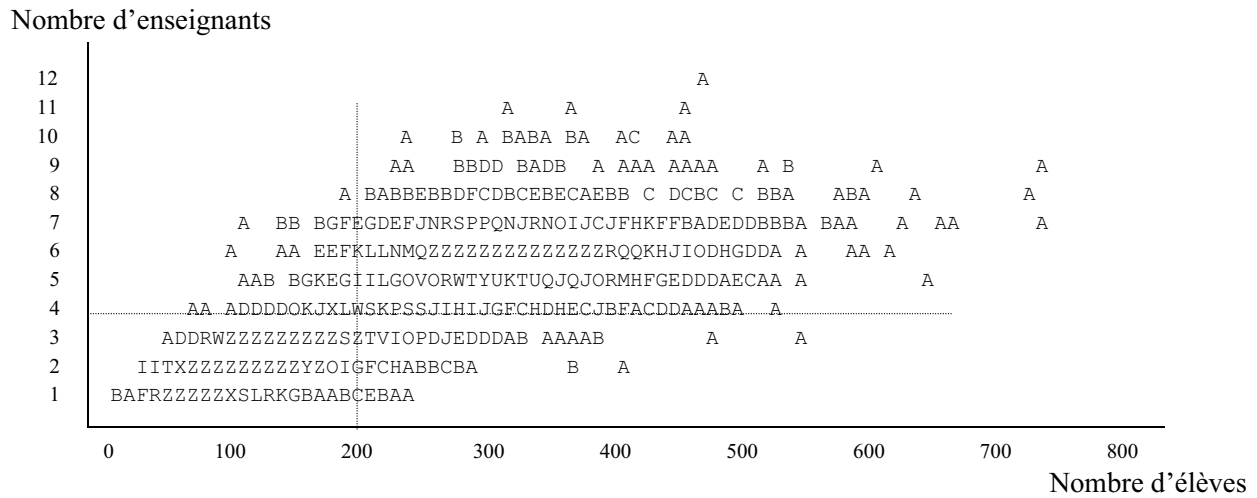
Au total, on trouve de nombreuses écoles en situation de relative sur-dotation en personnels, pendant que d'autres doivent vivre dans des conditions de scolarisation beaucoup plus difficiles, avec une sous-dotation en enseignants manifeste par rapport aux effectifs d'élèves qui leur sont confiés. Cette mauvaise structure d'allocation des personnels révèle une grave inefficacité dans le fonctionnement des services chargés de la répartition ; et aussi d'inutiles inégalités dans les conditions d'enseignement que risquent de trouver les élèves selon l'école dans laquelle ils sont scolarisés.

Pour préciser l'ampleur de l'incohérence dans les allocations de personnels aux écoles considérées individuellement, le plus simple est de modéliser le phénomène à l'aide d'une estimation de régression linéaire entre le nombre des enseignants et celui des élèves à partir des données individuelles des écoles. Les résultats obtenus sont rassemblés dans le modèle 1 du tableau 34 ci-après où l'on trouve bien la relation linéaire globale :

$$[\text{Nbre d'enseignants} = 1,08 + (0,0133 \cdot \text{Nbre d'élèves})].$$

Très significative sur le plan statistique, la relation laisse subsister toutefois une variance résiduelle extrêmement importante puisque la part de variance expliquée par le modèle n'est que 61,4 %. Pour se forger une idée de la situation du Bénin en matière de cohérence des allocations d'enseignants

**Graphique 9**  
**Effectifs des élèves et des enseignants, au niveau des écoles, dans l'enseignement primaire public béninois, année 1998-99**



aux diverses écoles primaires, il est intéressant de comparer la valeur du  $R^2$  de la relation avec ce que l'on observe dans d'autres pays de la région. Sur des bases comparables, on trouve un  $R^2$  de 0,62 au Cameroun, 0,72 au Burkina Faso, 0,80 en Mauritanie, 0,85 au Niger et au Mozambique et 0,92 en Guinée. Le Bénin est donc le pays qui réalise la performance la moins satisfaisante en matière de gestion administrative de ses personnels au niveau primaire (même si la situation du Cameroun n'est guère meilleure). Sans être l'exemple de la perfection, la Guinée est dans une situation nettement meilleure ( $R^2 = 0,92$ ). Ce chiffre favorable (qui est en fait le résultat d'activités de redéploiement à la fois bien structurées et poursuivies avec ténacité sur plusieurs années), montre par l'exemple que les très substantielles améliorations souhaitables au Bénin sont sans doute aussi parfaitement possibles.

A partir de cette identification du faible degré de cohérence des allocations de personnels au niveau national, on peut se poser deux types de questions : a) ces disparités aléatoires diffèrent-elles d'une zone géographique ou d'un département à l'autre (et dans quelle mesure) ou s'agit-il d'un phénomène affectant l'ensemble du territoire national ; b) dans quelle mesure la moyenne des dotations (pas les

disparités) diffère-t-elle d'une zone géographique ou d'un département à l'autre.

Afin de répondre à la première question, on peut faire séparément pour les écoles rurales ou urbaines (ou bien celles de tel ou tel département) la même analyse que celle qui a été effectuée au niveau national pour l'ensemble des écoles primaires publiques du pays. Les deux graphiques 10 et 11 ci-après, construits respectivement pour les écoles localisées en zones rurale et urbaine, illustrent que la distribution aléatoire des allocations d'enseignants aux écoles est un phénomène général et n'est pas circonscrite dans un milieu géographique particulier : on « voit » que les deux graphiques présentent la même allure générale. La part de variance expliquée par chacun des deux modèles est de 0,66 en zone rurale et de 0,49 seulement en milieu urbain ; aucun de ces deux chiffres n'est très élevé et le degré d'incohérence inter-écoles est même encore plus élevé en milieu urbain que dans les campagnes.

Effectuée au niveau de chaque département, cette analyse révèle le même degré élevé d'aléatoire dans les dotations d'enseignants aux écoles : le  $R^2$  est par exemple de 0,64 dans l'Atacora et le Mono, de 0,60 dans l'Ouémé et le Zou.

Afin de répondre maintenant à la seconde question (dans quelle mesure, au-delà de la situation

générale de répartition aléatoire, les allocations globales diffèrent-elles géographiquement : entre zones rurales et zones urbaines d'une part, entre les différents départements de l'autre), il est commode d'étendre la modélisation présentée dans le modèle 1 du tableau 34 ci-dessus en introduisant dans l'analyse des variables catégorielles représentant les différentes localisations.

Le modèle 2, qui confronte zones urbaines et rurales, signale que pour des écoles de même effectif (par exemple 200 élèves), les dotations en enseignants sont meilleures en ville qu'à la campagne : en moyenne 4,3 enseignants en milieu urbain et 3,5 seulement en milieu rural. L'écart n'est pas négligeable ; statistiquement très significatif (le seuil est de 1 %), il est aussi quantitativement substantiel. On

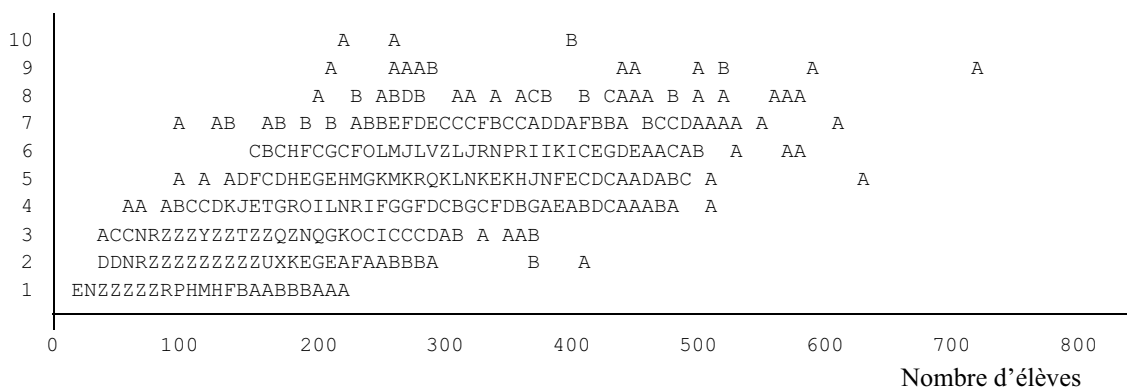
**Tableau 34**  
**Modélisation du nombre d'enseignants selon le nombre d'élèves dans l'école et l'implantation géographique, 1998-99**

Variables	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
	Coefficient	Significativité	Coefficient	Significativité	Coefficient	Significativité
Constante	+ 1,08	***	+ 0,96	***	+ 1,43	***
Nombre d'élèves	+ 0,0133	***	+ 0,0126	***	+ 0,0129	***
Zone d'habitat						
Rurale			Référence	—		
Urbaine			+ 0,77	***		
Département						
Zou					Référence	—
Atacora					- 0,44	***
Atlantique					+ 0,48	***
Borgou					- 0,81	***
Mono					- 0,90	***
Ouémé					- 0,10	n.s.
R <sup>2</sup> (%)	61,4		64,2		66,2	

\*\*\* : significatif au seuil de 1%.

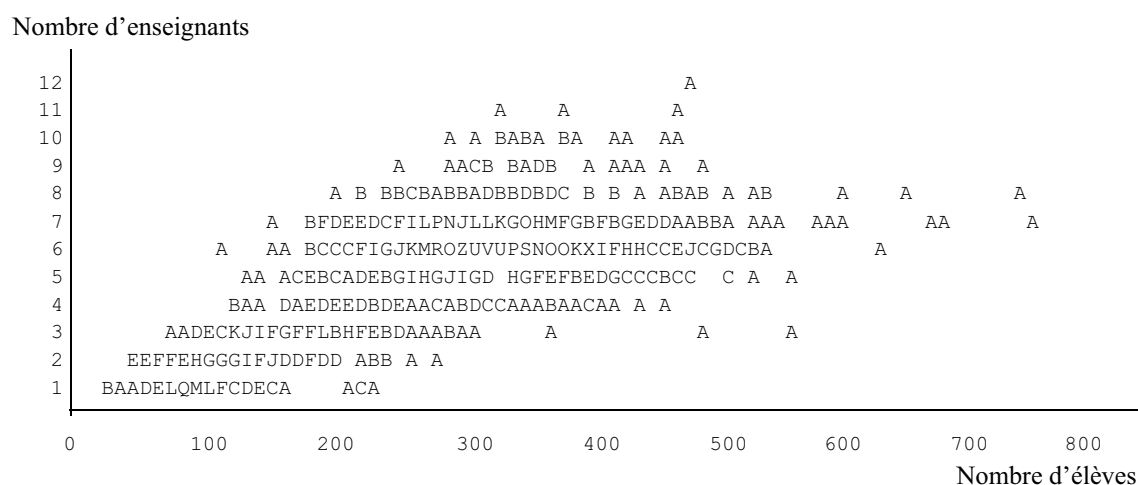
**Graphique 10**  
**Effectifs des élèves et des enseignants au niveau des écoles rurales dans l'enseignement primaire public béninois, année 1998-99**

Nombre d'enseignants



A=1 école, B=2 écoles....



**Graphique 11****Effectifs des élèves et des enseignants au niveau des écoles urbaines dans l'enseignement primaire public béninois, année 1998-99**

A=1 école, B=2 écoles....

estime en effet qu'il faudrait globalement quelque 1.700 enseignants de plus en zone rurale (ils sont actuellement 7.901) pour mettre à parité les dotations entre les deux zones géographiques. C'est donc un résultat à prendre en considération pour la future politique éducative du pays (surtout lorsqu'on se rappelle le retard de scolarisation des zones rurales — déjà signalé au chapitre 6 — qui souligne encore la portée de cette observation).

Les dotations en personnels enseignants dans les écoles primaires des différents départements du pays sont mises en parallèle dans le modèle 3 du tableau 34, où la référence (choisie arbitrairement) est le département du Zou. Par rapport aux dotations d'enseignants dans ce département et en ne nous appuyant toujours que sur des écoles dont l'effectif d'élèves est sensiblement identique, on voit que l'Ouémé est dans une situation comparable (écart non significatif), mais que l'Atacora (- 0,44) et plus encore le Borgou (- 0,81) et le Mono (- 0,90) ont des dotations nettement inférieures, alors que l'Atlantique (+ 0,48) se situe à l'autre bout de l'échelle. Sur la base d'une estimation économétrique un peu plus précise (et d'ailleurs tout à fait convergente avec celle du modèle 3) du type du modèle 1 — mais pour chaque département séparément — on trouve, pour un école de 200 élèves, en moyenne 3,20 enseignants dans le Borgou, 3,24

dans le Zou et 4,46 dans l'Atlantique. Ces écarts sont très marquants puisqu'on en peut conclure que la dotation globale en enseignants dans les écoles primaires du Borgou et du Zou devrait être augmentée d'environ 35 % pour que les conditions d'enseignement y soient comparables à celles qui prévalaient en 1998 dans le département de l'Atlantique.

Au total, on voit ainsi la nécessité d'envisager des progrès notables en matière d'allocation et de répartition des enseignants dans les écoles primaires du secteur public sur le territoire béninois. Il s'agit, au sens large, de rendre le système plus cohérent entre les différentes écoles — ce qui devrait permettre des gains en termes tant d'efficacité que d'équité. Plus précisément, ces progrès peuvent s'inscrire dans une triple dimension : a) arriver à réduire le côté aléatoire de l'actuelle répartition entre écoles d'une même zone ; b) améliorer la dotation globale des zones rurales par rapport aux zones urbaines ; c) réaliser un meilleur équilibre interdépartemental des dotations, notamment en comblant le retard de départements tels que le Borgou et le Mono. Il est donc souhaitable d'engager une réflexion pour définir d'une part un système de gestion plus efficace, d'autre part les voies par lesquelles passer, progressivement, de la distribution actuelle à la distribution souhaitable. Il est probable qu'il conviendra, entre autres, de mettre en place

des critères d'affectation homogènes et transparents ainsi que des dispositifs adaptés à leur application effective dans un système rénové de gestion des personnels.

### Analyse pour l'enseignement secondaire

L'enseignement secondaire comprend deux cycles d'enseignement et se dispense dans deux types d'établissements : a) ceux qui n'offrent que les enseignements de premier cycle ; b) les établissements mixtes qui, dans la même structure, offrent les enseignements des deux cycles. Dans le sous-secteur de l'enseignement public, on compte 137 établissements du premier type (premier cycle seul) scolarisant 79.018 élèves pour 1.768 enseignants et 47 établissements du second type (regroupant des élèves de premier et de second cycle), qui scolarisent 87.965 élèves (63.334 du premier cycle et 24.631 du second) et emploient 2.500 enseignants. On ne connaît pas la répartition des services entre les deux cycles mais, avant d'aborder la question de l'allocation des enseignants, est-il possible de déterminer un coût unitaire pour chacun des deux cycles ?

#### *Distinction des coûts unitaires dans le premier et le second cycle secondaire*

Dans le cadre de l'analyse financière globale effectuée au chapitre 3, nous n'avions pu établir aucune séparation entre les deux cycles mais, dans la mesure où nous disposons de données sur des établissements bien individualisés et présentant des configurations différentes de leurs effectifs de premier et de second cycle, nous pouvons réussir à estimer les coûts unitaires des deux cycles d'enseignement. Nous utiliserons à cet effet deux méthodes complémentaires qui commencent toutes deux par une estimation du coût unitaire moyen (CU11) des élèves de premier cycle scolarisés dans les établissements n'offrant que le premier cycle [CU11 est le rapport de la dépense totale RT1 et du nombre N11 des élèves concernés]

a) première méthode : on suppose que CU11 vaut pour les effectifs de premier cycle scolarisés dans les établissements mixtes. Regardant ensuite les ressources mobilisées par les établissements mixtes (RTm), on détermine la part [RT2m] affectée

aux N2m élèves de second cycle scolarisés dans ces établissements [RT2m = RTm — (N1m x CU11)] ; le coût unitaire des élèves de second cycle est alors donné par la formule [CU2m = RT2m / N2m] ;

b) seconde méthode : on ne suppose plus que CU11 vaut nécessairement pour les effectifs de premier cycle scolarisés dans les établissements mixtes, en raison notamment d'éventuelles économies d'échelle dans la production scolaire. On cherche alors à estimer directement, au sein du groupe des établissements mixtes, les coûts unitaires respectifs des élèves de chacun des deux cycles. Pour ce faire, il est commode de fonder le calcul sur une estimation économétrique du type suivant (qui utilise les données individuelles des 47 établissements mixtes du pays) :

$$RTm = M0 + CU1m \times N1m + CU2m \times N2m$$

CU1m est l'estimation du coût marginal des élèves de premier cycle dans les établissements mixtes (N1m est le nombre de ces élèves) ; CU2m est l'estimation du coût marginal associé aux élèves de second cycle dans ces établissements (N2m, leur nombre). Pour passer du coût marginal des élèves de chaque cycle au coût unitaire respectif, il suffit d'ajouter au coût marginal la valeur commune M0 répartie sur le nombre moyen (les deux cycles confondus) des élèves des établissements mixtes. On obtient ainsi la moyenne pondérée des coûts unitaires des élèves de premier cycle dans les deux types d'établissement.

Pour mettre concrètement en œuvre ces deux méthodes, il faudrait disposer des chiffres de l'ensemble des ressources mobilisées dans les deux types d'établissement — et le fichier des établissements ne les donne pas ; il fournit par contre le nombre des enseignants par type. En se basant sur les estimations de coûts salariaux présentées au chapitre 3 et connaissant par ailleurs les nombres et caractéristiques des enseignants par établissement, on peut parvenir à une estimation de la masse salariale des enseignants dans chacun des établissements secondaires publics du pays. Comme on sait que les dépenses pour les enseignants représentent plus de 80 % des dépenses totales, les deux métho-

des s'appuient sur la seule base des dépenses salariales, ce qui nous donne sans doute une approximation raisonnable des coûts unitaires respectifs des deux cycles de scolarisation du secondaire.

En appliquant la première méthode d'estimation, on aboutit à un coût unitaire total de 40.000 Fcfa dans le premier cycle et de 83.100 dans le second. Le rapport élèves-maîtres serait alors de l'ordre de 45 dans le premier cycle secondaire et de 22 dans le second. En appliquant la seconde méthode d'estimation, les écarts entre les coûts unitaires des deux cycles sont plus importants : 34.400 Fcfa pour le premier cycle et 114.800 pour le second. Quelle que soit l'estimation retenue, on voit que les coûts unitaires (principalement sous la pression des différences entre les rapports moyens élèves-maîtres dans les deux cycles) sont beaucoup plus élevés dans le second cycle secondaire que dans le premier. Si l'on ne sait pas clairement quelle est la meilleure des deux estimations (plutôt la seconde a priori) et qu'on décide de retenir une sorte de moyenne entre

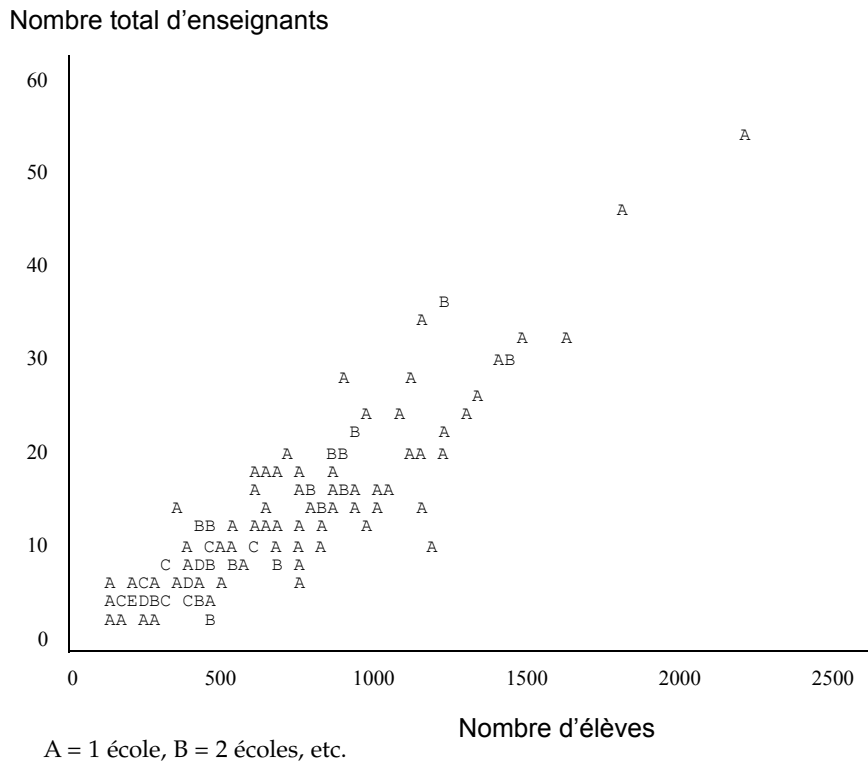
les deux, on aboutirait à un coût unitaire de l'ordre de 37.200 Fcfa dans le premier cycle secondaire et de 99.000 dans le second.

Après cette digression sur la séparation des coûts unitaires dans les deux cycles d'études secondaires, nous nous attacherons maintenant à la question, plus fondamentale dans ce chapitre, de la gestion de l'allocation des personnels à l'établissement d'enseignement.

**Degré de cohérence dans l'allocation des personnels**

Nous suivrons la même démarche que pour le primaire : la représentation graphique des différents établissements dans un espace où le nombre des élèves scolarisés est porté sur l'axe horizontal et le chiffre des personnels en poste sur l'axe vertical. On ne peut toutefois procéder ainsi que pour les établissements n'offrant que le premier cycle d'études ; cette procédure ne serait en effet pas pertinente pour les établissements mixtes car : d'une part la proportion des

**Graphique 12**  
**Effectifs d'élèves et de personnels dans les établissements n'offrant que le premier cycle secondaire, 1998-99**



élèves des deux cycles varie assez fortement d'un établissement à l'autre ; d'autre part les conditions moyennes d'encadrement, comme souligné précédemment, sont fort différentes. Le graphique 12 ci-après présente la dispersion du chiffre des élèves et des personnels dans les différents collèges du pays.

Visiblement, par comparaison avec le graphique 9 précédemment présenté, la dispersion parasite, dans les établissements secondaires de premier cycle, est inférieure à celle des écoles primaires. Ceci se vérifie si l'on compare la valeur du coefficient  $R^2$  de la relation linéaire dans les deux populations : le  $R_2$ , qui valait 0,61 dans le primaire, est de 0,88 pour les établissements n'offrant que le premier cycle. Restent néanmoins des disparités notables dans les dotations de personnels : on trouve par exemple 10 enseignants dans des établissements scolarisant entre 400 et plus de 800 élèves ou bien des établissements scolarisant 600 élèves qui disposeront de 8 à 20 enseignants.

Comme indiqué plus haut, il n'est pas pertinent de chercher à établir un graphique comparable pour les établissements mixtes en raison des incertitudes liées au chiffre d'un effectif d'élèves susceptible de se répartir en proportions variables entre les deux cycles d'enseignement ; mais cette limitation, si l'on utilise deux variables séparées pour les effectifs d'élèves de premier et de second cycle, ne s'applique pas au modèle qui relie le nombre des enseignants à celui des élèves. En procédant ainsi, on obtient pour la relation globale un  $R^2$  de 0,80, sensiblement plus faible que celui qu'on enregistrerait pour les établissements de premier cycle seul ( $R^2$  de 0,88). Il semble donc que si le degré de cohérence (la qualité de la gestion) dans l'allocation des personnels est en gros meilleur dans le secondaire que dans le primaire, des progrès restent possibles, en particulier dans la dotation des établissements secondaires mixtes, qui offrent les deux cycles d'enseignement.

### **La gestion pédagogique du système au niveau primaire**

On peut aborder le thème de la gestion pédagogique de plusieurs façons. Souvent, les questions portent sur l'activité des inspecteurs ou des directeurs d'écoles — des acteurs, en un mot, qui ont en charge

de vérifier le bon déroulement des activités d'enseignement (est-ce que les enseignants suivent bien les programmes prescrits, utilisent bien les méthodes pédagogiques recommandées, etc. ?). Nous adopterons ici une approche directement associée aux résultats obtenus chez les élèves, dans la ligne, en quelque sorte, de ce que nous explorions à la 3ème section du chapitre 4.

De façon opératoire, on définit la pédagogie comme l'action de transformer les moyens matériels mis à la disposition d'une classe ou d'une école en apprentissages effectifs chez les enfants de cette classe ou de cette école. Mais, la capacité de réaliser cette transformation variant éventuellement d'un lieu d'enseignement à l'autre, nous définirons la gestion pédagogique comme la capacité d'un système de faire en sorte (via différents mécanismes institutionnels de contrôle et/ou d'incitations) que cette transformation s'opère de façon aussi efficace que possible dans tous les lieux d'enseignement. Si une gestion pédagogique parfaite était possible, tous les lieux d'enseignement verraient leurs élèves atteindre les résultats maxima autorisés par une utilisation optimale des ressources disponibles ; seules des différences dans ces ressources (produit de la gestion administrative étudiée précédemment) pourraient engendrer des inégalités dans les performances des élèves et des écoles disposant de moyens comparables obtiendraient des performances comparables dans les apprentissages des élèves. Il ne peut malheureusement s'agir là que d'une vision très idéalisée d'un système éducatif à la pédagogie parfaitement gérée.

Il n'est pas facile d'apprécier de façon très précise le « degré de bonne gestion pédagogique » d'un système : toutes les mesures de résultats sont imparfaites, notamment si l'on se réfère à celle des résultats des élèves aux examens nationaux (moins valable que le score à des tests standardisés établis sur la base des contenus de programme, cette mesure est pourtant bien préférable à l'utilisation des notes attribuées par l'enseignant dans le contexte de sa classe). Par ailleurs, la mesure des moyens disponibles au niveau de la classe est elle-même délicate : le chiffrage de chacun d'eux est difficile et leur agrégation est incertaine. Et nous ne pourrions éviter ici ces écueils en mettant en regard de façon quelque peu rudimentaire le score à l'examen de fin du primaire

et le coût salarial unitaire moyen au niveau de l'école (ce coût représente de loin la majeure partie du coût global, on l'a vu, mais on négligerait ainsi des composantes — la disponibilité en manuels scolaires par exemple — relativement peu coûteuses et cependant importantes pour les acquisitions) ; nous ne prenons pas en compte non plus, dans ces données brutes, la variation du profil social des écoles d'un lieu à l'autre et son inévitable impact sur le niveau moyen des performances des élèves de ces écoles.

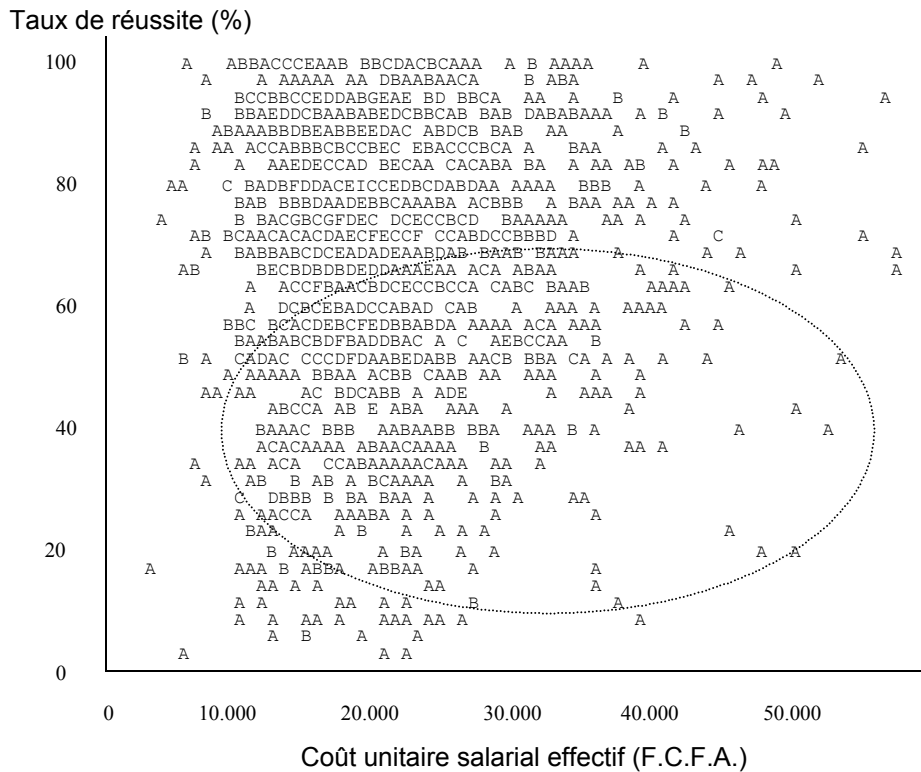
Malgré toutes ces éventuelles limitations, nous pensons qu'il reste intéressant de mettre en parallèle, au niveau de l'école, la mesure du coût salarial unitaire moyen avec le taux de réussite à l'examen de fin du primaire (échantillon limité aux écoles ayant des effectifs suffisants d'élèves en CM2). Le graphique 13 ci-dessous illustre ce que l'on observe dans l'enseignement primaire béninois.

L'absence de relation pour ainsi dire totale entre les ressources unitaires salariales mobilisées et le taux de résultat enregistré à l'examen apparaît clai-

rement au premier regard. Si en fait, dans une modélisation reliant les deux grandeurs, le coefficient du coût unitaire salarial est statistiquement significatif, la portée de la relation reste dérisoire ( $R^2$  est inférieur à un demi pour cent).

Mais le plus important, dans la perspective qui nous intéresse, est d'observer que, pour un niveau comparable (quel qu'il soit) de coût unitaire salarial (lui-même très variable d'une école à l'autre), la variabilité du taux de réussite à l'examen de fin de cycle est extrême. Par exemple, parmi les écoles où le coût salarial unitaire est de l'ordre de 20.000 Fcfa, le taux de réussite peut varier de 10 à 100 %. Cette situation de forte variabilité des résultats obtenus par des écoles dont les ressources sont comparables est caractéristique d'un système dont la gestion pédagogique est insuffisamment contrôlée. Il existe ainsi un grand nombre d'écoles dont les résultats sont trop faibles (en gros celles qui se trouvent à l'intérieur de l'ellipse en pointillé du graphique) et qui pourraient faire beaucoup mieux, comme le

**Graphique 13**  
**Taux de réussite à l'examen de fin du primaire et coût unitaire salarial au niveau des écoles**



démontrent les écoles, nombreuses également, où le taux de réussite des élèves atteint 80 % et plus. Il est sans doute utile de rappeler que, vu l'ampleur des écarts constatés entre les écoles, ce ne sont certes pas nos prudentes réserves préalables qui risquent d'en invalider les résultats.

Au plan pratique, ces observations indiquent que les acteurs en charge du système, en particulier les corps d'inspection, n'accomplissent qu'insuffisamment le nécessaire travail de gestion pédagogique et de régulation des résultats effectivement obtenus par les écoles. D'une certaine façon, c'est à eux qu'il appartiendrait : a) d'identifier les écoles déviantes (probablement avec l'aide d'une structure technique appropriée) ; b) de visiter ces écoles et d'établir un diagnostic des causes de base de leurs défaillances (dans quelle mesure ces écoles manquent de manuels scolaires, ont des enseignants qui demanderaient à être formés ou aidés — à moins, simplement, qu'ils ne soient souvent absents ou se comportent en dilettantes dans l'enseignement du contenu des programmes) ; c) de prendre toutes mesures convenables pour résoudre les difficultés rencontrées. Il se peut évidemment que ceci sup-

pose des modifications dans les structures de responsabilité et d'incitation des différents acteurs impliqués, ainsi que des changements dans les dispositions pratiques et les modes d'organisation.

En toute hypothèse, ces mêmes observations militent fortement en faveur d'une réflexion poussée sur la question et sur les prises de décisions subséquentes, car il est patent que les progrès dans ce domaine sont une composante essentielle de toute stratégie d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Des ressources additionnelles seront sans doute nécessaires, tant au plan général que pour faciliter les progrès des écoles peu performantes, mais ces efforts n'auront de sens et de chances réelles de produire les avancées escomptées que dans la mesure où la transformation des ressources en résultats chez les élèves sera convenablement assurée. Ne disposant pas de données sur les deux cycles secondaires dans le cadre de cette étude, nous ne pouvons savoir pas ce qu'il en est à ces niveaux, mais il n'est pas exclu qu'on y rencontre des difficultés de nature comparable et seule une analyse minutieuse (qui reste à faire) permettrait se prononcer de façon raisonnablement pertinente sur ce point.



