



## Note Budgétaire sur l'éducation 2019



# Messages clés

- 1.** L'effort de priorisation des ressources de l'éducation reste important mais en baisse. La part du budget général allouée au secteur de l'éducation est passée de 20,7% en 2018 à 19,7% en 2019. Les dépenses affectées au secteur sont en-dessous des prévisions financières faites dans le Plan Sectoriel de l'Education (PSE) post 2015. Il est nécessaire d'améliorer l'allocation des ressources à ce secteur en vue de l'atteinte des résultats du PSE.
- 2.** Du fait de la persistance de la déperdition scolaire, une proportion élevée (30,7%) des enfants de 5 à 17 ans est hors de l'école, les alternatives éducatives notamment les Programmes de Cours Accélérés développées par des Partenaires Techniques méritent d'être renforcés par un financement intérieur (les 22 millions de FCFA prévus dans le PSE en 2019 non pris en compte dans le budget) pour permettre d'assurer à tous les enfants une éducation équitable (ODD4).
- 3.** La mise en œuvre du programme "Alphabétisation et promotion des langues nationales" pour impacter vraiment la vie des populations demande beaucoup plus de ressources que celles qui lui sont affectées (0,8% du budget du MESTFP soit 569,5 millions de FCFA). Suivant les simulations financières faites dans le PSE, l'alphabétisation a reçu presque le quart des ressources planifiées selon le niveau des objectifs à atteindre en 2019. Le budget de ce programme mérite d'être revu à la hausse les années à venir.
- 4.** Un effort remarquable est fait à travers le budget gestion 2019 du MEMP pour assurer la gratuité au primaire. 23 % des dépenses hors dépenses de personnel sont destinées à la prise en charge des frais d'écolage dans les écoles primaires et à la mise à disposition des manuels scolaires et matériels pédagogiques. Cet effort mérite d'être poursuivi.
- 5.** La part des ressources allouées à la qualité des enseignements varie en dents de scie avec une tendance à la baisse depuis 2015, notamment au niveau du MEMP (11% du budget hors dépenses du personnel en 2019 contre 18% en 2018) malgré les nombreux défis en matière de qualité des enseignements. La priorité devrait être accordée à la qualité des enseignements dans l'allocation des ressources au sein de ce secteur les années prochaines.
- 6.** La répartition des ressources aux communes à travers le mécanisme du FADeC notamment pour les enseignements maternel et primaire n'est pas toujours faite sur la base de critères d'équité. De surcroît, le faible volume des transferts FADeC ne pourra corriger les disparités régionales en termes d'indicateurs clefs pour les enfants.

## I. INTRODUCTION

### I.1. Nécessité d'investir dans l'éducation des enfants

L'éducation est très importante pour la vie humaine. Elle représente, en effet, le meilleur investissement qu'un pays puisse faire pour sa population et son avenir. Elle joue un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Une littérature abondante montre très clairement l'impact de l'éducation sur l'individu et la société. En effet, il a été prouvé que :

- "si tous les élèves des pays à faible revenu quittaient l'école en ayant des compétences de base en lecture, 171 millions de personnes pourraient échapper à la pauvreté, ce qui équivaldrait à une réduction de la pauvreté mondiale de 12 % (Ban Ki Moon, Initiative mondiale Education, p. 11)";
- "une hausse d'un écart type des acquis scolaires, tels que mesurés par les évaluations internationales des compétences en lecture-écriture et en mathématiques, est associée à une progression de 2 % de la croissance annuelle du PIB par habitant (Banque mondiale, p.32)."

L'investissement dans l'éducation est donc un investissement productif à moyen et long terme, d'où la nécessité d'investir dans l'éducation des enfants. Elle permet à l'individu de se doter des compétences et des outils nécessaires pour mieux subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants. Elle contribue à améliorer les conditions et les performances de travail et constitue le terreau d'une croissance économique durable et viable pour aujourd'hui et pour demain. Elle permet d'accroître les revenus, d'améliorer la santé, de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et d'atténuer les effets du changement climatique.

C'est pourquoi la communauté internationale a convergé ses efforts vers l'atteinte de l'Education Pour Tous (EPT) et la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le Bénin, à l'instar de tous les pays s'investit dans l'éducation pour l'amélioration des conditions de vie des populations.

### I.2. Aperçu et performance du secteur de l'éducation

Au Bénin, depuis quelques années, l'éducation est placée sous la tutelle de trois ministères et est organisée par niveau : maternel, primaire, secondaire (y compris l'alphabétisation et l'éducation des adultes) et supérieur. Le système éducatif s'adresse surtout aux enfants de la tranche d'âge de deux ans et demi à dix-huit ans (2 ans ½ - 18 ans) et aux adultes pour leur alphabétisation.

De 2006 à 2015, le système éducatif béninois a connu la mise en œuvre d'un Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE 2006-2015) dont l'évaluation a révélé aussi bien de progrès que de nouveaux défis. L'expansion de l'école maternelle et l'introduction de la gratuité avec des campagnes de sensibilisation ont conduit à une croissance rapide des effectifs dans le sous-secteur. L'enseignement secondaire s'est développé sous la pression d'une demande croissante avec une amélioration progressive de la scolarisation secondaire. Mais, les résultats aux différents examens confirment qu'un pourcentage élevé d'enfants n'acquièrent pas les connaissances requises pour le niveau d'étude qu'ils s'approprient à achever. Les stratégies mises en œuvre jusque-là ont donc contribué à améliorer l'accès mais la qualité des enseignements demeure un défi à relever.

Par ailleurs, la déperdition scolaire a favorisé le phénomène d'enfants hors de l'école. Sur une population de 3 297 553 (EMICOV, 2015) d'enfants âgés de 5 à 17 ans, il est estimé 1 013 270, soit 30,7% hors de l'école. Aussi, le sous-secteur de l'alphabétisation ne connaît pas encore l'essor requis pour le développement collectif et individuel des citoyens.

A l'échéance de 2015 de la mise en œuvre du PDDSE, de nouveaux défis se sont révélés au système éducatif, notamment l'amélioration de la qualité des enseignements et une opérationnalisation plus accrue des cours accélérés afin de réduire, les années à venir, le nombre d'enfants hors de l'école.

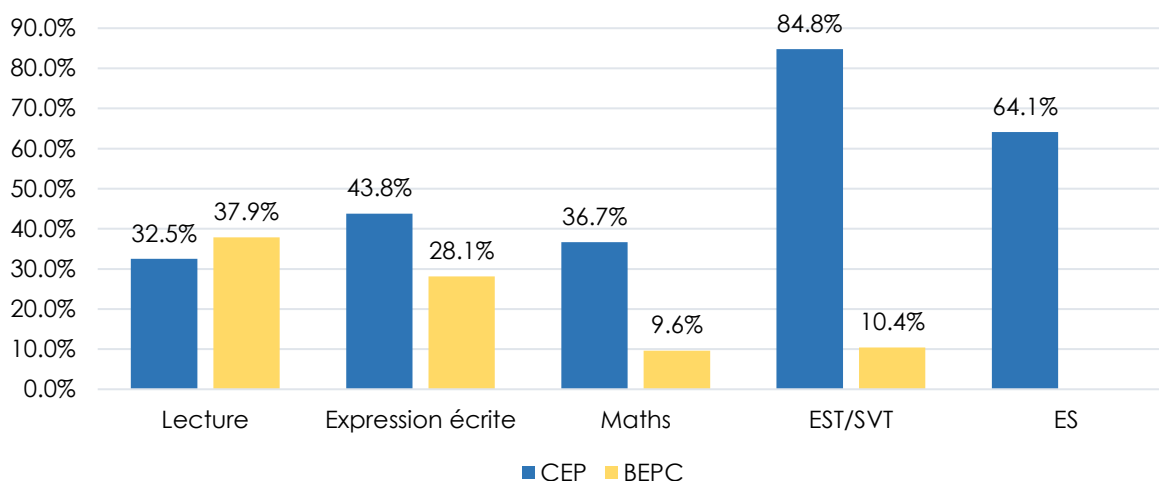
Dans le cadre de l'amélioration des offres éducatives et en lien avec les orientations du Programme d'Actions du Gouvernement, le système éducatif s'est doté d'un nouveau plan, le Plan Sectoriel de l'Education post 2015 (PSE 2018-2030), gage d'un engagement national à rénover les performances du secteur. La mise en œuvre des stratégies élaborées dans ce plan requiert des dotations budgétaires adéquates au secteur. Il s'avère donc impérieux d'examiner dans quelle mesure les budgets du secteur sont crédibles par rapport aux objectifs et de suivre le niveau de performance atteint dans les dépenses.

La présente note budgétaire vient répondre à cette logique et vise à effectuer une lecture du budget 2019 du secteur de l'éducation en lien avec les objectifs du secteur.

**Tableau 1 : Quelques indicateurs de l'éducation**

Libellé des Indicateurs	G	F	T	Année/ Source	Libellé des indicateurs	G	F	T	Année/ Source
<b>Préscolaire</b>					<b>Secondaire 1</b>				
Taux Brut de Préscolarisation	15,9%	16,3%	16,1%	2017/DPP MEMP	Taux Net de Scolarisation	37,7%	34,6%	36,2%	2017/DPP/ MESTFP
<b>Primaire</b>					Taux achèvement	48,7%	41,2%	45,1%	2017/DPP/ MESTFP
Taux net de fréquentation primaire	76,9%	72,7%		MICS 2014	Taux de redoublement	29,2%	29,3%	29,3%	2017/DPP/ MESTFP
Taux d'achèvement primaire	63,5%	56,9%	60,2%	2017/DPP MEMP	Taux de succès au BEPC	53,4%	46,7%	50,5%	2017/DPP/ MESTFP
Taux de succès CEP	68,0%	66,0%	67,1%	2018/DPP MEMP	<b>Secondaire 2</b>				
Proportion d'enfants de 5-17 ans hors de l'école			30,7%	Estimation à partir d'EMICOV, 2015	Taux Net de Scolarisation	17,3%	10,9%	14,2%	2017/DPP/ MESTFP
					Taux de redoublement	27,8%	23,3%	26,3%	2017/DPP/ MESTFP
					Taux de succès au BAC	40,6%	39,4%	40,2%	2017/DPP/ MESTFP
<b>Technique et formation professionnelle</b>									
<b>Libellé de l'Indicateur</b>					<b>Valeur</b>		<b>Année/Source</b>		
Nombre d'apprenants de l'Enseignement Technique pour 100 élèves de l'ESG					3		2017/DPP/ MESFTP		

**Graphique 1 : Taux de réussite par discipline au CEP et au BEPC session de 2015**



*Source : Note d'analyse sectorielle de l'éducation DEC MEMP 2015, DEC MESTFP 2015*

Les performances des élèves sont assez faibles surtout dans les disciplines fondamentales comme le français (lecture, expression écrite) et les mathématiques.

Des données plus récentes affichent que les performances des apprenants se dégradent d'une année à une autre.

**Tableau 2 : Scores moyens comparables des élèves de CP et CM1 année en 2011 et en 2017**

	2011			2017		
	Valeur	Intervalle de Confiance		Valeur	Intervalle de Confiance	
		Borne Inf.	Borne Sup.		Borne Inf.	Borne Sup.
<b>Deuxième année</b>						
Score moyen de français sur 100	25,42	24,63	26,21	17,43	16,72	18,14
Score moyen de maths sur 100	40,17	39,34	41,01	23,18	22,45	23,92
Score total sur 100	32,80	32,09	33,51	20,31	19,68	20,94
<b>Cinquième année</b>						
Score moyen de français sur 100	25,36	24,78	25,95	22,80	22,32	23,28
Score moyen de maths sur 100	27,17	26,44	27,90	8,30	7,69	8,90
Score total sur 100	26,27	25,67	26,86	15,55	15,08	16,02

*Source : Évaluation des apprentissages des élèves de CP et de CM1, 2018*

Les investissements dans le capital humain sont essentiels à tout processus de développement et apportent des avantages économiques substantiels à long terme. L'éducation constitue l'une des composantes clés du capital. Selon la Banque Mondiale (2018), au Bénin :

- un enfant qui commence l'école à 4 ans peut espérer terminer ses 9,3 années d'école à l'âge de 18 ans ;
- les élèves béninois obtiennent un score de 384 sur une échelle où 625 représentent le niveau avancé et 300 le niveau minimum ;
- en prenant en compte ce que les enfants apprennent réellement, le nombre d'années d'école escompté n'est que de 5,7 ans.



Sur cette base, l'Indice du Capital Humain (ICH<sup>1</sup>), initié par la Banque Mondiale est assez faible au Bénin. En effet, l'ICH du Bénin vaut 0,41 classant le Bénin parmi les pays à faible ICH comparé à certains pays où il atteint 0,7 ou 0,8. Autrement dit, un enfant né au Bénin aujourd'hui sera 41% aussi productif qu'il le serait s'il bénéficiait d'une éducation complète et d'une bonne santé.



---

<sup>1</sup> L'ICH initié par la Banque mondiale, est un indicateur permettant d'apprécier le niveau de capital humain dans un pays pour accélérer le développement dans le monde et réduire la pauvreté. Il mesure ainsi la quantité de capital humain qu'un enfant né aujourd'hui doit pouvoir atteindre avant 18 ans, compte tenu des risques de mauvaise santé et de faible éducation qui prévalent dans le pays où il vit.

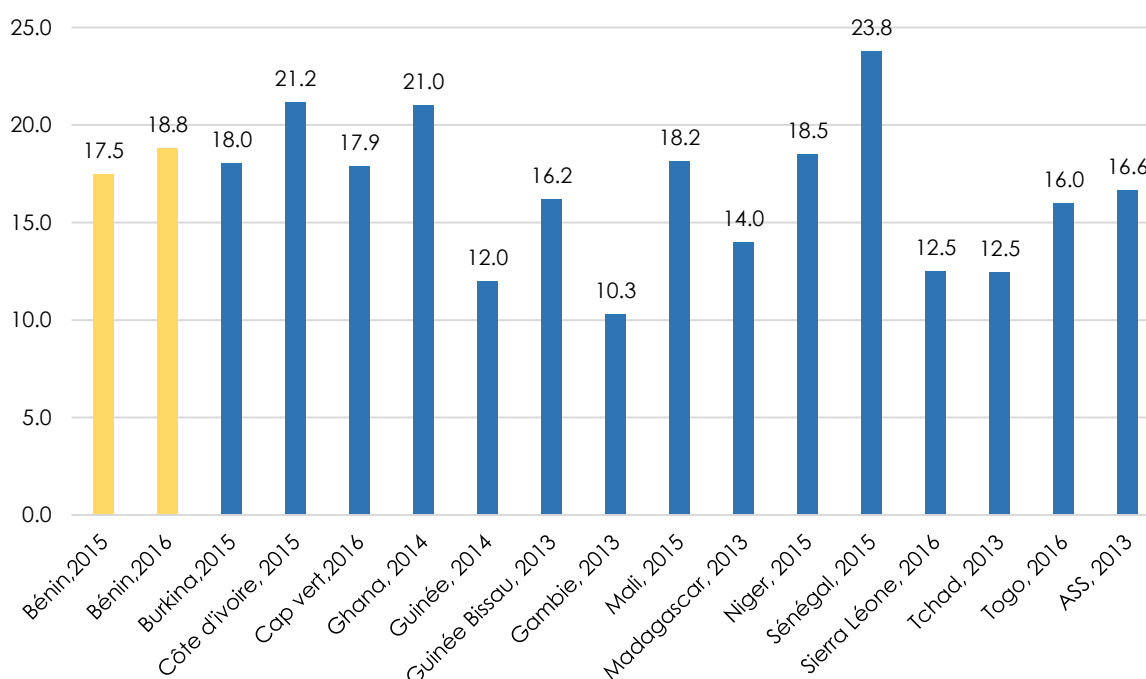
## II. TENDANCE DES DEPENSES DE L'EDUCATION

### II.1. Budget Global de l'éducation

Pour l'année 2019, le budget voté pour le secteur de l'éducation (maternel, primaire, secondaire et supérieur) se chiffre à 250,03 milliards FCFA, contre 269,23 milliards FCFA en 2018 dans un contexte de baisse du Budget Général. Ce budget connaît ainsi une baisse de 19.1 milliards FCFA par rapport 2018, soit un taux de décroissance de 7,1% contre une baisse de 2,7% du Budget Général. De 2015 à 2018, les budgets alloués à l'éducation ont suivi une tendance haussière. En 2018, le secteur de l'éducation a bénéficié d'un accroissement de 3,2% de son allocation par rapport à 2017 (8,7 milliards FCFA de plus par rapport au budget 2017), alors que le budget général diminuait de 270,37 milliards F CFA, soit 17, 2% des dépenses programmées.

Le Gouvernement semble maintenir une relative priorité aux dépenses du secteur éducatif. En pourcentage du Budget général<sup>2</sup>, les trois ministères de l'éducation reçoivent globalement 19,8% en 2019 (soit 18,2% des dépenses totales), contre 20,7% en 2018, dans la logique de respecter ainsi les engagements pris lors de la Déclaration d'Incheon de consacrer à l'Education au moins 15 à 20% des dépenses totales publiques.

**Graphique 2 : Dépenses totales d'éducation en % des dépenses totales du gouvernement**



*Source : Données Indicateurs de développement dans le Monde (mis à jour le 21 03 2019), Institut de Statistique de l'Unesco (ISU)*

Remarquons que les efforts faits par le Bénin en 2015 et en 2016 en allouant à l'Education respectivement 19,6% et 22,2% de son Budget Général lui ont permis de réaliser, à travers les données de L'Institut Statistique de l'UNESCO (ISU), pour les dépenses publiques de l'Education, respectivement, 17,5% et 18,8% des dépenses publiques totales, se positionnant ainsi parmi les meilleurs pays de la CEDEAO en la matière. (Cf. graphique 3)

<sup>2</sup> Budget de l'Etat à l'exception des budgets annexes et compte d'affectation spécial

Par ailleurs, il est observé que dans la baisse du budget général en 2019 de 34,7 milliards FCFA par rapport à celui de 2018, le secteur de l'éducation a enregistré une diminution de son budget de 2018 de 19,1 milliards FCFA correspondant à une proportion de plus de 55% de la baisse du budget général. Dans le même temps, des ministères ont connu une augmentation de leurs budgets, notamment, le Ministère du Tourisme, de la Jeunesse et du Sport qui a eu près du triple de son budget de 2018. Ce fait pourrait laisser croire que la programmation de 2019 ne fait pas de l'éducation la première priorité.

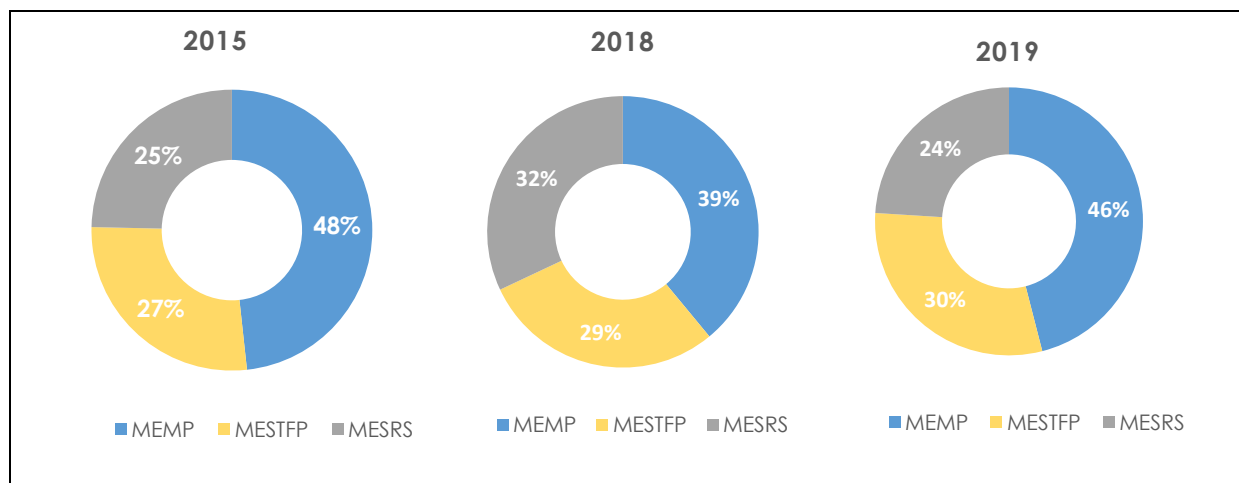
## II.2. Part des différents niveaux d'enseignement dans le budget 2019 de l'éducation

En 2019, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) est doté de 114,1 milliards FCFA. Le Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (MESTFP) bénéficie de 75 milliards FCFA contre 60,9 milliards FCFA pour le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifiques (MESRS). L'allocation intra-sectorielle opérée en 2019 alloue 45,6% du budget total du secteur de l'éducation au MEMP, 30% au MESRS et 24,4% au MESTFP (cf. graphique3. Par rapport à 2018, la part du MEMP a connu une augmentation de plus de 6 points de pourcentage. Sur la période 2015-2019, elle a évolué en dents de scie variant entre 39% atteints en 2018 et 48% en 2015, tout en restant supérieure à celles des autres ministères de l'éducation.

Aussi, faut-il noter que la part d'au moins 45% du budget du secteur attribuée au MEMP établit le respect des recommandations du Programme Mondial pour l'Education en matière de répartition intra-sectorielle.

De 2015 à 2019, la part du Ministère en charge de l'Enseignement Secondaire n'a pas trop varié. Par contre celle du Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur subit des variations selon le niveau de priorité accordée à celui des enseignements maternel et primaire.

**Graphique 3 : Part des budgets des ministères dans le budget de l'Education**



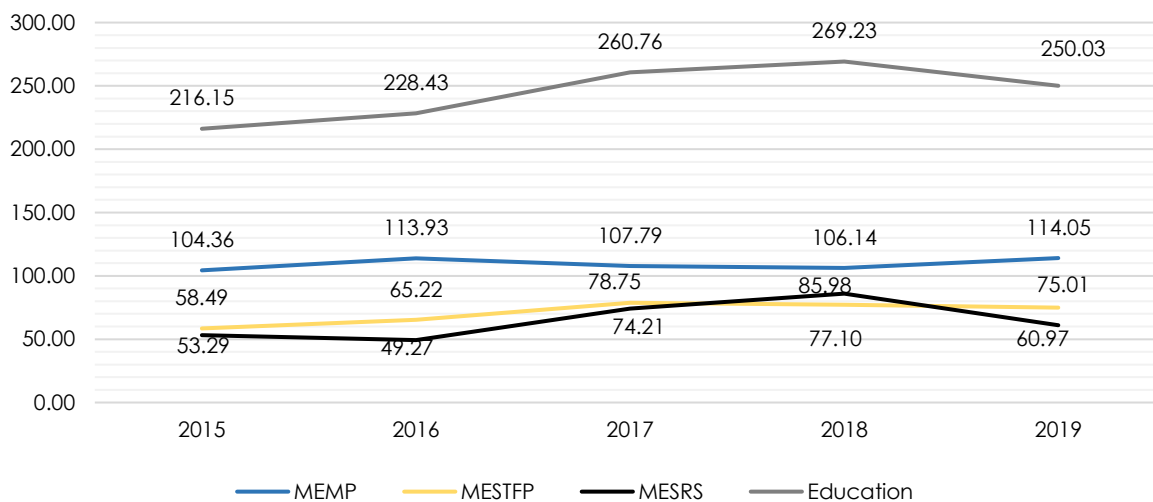
Source : Données budgétaire 2015-2019, Direction Général du Budget



### II.3. Evolution des budgets des ministères du secteur de l'éducation, 2015-2019

De 2015 à 2019, les allocations budgétaires des différents ministères en charge de l'éducation ont varié en dents de scie, alors que celles du secteur a maintenu une tendance haussière jusqu'en 2018 avant de connaître une baisse en 2019.

**Graphique 4 : Evolution des dépenses des sous-secteurs (en milliards FCFA)**



Source : Données Direction Générale du Budget-Documents Budgétaires 2015-2019



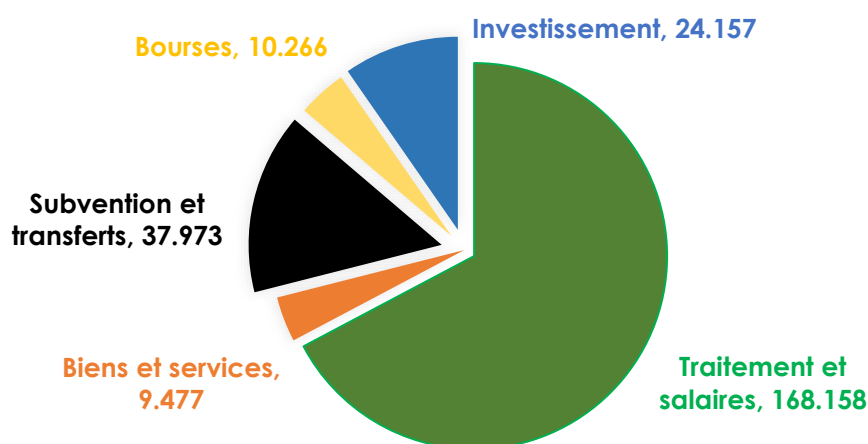
### III. COMPOSITION DES DEPENSES DE L'EDUCATION

Les dépenses totales des différents ministères de l'Education ont été classées par nature de dépenses : traitements et salaires (salaires, primes et autres traitements), biens et services, subventions et transferts, bourses puis investissements.

#### III.1. Dépenses du secteur de l'éducation par nature économique

En 2019, sur les 250.0 milliards FCFA affectées à l'éducation, il est prévu 168,2 milliards FCFA pour les traitements et salaires, soit 67% du budget du secteur. Un montant de 24,2 milliards FCFA est programmé pour les investissements, soit 10% du budget du secteur. Les dépenses courantes s'élèvent à 225,9 milliards FCFA et représentent 90% des dépenses totales, y compris les bourses qui font environs 4% des dépenses pour un montant de 10,3 milliards.

Graphique 5 : Composition des dépenses du secteur Education (en milliards FCFA)



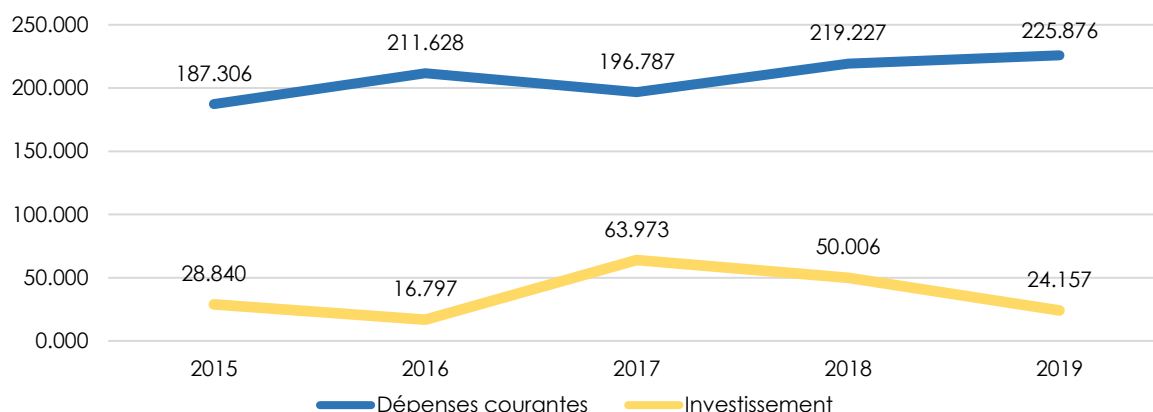
Source : Données budgétaires 2019, Direction Générale du Budget

En proportion des dépenses totales de l'éducation, les dépenses courantes ont connu une hausse entre 2018 et 2019 passant de 81% à 90%. Cette hausse est due à l'évolution des dépenses du personnel qui sont passées de 60% du budget de 2018 à 67% du budget de 2019. Cette évolution pourrait s'expliquer par la prise en compte du paiement des primes accordées aux enseignants en 2018.

L'importance des dépenses courantes dans le budget du secteur s'explique par la consistance des dépenses de personnel en lien avec les exigences du secteur.

En 2019, les dépenses d'investissement du secteur ont connu plutôt une baisse passant de 50 milliards FCFA, soit 19% du budget de 2018 à 24,2 milliards FCFA représentant 10% du budget de 2019. De 2015 à 2016, elles ont connu un repli de 28,8 à 16,8 milliards puis connurent une forte ascendance en 2017 due au démarrage de trois nouveaux projets à l'Enseignement Supérieur pour lesquels il a été prévu 26,8 milliards FCFA. Elles décroissent de 2018 à 2019 étant donné la clôture de ces projets à gros investissements qui a induit une régression des dépenses en capital de l'éducation que l'introduction de deux nouveaux projets au MEMP n'a pas pu compenser.

**Graphique 6 : Evolution des dépenses courantes et des dépenses en capital de l'éducation (en milliards de francs CFA)**



Source : Données budgétaires 2015-2019, Direction Générale du Budget

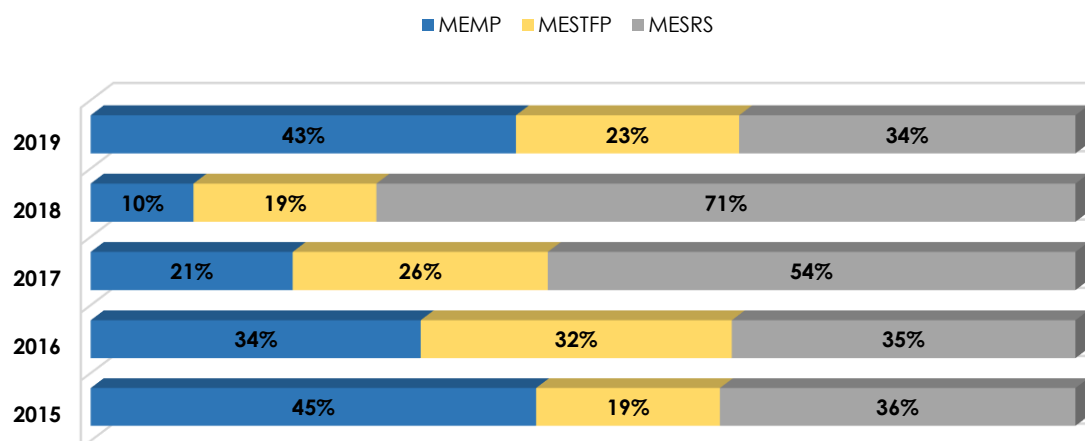
### III.2. Part des différents ministères dans les dépenses d'investissement de l'éducation

En 2019, le MEMP bénéficie de la plus grande proportion (43,2%) des dépenses d'investissement de l'éducation, le MESTFP est doté de 22,7% et le MESRS, de 34,1%. Cette répartition pourrait s'expliquer du fait de nouveaux projets inscrits au Programme d'Investissement Public au profit du MEMP en 2019. En effet, la sixième phase du Programme de Construction et d'équipement d'Ecoles Primaires démarre avec une dotation d'un milliard de F CFA financé par le Japon pour répondre au besoin d'écoles primaires dans l'Atlantique. Aussi l'Accord Cadre Bénin UNESCO amorce sa mise en exécution en 2019 avec une dotation d'un milliard neuf cents millions FCFA.

En 2015, le MEMP avait bénéficié de 45% des investissements de l'Education qui représentaient la plus grande part des dépenses en capital des sous- secteurs. Mais de 2016 à 2018, celle-ci subit un glissement au profit du ministère en charge de l'enseignement supérieur qui bénéficie successivement de 35%, 54% et 71% des dépenses d'investissement du secteur. En 2019, la fin de la mise en œuvre de deux projets du MESRS induit la baisse de sa part dans les dépenses d'investissement du secteur au profit de celle du MEMP.

Les investissements au MESTFP n'auraient été aussi moins prioritaires au regard des besoins cruciaux en infrastructures scolaires dans ce sous-secteur et spécifiquement en équipements modernes dans les formations technique et professionnelle.

## Graphique 7 : Evolution des parts en % des dépenses en capital des différents ministères dans les dépenses d'investissement de l'éducation



Source : Documents budgétaires 2015-2019, Direction Générale du Budget

### III.3. Composition des dépenses de l'éducation par niveau et par programme

#### III.3.1. Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

Au titre de la gestion 2019, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire est doté de 114,0 milliards contre 106,1 milliards de FCFA en 2018, soit un accroissement de 7,4% par rapport à la valeur de 2018. L'allocation 2019 représente 9% du budget général de l'Etat. Les dépenses ordinaires de ce ministère font 90, 9% de son budget. Ce poids élevé de ses dépenses courantes ne l'empêche pas de jouir de 43% des dépenses d'investissements de l'éducation, contre 10% en 2018. Ces dépenses ordinaires se décomposent par nature de dépense comme suit :

Tableau 3 : Composition du budget MEMP selon nature de dépense

	Montant en milliards FCFA	% du budget du ministère
Traitements et salaires	82,54	72,4%
Biens et services	3,822	3,4%
Subventions et transfert	17,255	15,1%
Investissement	10,432	9,1%
Total budget	114,051	100%

Source : DGB, Documents budgétaires 2019

La faible proportion des dépenses de biens et services limitent les acquisitions, notamment les intrants pédagogiques.

Pour l'année 2019, la programmation des dépenses est structurée en deux programmes techniques et un de soutien.

Le programme de pilotage et de soutien est administratif et concerne les actions de pilotage et de coordination, de planification, de gestion des ressources, du pilotage de la décentralisation et de la déconcentration, de l'information et archives sur les actions du ministère. Ce programme est doté de 9% du budget du ministère.

Les deux programmes techniques, à savoir le programme "Accès, Equité, Rétention" et le programme "Qualité des enseignements" reçoivent respectivement de 21% et 70% du budget

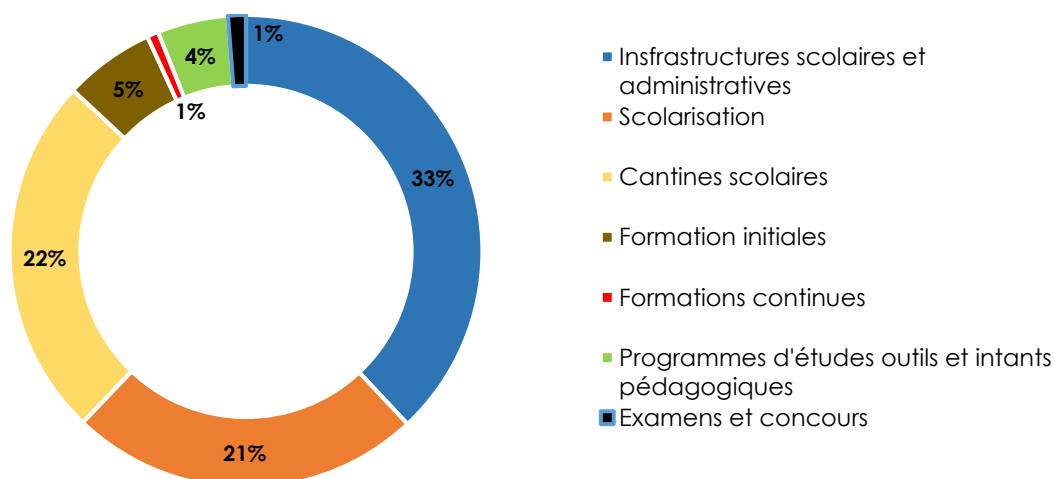
du ministère. Par rapport au budget hors dépenses de personnel, ces proportions s'établissent à 76% et 11%.

Le volume des ressources affectées au programme « qualité des enseignements » pourrait traduire l'importance des dépenses de personnel des enseignants dans l'amélioration de la qualité dans le sous-secteur. En comparaison avec la répartition de 2018, le programme pilotage qui concentrait 74% des dépenses du ministère du fait de l'importance des dépenses du personnel prises en charge dans ce programme en 2018, ne consomme que 9% des dépenses du budget de 2019. En effet, les dépenses du personnel des enseignants ont été intégrés dans le programme « qualité des enseignements » en 2019.

La répartition du budget 2019 du ministère hors dépenses de personnel sur les différentes actions des programmes serait plus pertinente pour apprécier les priorités accordées aux actions. Les dépenses allouées aux actions hors dépenses de personnel sont évaluées par rapport au budget total du ministère diminué des dépenses globales du personnel. Ainsi, le programme pilotage consomme les 13% du budget hors personnel contre 8,7% en 2018, le programme « Accès, rétention, équité » engrange les 76% et celui de « Qualité des enseignements » ne bénéficie que de 11% des dépenses hors personnel contre 18% en 2018. Entre 2015 et 2019, le poids de ce programme dans le budget hors dépenses de personnel a connu des hauts et des bas prenant successivement les valeurs de 18%, 24%, 16%, 18% et 11%. Cette baisse des ressources allouées au programme « qualité des enseignements » est assez inquiétante dans la mesure où l'analyse sectorielle de l'éducation a identifié la qualité des enseignements comme l'un des défis majeurs du sous-secteur. La lettre de politique éducative et le plan sectoriel de l'éducation ont donc fait de l'amélioration de la qualité des enseignements une priorité que l'on ne perçoit pas dans l'allocation budgétaire au niveau du MEMP.

La répartition des dotations par différentes actions du ministère en dehors du programme de soutien se présente comme suit :

**Graphique 8 : Répartition du budget hors dépenses de personnel sur les actions du ministère**



*Source : Données Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses 2019-2021 du MEMP*

Par rapport à 2018, les intrants pédagogiques ont été priorisés au détriment des formations initiales et continues des enseignants et du personnel d'encadrement qui sont aussi bien importantes pour un meilleur encadrement des apprenants. Le budget dédié aux cantines a doublé de poids entre 2018 et 2019 pour l'atteinte de la cible de 51% d'écoles couvertes. La scolarisation engrange les 21% sans une budgétisation des alternatives éducatives pour les



enfants hors de l'école. Par ailleurs, ce budget 2019 prévoit dans le cadre de la gratuité de la scolarisation, la prise en charge des écolages dans les écoles primaires publiques et la mise à disposition des manuels et matériels didactiques d'un montant total de 7,28 milliards F CFA, soit 23% du budget hors dépenses de personnel du ministère.

### III.3.2. Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de La Formation Professionnelle (MESTFP)

Au titre de la gestion 2019, MESTFP est doté de 75,0 milliards FCFA contre 77,1 milliards de FCFA en 2018, soit une baisse de 2,7% par rapport à la valeur de 2018. Cette baisse était amorcée depuis 2017 où le ministère avait bénéficié de 78,7 milliards FCFA. L'allocation de 2019 représente 3,9% du budget de l'Etat et 5,9% du budget général de l'Etat. Les dépenses d'investissement font 7,3% du budget du ministère contre 92,7% des dépenses ordinaires.

**Tableau 4 : Composition du budget MESTFP selon nature économique**

	Montant en milliards F CFA	% du budget du ministère
Traitements et salaires	59,09	78,8%
Biens et services	4,086	5,5%
Subventions et transfert	5,588	7,5%
Bourses	0,765	1,0%
Investissement	5,475	7,2%
Total budget	75,006	100%

*Source : Données budgétaires 2019 Direction Générale du Budget*

Les dépenses de personnel donnent un poids important aux dépenses courantes. Elles constituent, du fait de leur destination des dépenses prioritaires participant à la qualité des enseignements. Pour l'année 2019, la programmation des dépenses du MESTFP est structurée en trois programmes techniques et un de soutien.

Le programme de pilotage et de soutien consomme 77,6% des dépenses totales du ministère. Le poids de ce programme dans le budget du ministère s'explique par le volume important des salaires des enseignants.

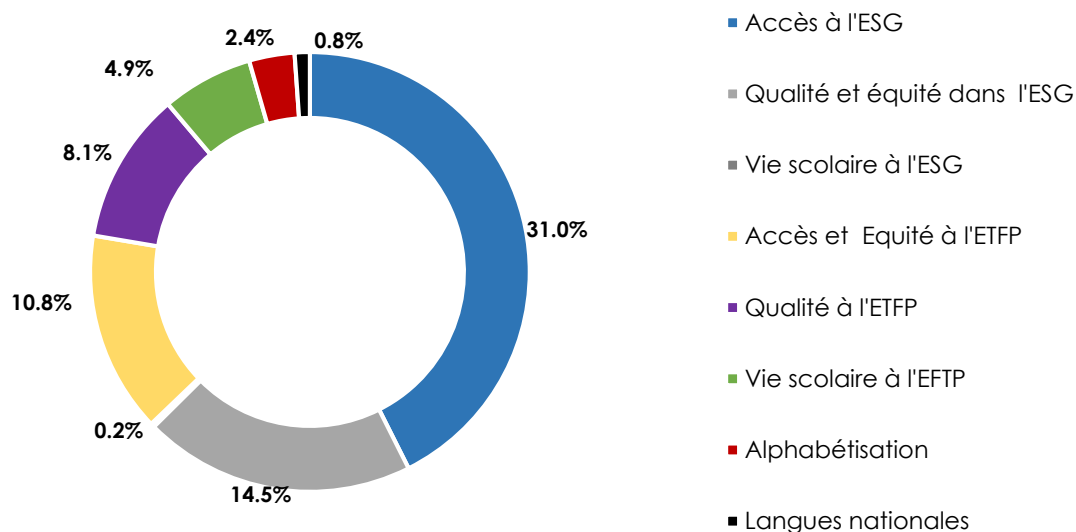
Les trois autres programmes techniques, à savoir le programme "Enseignement Secondaire Général" le programme "Enseignement et Formation Techniques et Professionnels" et le programme "Alphabétisation et Promotion des Langues Nationales" reçoivent respectivement de 13,9% ; 7,7% et 0,8% du budget du ministère.

Les principales actions qui impactent la scolarisation au secondaire sont (i) "Accès à l'Enseignement Secondaire Général", (ii) "Qualité et équité dans l'Enseignement Secondaire Général", (iii) "Vie scolaire à l'Enseignement Secondaire Général", (iv) "Accès et équité à l'Enseignement Technique et à la Formation Professionnelle", (v) "Qualité à l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle", (vi) "Vie scolaire à l'Enseignement Technique et à la Formation Professionnelle" et (vii) "Alphabétisation". Elles consomment respectivement 31%, 14,5%, 2%, 10,7%, 8,1%, 4,9% et 2,4% du budget hors dépenses de personnel du ministère.

Les subventions au fonctionnement d'un montant de 2,6 milliards FCFA programmées en 2019 pour la prise en charge des frais de scolarité des filles font 3% du budget 2019 pour réduire la disparité genre dans le système.

Les actions relatives à l'alphabétisation et à la promotion des langues nationales ne reçoivent respectivement que 440,5 millions et 129 millions F CFA, soit au total 0,8% du budget du ministère. Elles constituent pourtant des actions importantes pour l'amélioration des conditions de vie des populations, mais ne bénéficient pas de ressources appropriées.

**Graphique 9 : Répartition du budget 2019 du MESTFP hors dépenses de personnel**



Source : Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses 2019-2021 du MESTFP

En comparaison à la programmation de 2018, le programme accès et équité a pris du poids en 2019 au détriment du programme Qualité. La baisse des taux bruts de scolarisation observée ces dernières années au secondaire pourrait expliquer ce choix.

### III.3.3. Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)

Au titre de la gestion 2019, le Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur est doté de 60,9 milliards FCFA contre 85,9 milliards de FCFA en 2018, soit une baisse de 29%. Les dépenses d'investissement représentent 13,5% du budget du ministère contre 41,2% en 2018. Les dépenses ordinaires font ainsi 86,5% du budget du ministère.

La dotation budgétaire du MESRS en 2019 représente 3,2% du budget de l'Etat contre 4,6% en 2018 et 4,8 du budget général de l'Etat en 2019.

**Tableau 5 : Composition du budget MESRS selon nature de dépense**

	Montant en milliards	Pourcentage du budget
Traitements et salaires	26,527	43,5%
Biens et services	1,567	2,6%
Subvention et transferts	15,13	24,8%
Bourses	9,5	15,6%
Investissement	8,249	13,5%
Total budget	60,973	100%

Sources : Documents budgétaires 2019, Direction Générale du Budget

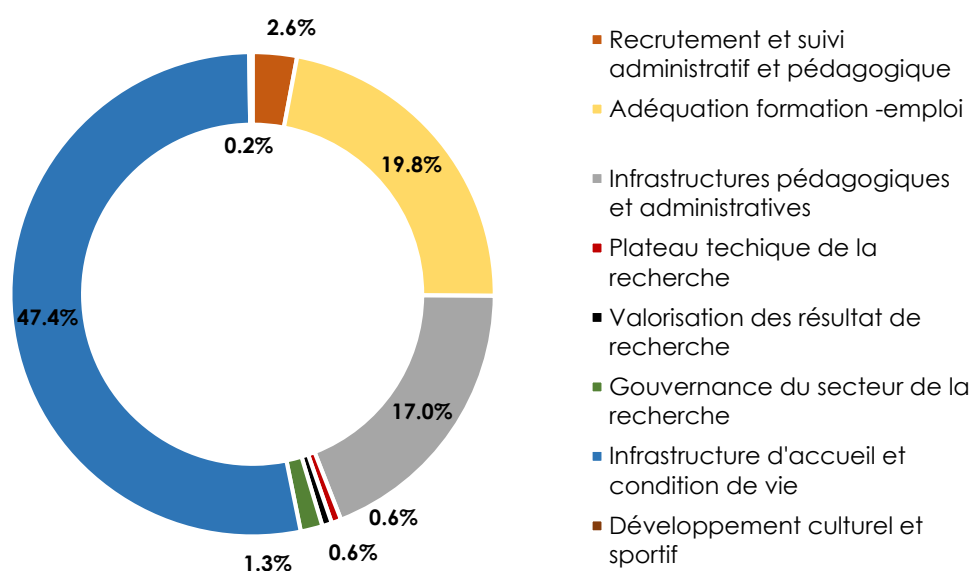
Au MESRS, le poids des dépenses de personnel (traitements et salaires) dans le budget est moindre par rapport aux autres sous-secteurs de l'Education. En effet, les dépenses de personnel représentent 43% du budget au MESRS contre 72% au MEMP et 79% au MESTFP. Par ailleurs, les bourses représentent 16% du budget du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et constituent une bonne partie des ressources destinées à la protection sociale. Ces bourses représentent le troisième poste de dépenses dans ce ministère.

Pour l'année 2019, la programmation des dépenses du ministère est structurée en quatre programmes dont trois techniques et un de soutien.

Le programme de pilotage et de soutien consomme 10,7% des dépenses totales du ministère. Pour les trois autres programmes techniques, la répartition des crédits budgétaires attribue 60,2% au programme "Enseignement supérieur", 2,1% au programme "Recherche Scientifique et Innovation Technologique" et 27% pour le programme "Vie de l'Etudiant".

Les principales actions qui impactent la vie des étudiants sont : (i) " Infrastructures d'accueil et conditions de vie des étudiants" recevant 47,4% du budget hors dépenses de personnel ; (ii) "Adéquation Formation Emploi" bénéficiant de 19,8% ; (iii) "Infrastructures Pédagogiques et Administratives" et (iv) "Développement Culturel et Sportif des Etudiants" dotées respectivement de 17% et 0,2% du budget hors dépenses du personnel du ministère. Quatre autres actions sont programmées, mais elles ne disposent en somme que de 5,1% du budget hors salaires du ministère.

**Graphique 10 : Répartition du budget 2019 du MESRS hors dépenses du personnel par action**



*Source : Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses 2019 -2021 du MESRS*

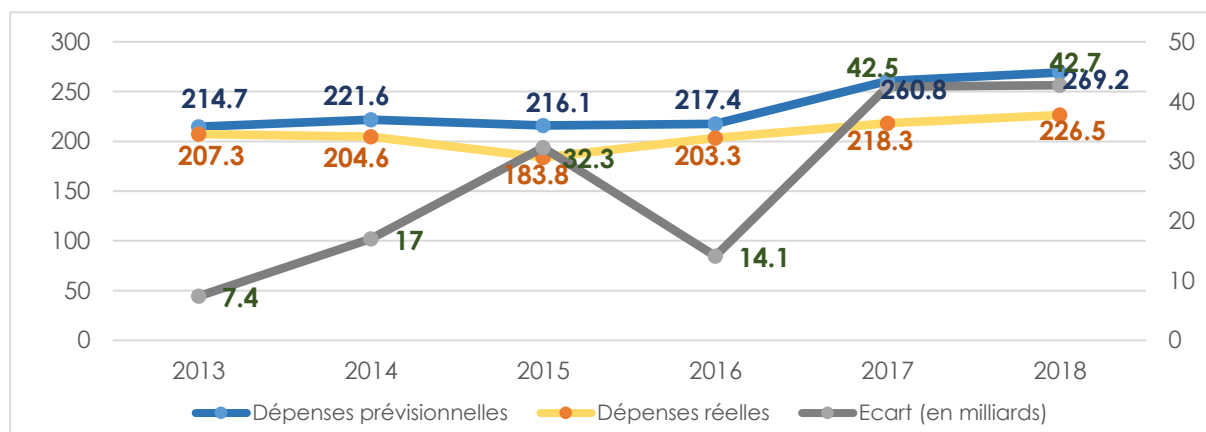
Ce graphique montre que les principales actions prioritaires du sous-secteur concernent d'abord les infrastructures d'accueil et conditions de vie qui bénéficient de 47,4% des crédits budgétaires, suivies de l'adéquation formation emploi avec 19,8% des crédits et ensuite les infrastructures pédagogiques et administratives qui reçoivent 17% des crédits. Il est important de noter que ces trois actions consomment à elles seules 84,2% des dotations budgétaires du MESRS hors dépenses de personnel et correspondent effectivement aux défis à relever dans le sous-secteur de l'Enseignement Supérieur et la Recherche Scientifique.

## IV. CREDIBILITE ET EXECUTION DES DEPENSES

### IV.1. Crédibilité budgétaire

La crédibilité budgétaire sera appréciée à l'aune de l'écart entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. Plus les écarts sont importants moins le budget est crédible. Le graphique 12 ci-dessous permet de noter des écarts importants entre les dépenses prévisionnelles et les dépenses réelles entre 2013 et 2018.

**Graphique 11 : Evolution des dépenses prévisionnelles et dépenses réelles entre 2013 et 2018 en milliards de FCFA (échelle de gauche) et écart entre les deux (échelle de droite)**



*Source : Aide-mémoires des revues du secteur de l'éducation (2013-2014), rapport de performance (MEMP, MESTFP, MESRS) sur la période 2015-2018, calculs des auteurs*

Particulièrement en 2015, 2017 et en 2018, les écarts (entre dépenses prévisionnelles et dépenses réelles) évalués respectivement à 32,3, 42,5 et 42,7 milliards de FCFA sont importants et affaiblissent la crédibilité des budgets de l'éducation. Cette situation avait fait l'objet de préoccupation lors de l'analyse sectorielle en 2016. En effet, l'analyse du dispositif financier<sup>3</sup> a révélé des faiblesses en matière de gestion des dépenses qui constituent des obstacles à l'efficacité, dont la centralisation des choix et de réalisation des dépenses, le manque de réalisme dans les prévisions budgétaires, l'insuffisance de communication avec les acteurs dans la budgétisation des dépenses et des aléas dans la chaîne des dépenses. Tous ces faits affectent la crédibilité des dépenses.

Il faudrait aussi remarquer que le Plan Sectoriel de l'Education post 2015 a fait des estimations de dépenses selon les objectifs à atteindre dans le temps qui ne sont souvent pas prises en compte dans les programmations des dépenses. Suivant les simulations financières faites, pour chaque sous-secteur, il existe un écart non négligeable entre les dépenses planifiées dans le Plan Sectoriel de l'Education et les dépenses prévues dans le budget. Le tableau 5 illustre les écarts.

<sup>3</sup> Analyse sectorielle de l'éducation, page 135

**Tableau 6 : Dépenses planifiées dans le PSE et dépenses prévues dans le budget des sous-secteurs (en milliards)**

Sous-secteurs	2018		2019	
	Dépenses planifiées dans le PSE	Dépenses prévues dans le budget	Dépenses planifiées dans le PSE	Dépenses prévues dans le budget
MEMP	122,858	106,144	126,95	114,051
Dont Alternatives éducatives	0	0	0,022	0
MESTFP	119,948	77,104	127,352	75,007
Dont Alphabétisation	0,25	0,296	1,674	0,419
MESRS	45,567*	85,982	46,25*	60,975
Education	288,373	269,23	300,552	250,033

Source : Plan Sectoriel de l'Education Post 2015 (2018-2030), calculs des acteurs

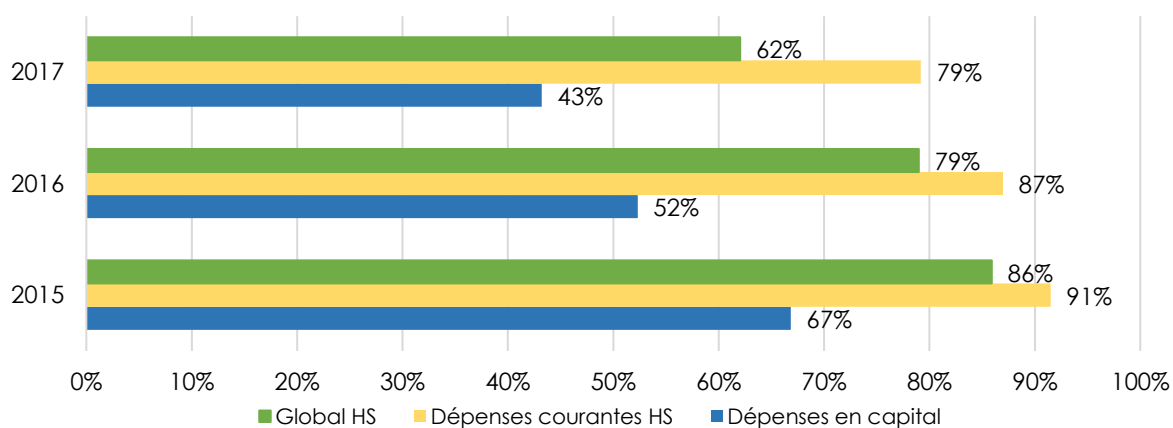
(\*) Les dépenses en capital du MESRS ne sont pas intégrées dans le modèle de simulation.

## IV.2. Exécution des dépenses

Les rapports de performances des ministères en charge de l'éducation permettent de déterminer dans quelle proportion les dépenses prévues ont été exécutées.

Le niveau d'exécution des dépenses en capital, base ordonnancement, est en baisse constante depuis 2015. En effet, les prévisions de dépenses en capital de l'éducation d'un montant de 28, 83 milliards FCFA en 2015, 16, 79 milliards FCFA en 2016, 63, 97 milliards FCFA en 2017 et de 50 milliards FCFA en 2018 ont été exécutées respectivement à 57%, 52%, 43% et à 40%. Par contre les taux d'exécution des dépenses ordinaires quoiqu'en baisse de 2015 à 2017 sont plus élevés que ceux des dépenses en capital. En effet, les taux d'exécution base ordonnancement de ces dépenses sont de 91% en 2015, 87% en 2016 et 79% en 2017.

**Graphique 13 : Taux d'exécution (base ordonnancement) des dépenses de l'éducation**



Source : Rapports de performance 2015-2017 des Ministères en charge de l'Education

En 2018, le taux d'ordonnancement des dépenses ordinaires hors dépenses de personnel a connu un relèvement en passant de 79% à 90%. Il en est de même pour le taux global hors dépenses de personnel qui s'est amélioré en passant de 62% en 2017 à 67% en 2018. Il s'en suit donc que d'importantes ressources prévues dans les budgets successifs n'ont pas été utilisées pour faire face aux importants déficits en salles de classe et laboratoire équipées, en matériels pédagogiques, didactiques et ludiques.

Aussi, les dépenses ordinaires se révèlent plus aisées à consommer que les dépenses en capital.



## V. DECENTRALISATION DES DEPENSES ET EQUITE

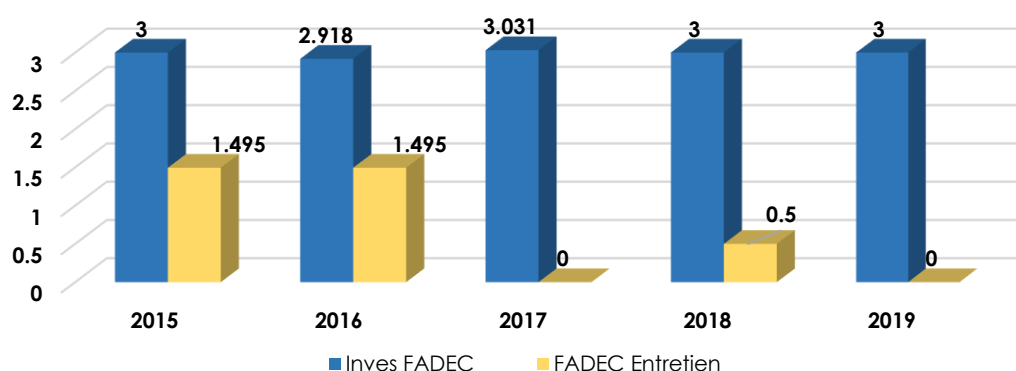
Au Bénin, le processus de décentralisation prévoit la délégation par l'Etat aux communes de certaines compétences relatives au fonctionnement du secteur éducatif. Les ministères en charge des Enseignements Maternel, Primaire et Secondaire sont les sous-secteurs de l'éducation qui participent au transfert des ressources aux communes. Selon le manuel de procédure du FADeC, les dotations doivent être faites suivant des critères clairs, objectifs et équitables. En 2018, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire s'est doté de tels critères, ce qui n'est pas encore le cas pour le Ministère des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle. Les critères élaborés pour le MEMP seront utilisés pour la répartition des dotations du FADeC affecté aux communes en 2019 et tiennent compte non seulement du besoin des communes en construction, réhabilitation et équipement de salles de classe mais aussi de la nature des sols et des performances des communes dans l'utilisation efficiente des ressources à elles allouées.

Cette section fait l'état des lieux des ressources transférées aux communes de 2015 à 2019 pour faire ressortir d'éventuelles disparités de ces transferts FADeC.

### V. 1. Transferts FADeC opérés par MEMP

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire a opéré des transferts FADeC dans les communes pour la construction de nouvelles salles de classe et l'entretien et la réparation de celles en mauvais état. L'évolution des transferts du FADeC affecté du MEMP aux communes sur la période 2015-2019 se présente comme suit :

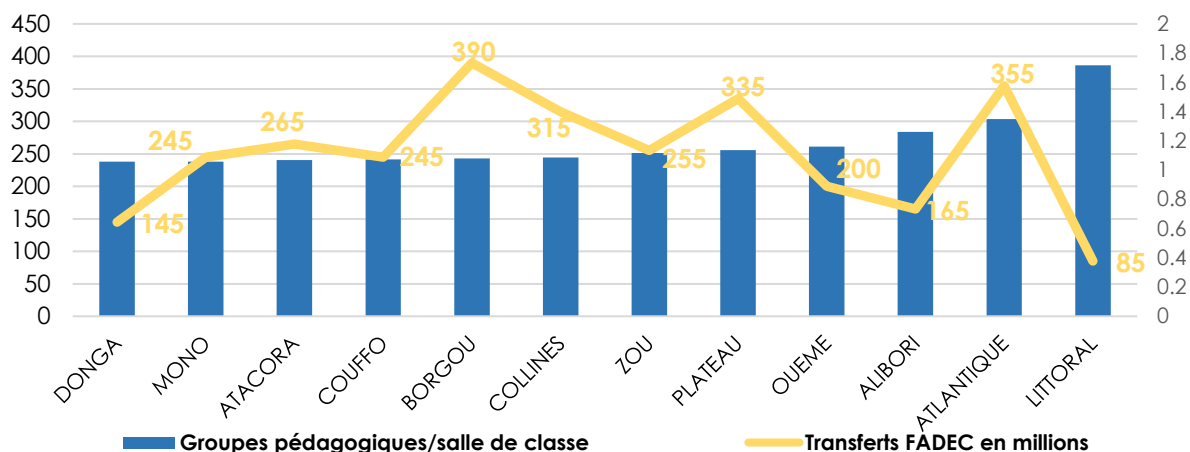
**Graphique 13 : Evolution des transferts FADeC MEMP aux communes en milliards FCFA**



*Source : Documents budgétaires 2015-2019, Direction Générale du Budget*

En considérant les indicateurs ratio « élève par salle de classe », et « élèves par groupe pédagogique » permettant d'apprécier les besoins en salles de classe qui seraient l'un des critères de répartition du fonds FADeC, l'examen de la répartition des 3 milliards FCFA transférés par le MEMP aux communes en 2019 révèle l'existence de disparités non moins importante.

**Graphique 14 : Transferts de fonds FADEC en millions du MEMP aux départements**



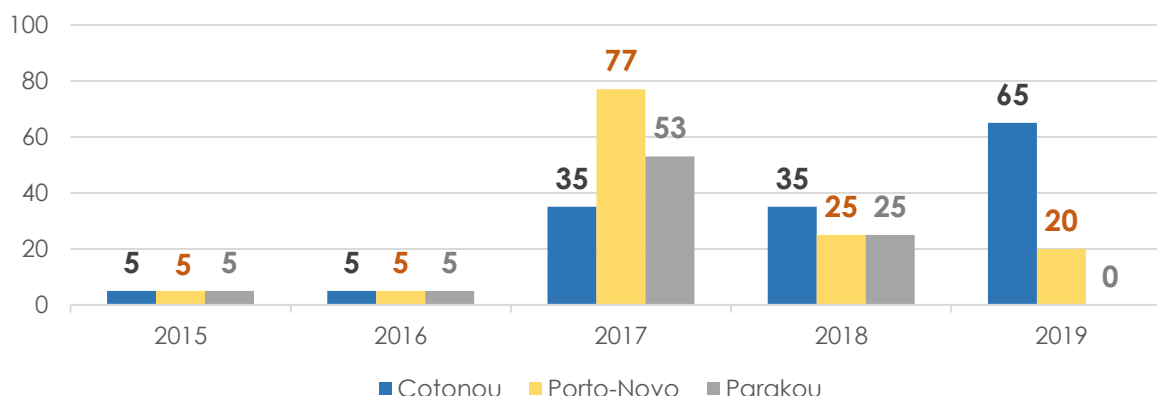
Source : Arrêté FADEC 2019 et annuaire statistique 2017-2018 MEMP

Nous pouvons lire sur ce graphique, que les montants des transferts FADEC ne sont pas proportionnels aux besoins en salles de classe. Le département du Littoral qui a le besoin en salles de classe le plus important a reçu la plus petite dotation des transferts FADEC. De même, le département du Borgou reçoit un montant supérieur à ceux des départements du Zou et des Collines qui ont des ratios groupes pédagogiques par salle de classe plus élevés. Il transparaît que les départements qui ont les besoins en salle de classe les importants ne sont pas toujours ceux qui reçoivent les dotations les plus élevées.

## V.2 Transferts FADEC opérés par MESTFP

Le Ministère en charge des Enseignements Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle opère des transferts dans les trois communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) pour équiper les établissements de leurs territoires en mobiliers. Dans ce cadre, les trois communes ont reçu en 2015 et 2016 cinq millions FCFA chacune. En 2018 et 2019, ces dotations sont passées à 85 millions de FCFA contre 165 millions FCFA en 2017.

**Graphique 15 : Répartition Transferts FADEC MESTFP (en millions) de 2015 à 2019**



Source : Arrêté FADEC 2018 et documents financiers 2015-2019, DAF MESTFP

Ces ressources transférées constituent beaucoup plus des apports aux communes dans leur mission de construction et d'équipement des établissements de leurs territoires et ne tiennent pas trop compte de leurs besoins.

## VI. FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'EDUCATION

Le volume des crédits alloués au secteur de l'éducation dépend de l'importance du budget de l'Etat tiré du Produit Brut (PIB) et du degré de priorité qui lui est accordé. Une partie importante des ressources allouées à l'éducation provient des recettes de l'Etat. Aussi, pour compléter ses ressources intérieures afin de répondre aussi bien aux engagements internationaux que nationaux, l'Etat sollicite des dons et prêts auprès des Partenaires Techniques et Financiers pour le financement des projets d'investissements. De 2015 à 2019, des partenaires au développement comme l'AFD, la BADEA, la BID, le JAPON, le Fonds Mondial, le Fonds Saoudien interviennent dans le secteur de l'éducation. Sur les cinq ans, ils ont investi un total de 54 milliards FCFA dont 41,0 milliards FCFA de prêts représentant 29% du total des investissements en éducation entre 2015 et 2019.

D'autres Partenaires Techniques et Financiers mènent des actions dans l'éducation, mais leurs investissements ne sont pas retracés dans le budget.

**Tableau 6 : Financement de l'investissement du secteur de l'Education (en milliards FCFA)**

Secteur Education	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Part en %
Financement Intérieur	23,39	8,69	47,16	38,04	12,50	129,77	71%
Don	1,50	3,28	3,50	2,43	2,24	12,95	7%
Prêt	3,95	4,83	13,32	9,54	9,42	41,06	22%
Total Investissement	28,84	16,80	63,98	50,01	24,16	183,78	100%

*Source : Données budgétaires 2015-2019, Direction Générale du Budget*

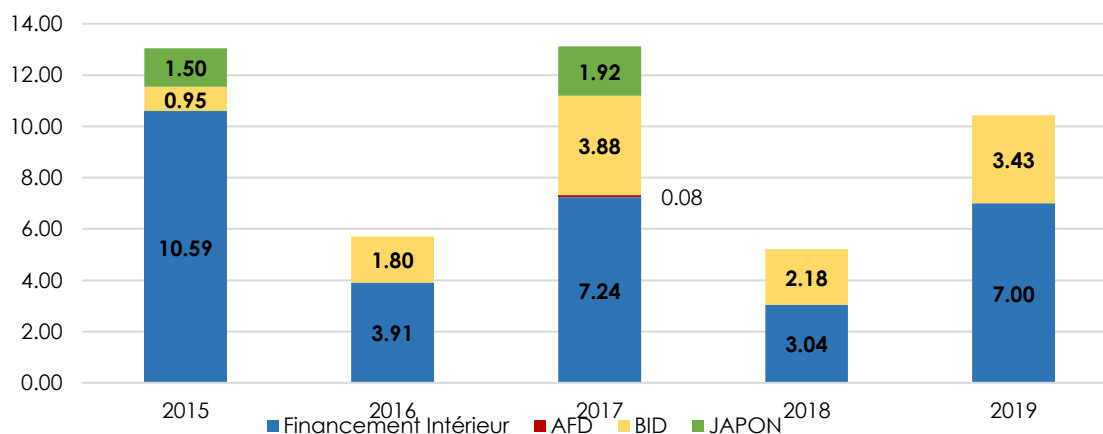
Ces dépenses en capital sont réparties dans les différents ordres d'enseignement.

### VI.1. Sources de financement des dépenses d'investissement du MEMP

De 2015 à 2019, les ressources d'investissement du ministère des enseignements maternel et primaire proviennent du financement intérieur et des dons et prêts de l'Agence Française de Développement (AFD), de la Banque Islamique de Développement (BID) et du Japon. Le financement intérieur représente en moyenne 67,57% des dépenses d'investissement allouées au MEMP entre 2015 et 2019.

Sur les cinq ans le ministère a bénéficié de 15,7 milliards FCFA d'aide extérieure dont 10% de don.

**Graphique 16 : Financement des investissements de MEMP (en milliards)**

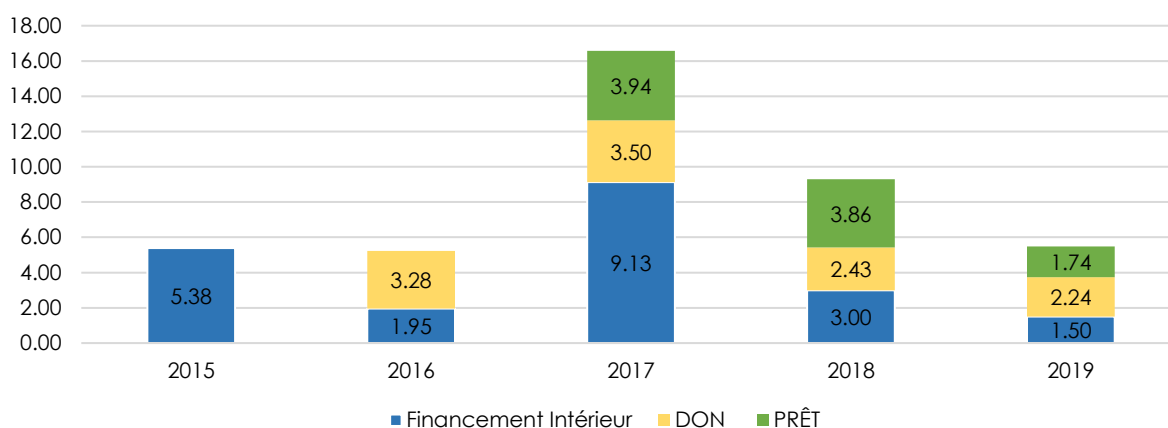


*Source : Documents budgétaires 2015-2019, Direction Générale du Budget*

## VI.2 Sources de financement des dépenses d'investissement du MESTFP

Les investissements au MESTFP ont été entièrement financés sur les ressources intérieures en 2015. Ces financements intérieurs se sont affaiblis au détriment des dons et prêts intervenus à partir de 2016. Pour 2019, l'Etat finance 27,4 % des investissements du ministère, 42,2% sont des dons et 30,4% des prêts. Le ministère a été appuyé sur la période 2016-2019, uniquement, par l'AFD en don et prêt comme suit.

Graphique 17 : Financement des investissements de MESTFP (en milliards)

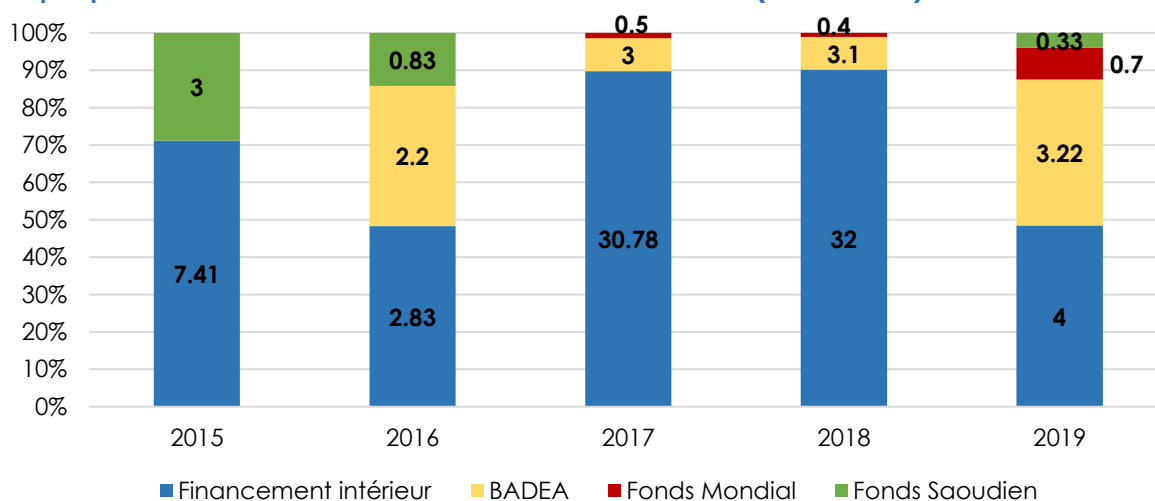


Source : Documents Budgétaires 2015-2019 Direction Générale du Budget

## VI.3 Sources de financement des dépenses d'investissement du MESRS

A la différence des autres ministères du secteur éducatif, la quasi-totalité des financements de l'enseignement supérieur provient des ressources nationales. Sur les cinq ans, en moyenne 81,7% des investissements proviennent des ressources intérieures. Les seules ressources extérieures dont bénéficie le sous-secteur de l'Enseignement Supérieur sont des prêts de la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA), des Fonds Saoudien et Mondial.

Graphique 18 : Financement des investissements du MESRS (en milliards)



Source : Documents Budgétaires 2015-2019, Direction Générale du Budget

## Conclusion

Le système éducatif béninois demeure confronté à de nombreux défis. Le Plan Sectoriel de l'Education Post 2015 (2018-2030) est élaboré et dispose d'un plan d'actions pour chaque sous-secteur. Des estimations des coûts des actions ont été faites pour faciliter une budgétisation annuelle de la mise œuvre du Plan. La lecture du budget 2019 de l'Etat permet de découvrir que la loi des finances 2019 ne fait pas de l'Education la première priorité. Aussi s'établit-il, de plus en plus, un écart entre les dépenses planifiées dans le PSE (2018-2030) et le budget du secteur de l'éducation.

En 2019, face à une déperdition scolaire persistante (14% d'abandons, 30,7% des enfants hors de l'école et moins de 65% de taux d'achèvement), le ministère des enseignements maternel et primaire a prévu développer une stratégie de rétention en affectant près de 22% de son budget hors salaires aux cantines scolaires. Aussi, 33% du budget hors dépenses de personnel programmées pour construire des infrastructures administratives et scolaires pourraient réduire le déficit en salles de classe de 1200 nouvelles salles. Mais, des ressources font défaut pour la prise en charge des alternatives éducatives dans le budget gestion 2019 du MEMP, une programmation non conforme aux prévisions du PSE (2018-2030)

La lecture du budget gestion 2019 du MESTFP fait état d'un écart important entre les ressources allouées au sous-secteur et les estimations prévisionnelles des dépenses faites dans le PSE en lien avec les résultats attendus dans le temps.

Au supérieur, des efforts de répartition de ressources sont faites pour privilégier la construction d'infrastructures (d'accueil et pédagogiques), l'adéquation formation -emploi et les transferts de bourses aux étudiants.

En somme, l'Etat béninois fait un effort en matière de respect d'engagement pour le financement du secteur de l'Education. Mais, il reste à investir davantage pour l'atteinte des résultats définis dans le temps.



**Publié par :** UNICEF Bénin, GIZ, Banque mondiale, Social Watch Bénin  
**Equipe de rédaction :** Mohamed Aboubakari (UNICEF), Jean-Pierre Degue (Social Watch), Pamela Ariane Agbozo (Social Watch), Souraya Hassan (UNICEF), Mathieu Koukpo (UNICEF), Félicien Accrombessy (Banque mondiale), Quentin Gouzien (GIZ)  
**Crédits photos :** UNICEF Benin

