



MINISTÈRE
DES ENSEIGNEMENTS
MATERNEL ET PRIMAIRE
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

unicef 
pour chaque enfant



NOTE BUDGETAIRE SUR LE PRESCOLAIRE AU BENIN 2021

DECEMBRE 2021

TABLE DES MATIERES

| | | |
|---------|---|----|
| I. | INTRODUCTION | 1 |
| 1.1. | Nécessité d’investir dans le préscolaire | 2 |
| 1.2. | Défis et enjeux | 3 |
| 1.3. | Politiques et Stratégies nationales en faveur du préscolaire | 6 |
| II. | EVOLUTION DES ALLOCATIONS BUDGETAIRES AU PROFIT DU PRESCOLAIRE | 7 |
| II.1. | Présentation des allocations budgétaires et dépenses du préscolaire | 8 |
| II.2. | Tendance des allocations budgétaires du préscolaire | 8 |
| II.3. | Composition des dépenses du préscolaire | 11 |
| II.3.1. | Répartition des allocations budgétaires par programme | 11 |
| II.3.2. | Evolution des allocations budgétaires selon la composition économique | 12 |
| III. | EXECUTION ET CREDIBILITE DU BUDGET DU PRESCOLAIRE | 15 |
| III.1. | Exécution des dépenses du préscolaire | 15 |
| III.2. | Crédibilité budgétaire | 15 |
| IV. | DECENTRALISATION DES DEPENSES ET EQUITE | 17 |
| V. | FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DU PRESCOLAIRE | 19 |
| VI. | CONCLUSION | 21 |

LISTE DES GRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| Graphique n° 1 : Corrélation entre le taux d'achèvement des études primaires et le TBS dans l'Education préscolaire dans les pays à faible revenu..... | 2 |
| Graphique n° 2 : Taux brut de préscolarisation par département..... | 4 |
| Graphique n° 3 : Evolution du TBPS de 2017 à 2021..... | 4 |
| Graphique n° 4 : Evolution des nombres d'écoles maternelles publiques, de sections ouvertes et d'effectifs des enfants inscrits..... | 5 |
| Graphique n° 5 : Evolution des nombres d'animateurs et d'éducateurs à la maternelle..... | 5 |
| Graphique n° 6 : Evolution des allocations (en millions F CFA) du préscolaire de 2017 à 2021..... | 9 |
| Graphique n° 7 : Evolution des budgets du MEMP et du Préscolaire en millions F CFA de 2017 à 2021 et des prévisions de 2022 et 2023..... | 9 |
| Graphique n° 8 : Répartition du budget gestion 2021 du préscolaire par action des programmes 2 et 3 hors salaires des enseignants..... | 12 |
| Graphique n° 9 : Composition des allocations de 2021 par nature de dépense..... | 13 |
| Graphique n° 10: Evolution des dépenses courantes et dépenses en capital..... | 14 |
| Graphique n° 11 : Evolution des parts des dépenses en capital du préscolaire dans celles du MEMP..... | 14 |
| Graphique n° 12 : Evolution du taux d'exécution du budget du préscolaire..... | 15 |
| Graphique n° 13 : Evolution des dépenses prévisionnelles et ordonnancement..... | 16 |
| Graphique n° 14 : Transferts délégués aux départements en 2021 et nombre d'écoles maternelles.. | 18 |
| Graphique n° 15 : Sources de financement des dépenses d'investissement du préscolaire..... | 20 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau n° 1 : Répartition des budgets gestions 2020 et 2021 par programme..... | 11 |
| Tableau n° 2: Evolution des allocations du préscolaire par nature économique (en millions F CFA)... | 13 |
| Tableau n° 3 : Evolution des allocations initiales et ordonnancement des dépenses par programme en millions de F CFA..... | 15 |
| Tableau n° 4 : Evolution des dépenses planifiées et celles allouées au préscolaire..... | 16 |
| Tableau n° 5 : Ecart entre les dépenses d'investissement planifiées et celles allouées en millions F CFA..... | 17 |
| Tableau n° 6 : Financement des dépenses d'investissement du préscolaire..... | 20 |

MESSAGES CLES

- 1.** Le budget alloué au préscolaire, gestion 2021 représente 0,11% du PIB et 0,66% du Budget Général. Cette part connaît depuis 2020 une tendance à la baisse passant de 0,77% en 2019 à 0,61% en 2022. De plus, l'écart entre les dépenses planifiées dans le Plan Sectoriel de l'Education (PSE) et les ressources allouées au préscolaire en 2021 représente 5% des dépenses planifiées. Pour permettre l'atteinte des Objectifs de Développement Durable fixés à l'horizon 2030 (33% de TBPS en 2030 contre 25% prévu en 2021 et 15,9% réalisé en 2021), il est nécessaire que le Gouvernement œuvre à l'accroissement de la part du préscolaire dans le Budget de l'Etat pour atteindre au moins 1%.
- 2.** En 2021, les investissements au profit du préscolaire ne représentent que 1,8 % des dépenses en capital du Ministère des Enseignement Maternel et primaire (MEMP). Les écarts entre les dépenses d'investissement planifiées pour atteindre les objectifs fixés dans le Plan Sectoriel (2018-2030) et les allocations pour les dépenses d'investissement au profit du préscolaire représentent sont très élevées (94% des dépenses d'investissement planifiées dans le PSE en 2021 contre 93% en 2020). Dans le but de favoriser le développement du préscolaire subordonné à la mise en place d'infrastructures scolaires, il faudrait que le Comité de la Réforme Budgétaire du MEMP accorde plus de priorité aux investissements dans le préscolaire conformément aux ressources planifiées dans le PSE.
- 3.** D'après l'Annuaire Statistique du MEMP (Public & Privé 2020-2021), cinq (5) départements sur 12 ont des Taux Bruts de Pré-Scolarisation (TBPS) inférieurs à la moyenne nationale. De plus la différence entre les TBPS extrêmes (Donga 27% et l'Alibori 6%) est de 21 points de pourcentage. Pour favoriser l'accès d'un grand nombre d'enfants à la maternelle et les faire bénéficier d'un encadrement approprié, il est recommandé que le Ministère en charge des Enseignements Maternel et Primaire priorise les investissements dans les localités à faibles taux de préscolarisation. Il est aussi suggérer la réalisation d'une recherche-action pour comprendre les facteurs expliquant les meilleurs résultats de la Donga afin de partager les leçons apprises et les bonnes pratiques avec les autres départements.
- 4.** Le budget du MEMP ne retrace que trois (3) lignes budgétaires spécifiques au préscolaire : Direction de l'Enseignement Maternel (DEM), ENI d'Allada et Appui au fonctionnement de l'Internat de l'ENI. En dehors de ces trois (3) lignes, les dépenses du préscolaire sont fusionnées avec celles du primaire ne laissant pas assez de traçabilité sur la part destinée au préscolaire. Pour apprécier le niveau et la qualité des allocations et dépenses au profit du préscolaire au regard des objectifs fixés dans le PSE, il est recommandé à la Direction de la Planification, de l'Administration et des Finances du MEMP et aux responsables de programmes un effort pour faciliter la traçabilité des ressources allouées au préscolaire lors de l'élaboration des Plans de Travail Annuel.
- 5.** Seulement 2% des allocations hors salaires des enseignants du préscolaire sont allouées à la "qualité des enseignements" ce qui pourrait impacter la mise à disposition des écoles maternelles de matériels ludiques et l'encadrement des animateurs et éducateurs. L'impact du préscolaire sur le développement de la petite enfance étant beaucoup plus lié à la qualité des enseignements, il est primordial que le MEMP accorde plus de priorité à la mise à

disposition des écoles maternelles de matériels ludiques et à la formation continue des animateurs et éducateurs.

6. Les départements du Plateau, de l'Atacora, de l'Alibori, du Borgou et du Couffo reçoivent beaucoup plus de ressources financières pour le préscolaire, mais affichent les TBPS les plus faibles par rapport à la Donga, le Mono et l'Atlantique. Pour plus d'équité et d'efficacité dans la gestion de la préscolarisation au niveau des communes, il est recommandé aux communes en retard par rapport à l'accès au préscolaire d'accorder plus de priorité à la création et au fonctionnement des Centres Préscolaires Communautaires.

I. INTRODUCTION

Puissant facteur de changement, l'éducation est un pilier essentiel du développement humain. Elle est essentielle à la réalisation de chacun des dix-sept (17) Objectifs de Développement Durable (ODD) et constitue l'un des instruments pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. En effet, plusieurs études ont mis en évidence que l'éducation contribue à l'amélioration de la santé, à prévenir les inégalités et les injustices, à favoriser la croissance durable et la paix, à accroître le revenu de l'individu et sa participation à la vie socio-économique et politique.

L'éducation est aussi un droit fondamental qui permet à une personne de développer sa personnalité et son identité, ainsi que ses capacités physiques et intellectuelles. Elle offre aux jeunes enfants une variété de programmes qui contribue à l'éveil moteur, socioaffectif et intellectuel, permettant ainsi à chaque enfant de développer son autonomie. Plus spécifiquement, l'éducation préscolaire joue un rôle important dans le développement de l'enfant, car elle détermine les caractéristiques de la personne en devenir. Elle s'exerce pendant une période de la vie où des compétences de base et des aptitudes à l'autonomie peuvent être établies.

Au Bénin, selon la Loi d'Orientation de l'éducation nationale, l'éducation est subdivisée en trois (3) degrés d'enseignement dont le premier degré comprend les enseignements maternel et primaire. Selon cette loi, l'enseignement maternel accueille les enfants de deux ans et demi au moins. Il dure deux ans et vise l'éveil et la stimulation des fonctions physiques, psychologiques, mentales, sociales et cognitives de l'enfant.

Cet ordre d'enseignement n'est pas obligatoire au Bénin¹, mais est pris en compte dans la gratuité des frais de scolarité et les mesures d'accompagnement car faisant partie de l'éducation de base.

Le pilotage des initiatives de ce niveau d'enseignement est assuré par le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) dont la gestion laisse entrevoir peu de traçabilité sur les ressources allouées au préscolaire.

Compte tenu de l'évolution à la baisse du Taux brut de Préscolarisation (TBPS) (16,1% en 2017 et 15,9% en 2021 contre une cible de 25% (voir PSE, post 2015, page 131) et de l'écart entre les investissements planifiés (3848 millions F CFA planifiés contre 216 millions F CFA réalisés en 2021), il apparaît nécessaire d'accorder une attention particulière aux allocations et dépenses en faveur du préscolaire. C'est pour cela que l'UNICEF appuie le Gouvernement du Bénin dans le cadre de l'élaboration d'une note d'analyse budgétaire sur le préscolaire. Cette note permettra d'identifier dans les ressources allouées à l'éducation, notamment au MEMP, lesquelles sont destinées au préscolaire afin de faire ressortir les défis en matière de financement de la préscolarisation au Bénin.

Cette note comprend en dehors du contexte, les éléments sur les raisons d'investir dans le préscolaire, les défis et enjeux de l'enseignement maternel. L'analyse met un accent particulier sur les allocations et dépenses budgétaires en faveur du préscolaire classées en dépenses d'investissement et celles de fonctionnement. Elle apprécie également le niveau d'équité et de

¹ Rapport 2014 du Programme d'Analyse des Systèmes Educatif de la CONFEMEN (PASEC, 2014), page 6

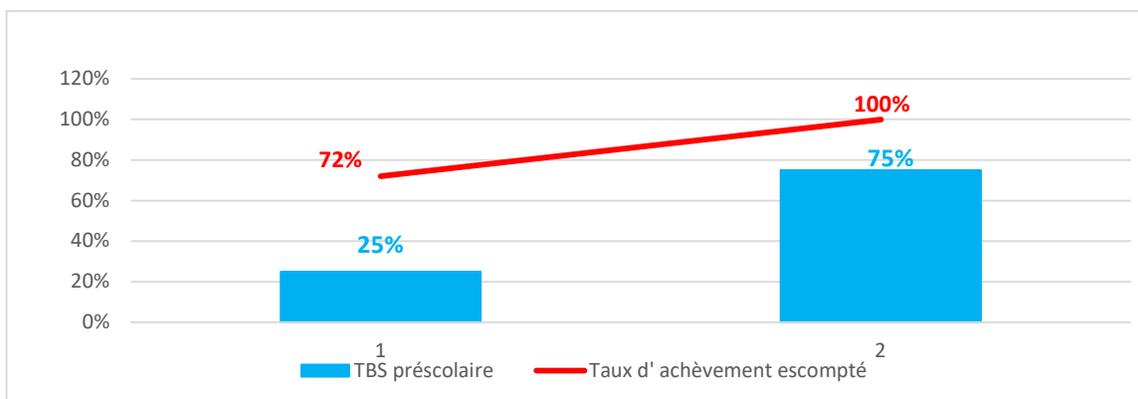
crédibilité des dépenses. Aussi, les questions de décentralisation et de sources de financement de la préscolarisation sont examinées.

1.1. Nécessité d'investir dans le préscolaire

Il est établi et mentionné dans le module "Pourquoi investir dans l'éducation préscolaire" du cours en ligne "Intégrer l'éducation de la petite enfance dans la planification sectorielle de l'éducation" que « Le cerveau de l'enfant se développant rapidement durant les premières années de sa vie, il est crucial de lui garantir des soins précoces, des conditions d'apprentissage positives et des interventions, sous la forme d'une bonne alimentation, d'une bonne stimulation, d'interactions enrichissantes et d'expériences d'apprentissage de qualité ».

Des travaux de recherche ont mis en évidence les bienfaits de services préscolaires de qualité dans le développement des capacités cognitives, linguistiques, arithmétiques et motrices, quelles que soient les conditions de vie de l'enfant. Des programmes d'enseignement préscolaire de qualité permettent de rendre les systèmes éducatifs plus efficaces et efficients, parce que les enfants participant à ces programmes préscolaires sont bien préparés pour les enseignements dispensés dans les premières années du cycle primaire. Dans les pays où un grand nombre d'enfants participent aux programmes préscolaires, ils sont considérablement plus nombreux à avoir acquis les compétences minimales à la fois en lecture et en mathématiques à la fin de leurs études primaires. De plus, selon Brunette, Tracy et al., 2017, "dans les pays à faible revenu, il existe une corrélation entre l'augmentation des effectifs dans les programmes d'enseignement préscolaire et la chute des taux d'abandon dans le cycle primaire et de redoublement dans les premières années d'études, ce qui, en fin de compte, améliore les taux d'achèvement du primaire."

Graphique n° 1 : Corrélation entre le taux d'achèvement des études primaires et le TBS dans l'Education préscolaire dans les pays à faible revenu



Source : Brunette, Tracy et al., 2017.

Cette corrélation est telle qu'un TBPS de 25% peut entraîner 72% de taux d'achèvement et pour 75% de TBPS atteint, 100% des enfants inscrits au primaire pourront achever ce cycle d'enseignement. En effet, l'éducation préscolaire contribue à mieux préparer les enfants à la scolarité ainsi qu'à de meilleures performances, à réduire les taux de redoublement et les probabilités d'abandon précoce, toutes choses qui se traduisent par d'importants gains d'efficacité dans l'ensemble du système éducatif (Jamarillo et Mingat, 2011 ; Garcia et al., 2008).

Au-delà de ces résultats, investir dans l'éducation préscolaire génère des rendements élevés. En effet, « l'augmentation à 50 % des inscriptions à l'école maternelle dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire peut entraîner des gains de rémunération de 14 à 34 milliards de dollars EU (7930 à 19258 milliards de F CFA) sur la durée de la vie.² » Selon une étude menée en 2018 par les chercheurs de la Harvard Graduate School of Education sur le CSRP³, les enfants qui sont soumis à un programme préscolaire de qualité, ont des niveaux d'attention plus élevés, sont moins impulsifs et performant mieux sur les tâches qui demandent la capacité d'autorégulation. D'ailleurs, les preuves suggèrent qu'à long terme, ces compétences observées précocement chez les enfants préscolarisés sont plus élevées, et l'on note à leur niveau, une meilleure réussite scolaire en comparaison à leurs pairs témoins (Watts et al., 2018).

Au Bénin, les résultats du Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN (PASEC 2014), révèlent que « au niveau national et en fin de scolarité, il est observé que les élèves qui bénéficient d'un enseignement préscolaire avant de fréquenter le primaire ont des résultats supérieurs à ceux des élèves qui n'ont pas eu cette possibilité. » Ces résultats devraient encourager le Bénin à investir davantage dans la préscolarisation, au regard des défis et enjeux dans le sous- secteur des enseignements maternel et primaire.

De plus, la préscolarisation participe significativement à l'augmentation du taux d'activité des femmes, ce qui contribue dans une certaine mesure à l'atteinte de l'ODD 5 (parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles). En effet, l'inscription des petits enfants au préscolaire permet aux mères de dégager du temps à consacrer par exemple à des activités génératrices de revenus ou à leur formation et de pouvoir se construire une carrière. La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) à travers une étude menée en 2018, a montré qu'une hausse des dépenses publiques en faveur de l'éducation pré primaire rapporté au PIB d'1 point de pourcentage peut réduire d'environ 10 points, l'écart de taux d'activité entre hommes et femmes. Des investissements dans le préscolaire contribuent alors à améliorer le bien-être de la famille, élément important du développement durable d'une nation. Ce sont là autant de résultats d'études qui plaident en faveur d'investissements accrus dans l'enseignement maternel.

I.2. Défis et enjeux

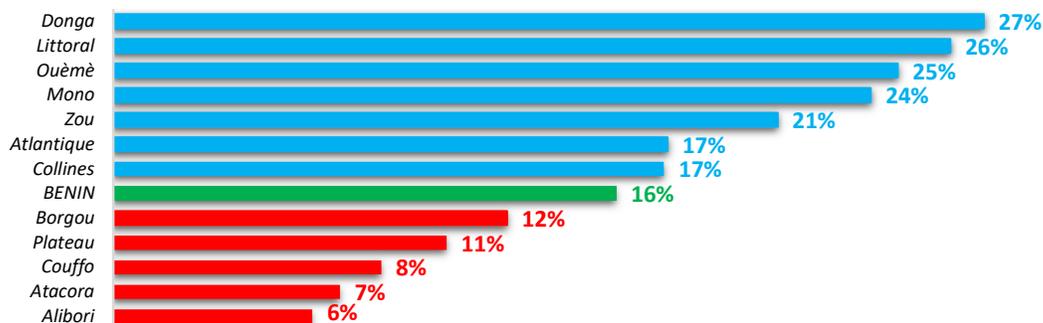
Au Bénin, l'offre préscolaire provient non seulement du public mais aussi du secteur privé que des communautés. Ces communautés sont de plus en plus sensibilisées sur la préscolarisation des enfants et soutenues par des ONG et des Partenaires Techniques et Financiers. Cette situation peut conduire à une diversité d'approches d'encadrement et de contenus d'apprentissage pour les très jeunes enfants et la question d'assurer une préscolarisation de qualité suscite des interrogations. Une harmonisation des approches en lien avec le développement des Centres Préscolaires Communautaires (CPC) s'impose pour une maximisation de l'efficacité et de l'efficience des interventions.

²Intensifier le développement de la petite enfance : l'investissement dans le jeune enfant pour des rendements élevés, page 12 ; <https://documents1.worldbank.org/curated/en/572511468189262628/pdf/92988-FRENCH-WP-PUBLIC-Box393238B.pdf>

³Lancé en 2003, le Chicago School Readiness Project (CSRP) est une intervention d'essai contrôlé randomisé financé par le gouvernement fédéral de Chicago, qui comprenait 466 enfants de 3 à 4 ans provenant des familles à faible revenu, de race et ethnies diverses, des quartiers sud et ouest de Chicago, dont l'objectif est d'améliorer les chances de réussite scolaire des enfants d'âge préscolaire.

En matière d'accès à l'éducation préscolaire, les enfants qui en bénéficient sont peu nombreux, le plus souvent issus de zones urbaines et de milieux sociaux favorisés comme en témoigne le graphique n°2.

Graphique n° 2 : Taux brut de préscolarisation par département



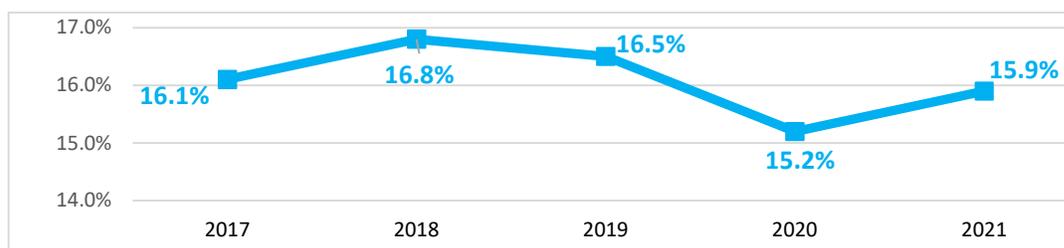
Source : Annuaire Statistique 2020-2021 MEMP (Public et Privé)

Cinq (5) départements sur 12 ont des TBPS inférieurs à la moyenne nationale. La différence entre les extrêmes est considérable : 27% de TBPS dans la Donga contre 6% dans l'Alibori. C'est une situation qui risque d'accroître les inégalités sociales.

Entre 2020 et 2021, le secteur de l'enseignement maternel a amorcé une amélioration de ses performances en matière d'offre. Le nombre d'écoles maternelles publiques et privées est passé de 2 829 en 2020 à 3044 en 2021 contre 2866 en 2019. Le privé contribue à la dynamique de ce niveau d'enseignement. En 2019, 42% des écoles maternelles ouvertes relèvent du privé avec 34% de l'effectif total du préscolaire contre 46% en 2021 avec 30% de l'effectif. Il faudrait que le Gouvernement investisse beaucoup plus dans la préscolarisation des enfants afin de faire baisser cette tendance par souci d'équité et d'égalité de chance aux enfants.

De même, le nombre de sections est passé de 6 612 en 2020 à 6 967 en 2021 sans atteindre les 7 298 ouvertes en 2019. Il n'en demeure pas moins que ces progrès au niveau de l'offre de préscolarisation n'ont pas amélioré de façon significative la demande au sein de la population : l'effectif des apprenants, de 156 669 en 2020 est passé à 165 984 en 2021 contre 169 011 en 2019. Le TBPS a évolué en dents de scie de 2017 à 2021 avec une tendance à la baisse. (Voir graphique n°3)

Graphique n° 3 : Evolution du TBPS de 2017 à 2021



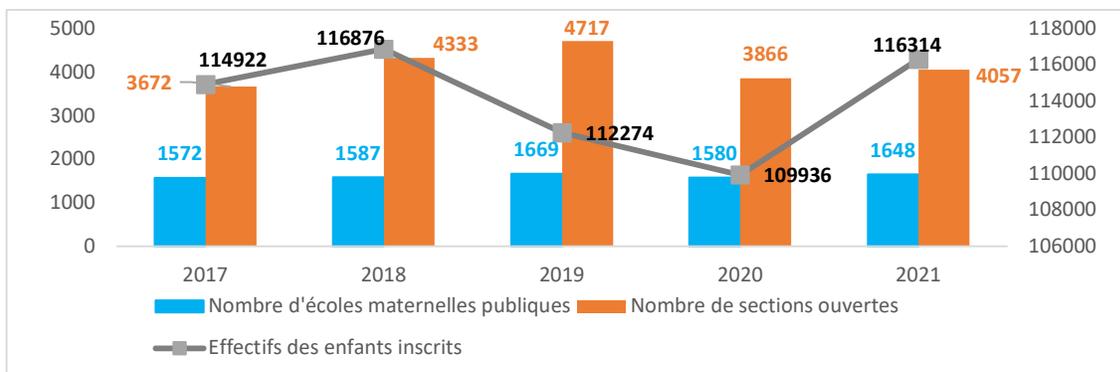
Source : Annales Statistiques du MEMP (Public et Privé)

Cette situation est loin de donner une certaine assurance quant à la réalisation de l'engagement national de porter le Taux Brut de Préscolarisation (TBPS) à 25% en 2021 et à 33%⁴ à l'horizon

⁴ PSE, Page 131

2030. Elle implique beaucoup d'efforts à faire par l'Etat et les communautés pour la promotion de l'accès des enfants à une éducation préscolaire de qualité.

Graphique n° 4 : Evolution des nombres d'écoles maternelles publiques, de sections ouvertes et d'effectifs des enfants inscrits

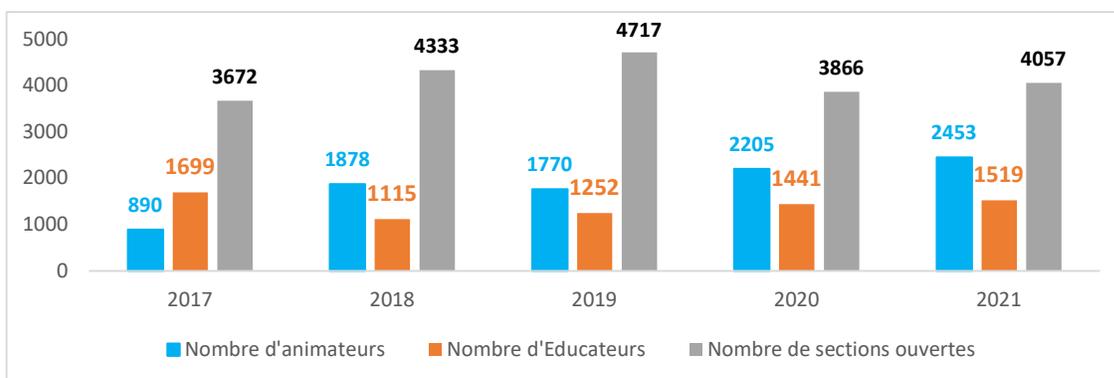


Source : Annuaire Statistiques MEMP (Public)

Malgré l'effort fait dans l'offre en matière d'accès de 2017 à 2019 à travers l'ouverture d'écoles et de sections de plus en plus nombreuses, la demande (ici exprimée par le nombre d'enfants inscrits) a baissé de 2018 à 2020, ce qui pourrait expliquer la réduction des nombres d'écoles et de sections en 2020. La demande n'a pas suivi l'offre dans un contexte où beaucoup plus d'enfants de trois(3) à cinq (5) ans sont privés de la préscolarisation. Par ailleurs, la mise en œuvre des mesures définies pour lutter contre la pandémie de la COVID-19 n'aurait pas manqué d'affecter la scolarisation des petits enfants, ce qui aurait induit un recul du TBPS.

En ce qui concerne la qualité des enseignements, en matière d'encadrement des jeunes enfants, des efforts ont été enregistrés de 2017 à 2021.

Graphique n° 5 : Evolution des nombres d'animateurs et d'éducateurs à la maternelle



Source : Annuaire Statistiques (Public) 2017-2021

Le nombre d'animateurs et d'éducateurs s'est accru au fil des années, mais en comparaison au nombre de sections ouvertes, le déficit en personnel d'encadrement des jeunes enfants est criard. Les chiffres dénotent un cumul de rôle d'animateur et d'éducateur avec des sections jumelées. Il va s'en dire que l'encadrement des jeunes enfants pourrait souffrir de quelques insuffisances, ce qui pourrait expliquer la réticence des parents à inscrire les enfants au

préscolaire. En 2021, le ratio élève /maître est de 47 contre la cible de 51 prévue dans le PSE. Cela dénote que les effectifs au préscolaire n'ont pas augmenté comme prévu.

Le nombre de salles de classe en bon état est de 2289 pour 4057 sections, soit un déficit de 1768 salles de classe. Suivant les statistiques scolaires du MEMP de l'année 2021, les écoles maternelles publiques comptent 116 314 apprenants avec 95 636 tabourets ou chaises. Eu égard à ces données, un effort d'amélioration de l'accès aussi bien quantitatif que de la qualité de l'enseignement maternel reste à faire pour renforcer les performances du système éducatif béninois, comme plusieurs études sur les bénéfiques de la préscolarisation l'ont démontré.

Le Bénin a donc intérêt à accroître l'offre au préscolaire pour susciter la demande dans les zones à faible Taux brut de préscolarisation. Cela participera à la réduction des disparités régionales et à la réalisation de la Cible 2 de l'ODD4 qui vise « d'ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons aient accès à des services de développement et de prise en charge de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire.» De telles réalisations suggèrent donc beaucoup plus d'investissements suivant une stratégie d'intervention bien définie.

I.3. Politiques et Stratégies nationales en faveur du préscolaire

Les différentes stratégies nationales ont fixé les objectifs à atteindre pour cet ordre d'enseignement. Dans le Programme de Croissance pour le Développement durable PC2D (2018-2021), il est prévu d'améliorer l'accès des jeunes enfants à la préscolarisation en faisant passer le TBPS de 14,3% en 2015 à 25% en 2021. Par ailleurs, le Gouvernement a adopté une lettre de politique éducative et un Plan Sectoriel de l'Education (PSE) qui définissent la politique et les stratégies à mettre en œuvre dans les différents ordres d'enseignement. Pour améliorer les performances du secteur de l'éducation, les stratégies sectorielles prévoient, au niveau de l'enseignement maternel d'accroître l'accès à l'éducation préscolaire à travers le développement d'une offre communautaire (à côté des écoles maternelles publiques et privées) qui ciblera, à partir de 2019, les enfants de milieu rural, pour leur offrir des services préscolaires de qualité. Pour atteindre cet objectif, il est prévu dans le PSE les principales actions ci-après : (i) élaboration et mise en œuvre d'un plan de sensibilisation des collectivités et communautés locales sur les questions de préscolarisation, (ii) élaboration et mise en œuvre d'un programme d'appui aux initiatives pertinentes des ONG et des communautés, (iii) création de nouvelles écoles maternelles publiques et des Centres préscolaires communautaires (CPC) dans les zones rurales avec une attention pour les zones défavorisées, (iv) élaboration et mise en œuvre d'un programme de construction, de réhabilitation et d'équipement des écoles maternelles publiques (salles de classe, latrines, clôtures, points d'eau, aires de jeux...etc.), (v) élaboration et mise en œuvre d'un plan de recrutement d'enseignants pour l'éducation préscolaire. Ces actions visent à favoriser l'accès des jeunes enfants au préscolaire en vue d'accroître le TBPS à 33% à l'horizon 2030 et améliorer la qualité d'encadrement des enfants préscolarisés. Ainsi les effectifs devraient passer de « 151 732 en 2015 à 261 500 en 2021 et à 432 000 en 2030 soit une augmentation de la capacité d'accueil des infrastructures de préscolarisation de 72% entre 2015 et 2021 et de 185% entre 2015 et 2030.⁵»

L'offre communautaire qui ciblera, à partir de 2019, les enfants de milieu rural, pour leur offrir des services préscolaires est appelée à représenter 4% de l'offre totale du préscolaire en 2021 et 10% à l'horizon 2030 et bénéficiera d'un appui à hauteur de 50% du coût unitaire

⁵ PSE post 2015, page 131

pédagogique⁶ des établissements maternels publics. Ce sont autant de nobles objectifs et stratégies qui devront être soutenus par un financement adéquat. Il s'avère donc impérieux d'examiner dans quelles mesures les budgets alloués au préscolaire répondent à l'atteinte des objectifs fixés et identifier les défis probables en matière de financement de cet ordre d'enseignement. C'est pour satisfaire à cet impératif que l'UNICEF a initié l'élaboration de la présente note budgétaire dans le but d'appuyer le Gouvernement à répondre aux exigences des droits des enfants.

II. EVOLUTION DES ALLOCATIONS BUDGETAIRES AU PROFIT DU PRESCOLAIRE

Les ressources allouées au préscolaire sont inscrites dans le budget du MEMP, mais leur traçabilité n'est pas toujours assurée. En effet, les ressources destinées à la mise en œuvre des actions de la maternelle sont fusionnées avec celles du primaire. Cette situation ne facilite pas la lecture des allocations et dépenses budgétaires au profit du préscolaire. Dans ce contexte, il apparaît délicat de faire une analyse budgétaire qui devrait être axée sur les dotations des lignes budgétaires au profit du préscolaire. C'est pour cela que le recours à une clé de répartition a été nécessaire pour apprécier les allocations et dépenses budgétaires au profit du préscolaire. Dans le but de favoriser plus de traçabilité des allocations budgétaires au profit du préscolaire, il est recommandé que, dans le cadre de la planification et de la budgétisation des actions, la part des ressources affectées à chaque sous-ordre d'enseignement soit faite et que, pour les années à venir, le budget de MEMP puisse rendre lisibles les lignes budgétaires pour le préscolaire et le primaire.

Les budgets du MEMP de 2017 à 2021 ne retracent que trois lignes budgétaires spécifiques pour le préscolaire. Ces lignes sont relatives à la Direction de l'Enseignement Maternel (DEM), à l'Ecole Nationale des Instituteurs (ENI) d'Allada et à l'Appui au fonctionnement de l'Internat de l'ENI.

Les dépenses d'investissement pour la construction et l'équipement de salles de classe au profit des deux sous-ordres d'enseignement sont portées par les lignes budgétaires du Fonds d'Appui pour le Développement des Communes (FADEC) et des projets mis en œuvre au MEMP. De 2017 à 2021, le Programme de Construction et d'Equipement d'Ecoles primaires dans le département de l'Atlantique (Japon⁶) et le Programme Spécial de Construction de Réhabilitation et d'Equipement des Infrastructures Scolaires des Zones à Besoins Spécifiques (PSCREIS-ZOBS) sont les programmes d'investissement qui interviennent dans le préscolaire.

Le pilotage du préscolaire au niveau central et au niveau départemental est fait par la même administration qui gère le primaire en matière de soutien aux services, de rétention des apprenants et de qualité des enseignements. Les ressources financières des structures concernées sont destinées à servir le primaire et le préscolaire sans une répartition selon les besoins de chaque ordre d'enseignement. De même, les matériels ludiques et pédagogiques sont acquis ensemble pour le préscolaire et le primaire. Cependant, les subventions d'exploitation pour la prise en charge des écolages sont réparties entre le primaire et le préscolaire.

A la place des allocations budgétaires du préscolaire qui devraient être lisibles dans les documents budgétaires, des dotations ont été estimées suivant des clés de répartition selon la cible bénéficiaire. Malgré les biais, qu'une telle méthodologie peut engendrer, elle a été utilisée

⁶ Calculé uniquement sur la base des dépenses de personnels et de fonctionnement des établissements maternels publics

en tenant compte du nombre d'apprenants ou de personnel (enseignants ou cadres administratifs) pour réduire ces biais.

II.1. Présentation des allocations budgétaires et dépenses du préscolaire

Trois lignes budgétaires spécifiques au préscolaire sont lisibles dans les budgets du MEMP: "Direction de l'Enseignement Maternel" "ENI Allada" et "Appui au fonctionnement de l'Internat de l'ENI Allada". La Direction de l'Enseignement Maternel est responsable de la mise en œuvre de la politique de l'éducation et de la promotion de la préscolarisation dans l'enseignement maternel. L'ENI Allada est l'Ecole Nationale des Instituteurs dédiée à la formation initiale des enseignants du préscolaire. Cette école bénéficie de subventions d'exploitation en appui au fonctionnement de l'internat de l'ENI.

Pour les dépenses sensibles au préscolaire, la clé de répartition tient compte :

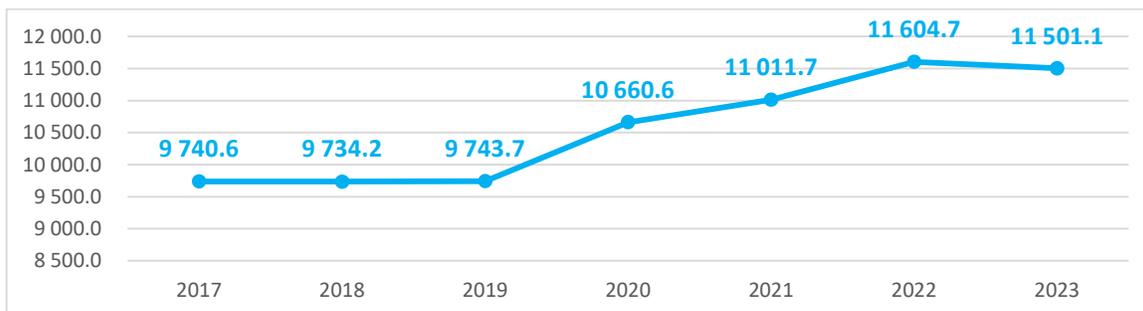
- des effectifs de la maternelle et du primaire pour les dépenses de pilotage et de soutien aux services ;
- du nombre d'enseignants à la maternelle pour les activités relatives à la qualité des enseignements. Il s'agit des dépenses des Directions de l'Innovation et de l'Inspection Pédagogique (DIIP), de l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Education (INFREE) et des subventions à l'Ecole de Formation du Personnel d'encadrement de l'Education Nationale (EFPEEN).

Certaines dépenses spécifiques de la maternelle ont été estimées sur la base des informations disponibles. C'est le cas par exemple des dépenses de cantine qui ont été estimées suivant le coût d'un repas et l'effectif des apprenants bénéficiaires. Les données sur les salaires des enseignants à la maternelle n'étant pas disponibles, il a été procédé à une estimation des salaires pour chaque année à partir des salaires de 2016 évalués dans le cadre de la détermination des Statistiques de l'Education pour l'Institut de Statistiques de l'UNESCO. De même, le nombre de salles de classe mentionné dans les rapports de performance au profit de la maternelle et les informations sur les projets de construction et d'équipement d'infrastructures scolaires qui interviennent dans le préscolaire ont servi à estimer les investissements dans les écoles maternelles. La prise en compte des lignes budgétaires du MEMP destinées au préscolaire et des différentes estimations ci-dessous mentionnées a permis d'estimer les allocations et dépenses du préscolaire.

II.2. Tendance des allocations budgétaires du préscolaire

En 2021, il est alloué au MEMP un budget de 126,2 milliards F CFA contre 118,9 milliards FCFA en 2020. Sur la base des estimations faites, le préscolaire bénéficie de 11,0 milliards F CFA en 2021 contre 10,7 milliards F CFA en 2020. Les allocations budgétaires au profit du préscolaire croissent moins vite que celui du MEMP. En effet, entre 2020 et 2021, le budget du MEMP a connu un accroissement de 6% alors que celui du préscolaire est de 3%. Il est à noter que depuis 2019, les allocations au préscolaire ont amorcé une hausse correspondant à un taux d'accroissement de 3,3% de 2019 à 2021 contre une baisse de 0,03% précédemment observée de 2017 à 2019.

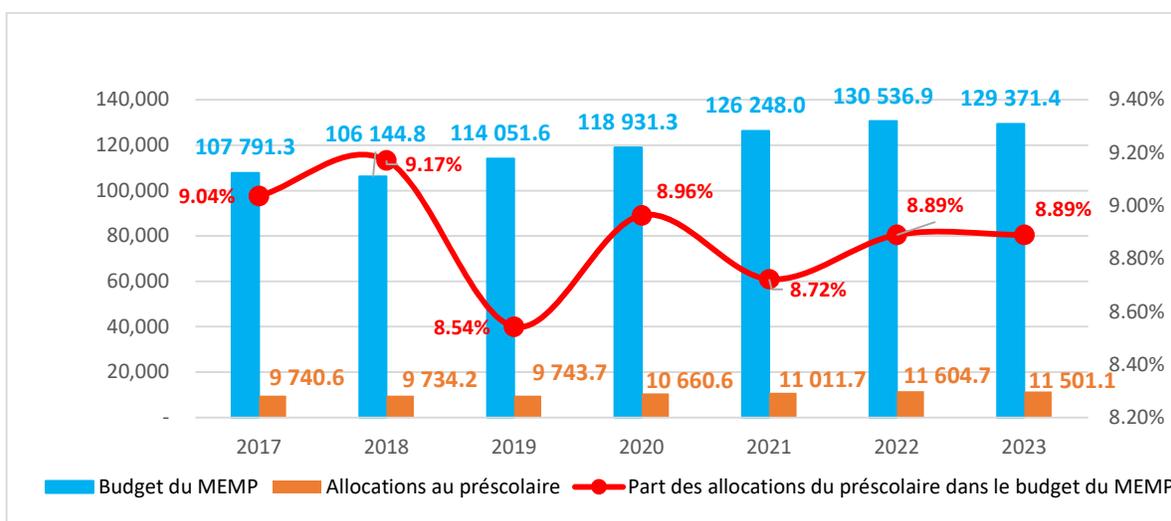
Graphique n° 6 : Evolution des allocations (en millions F CFA) du préscolaire de 2017 à 2021, projection à 2023



Source : Documents budgétaires MEMP, DDP/MEMP, Points SIGFIP, Calcul auteur

De 2017 à 2021, les allocations au préscolaire connaissent un accroissement moyen de 3,11% contre 4,03% pour le budget du MEMP.

Graphique n° 7 : Evolution des budgets du MEMP et du Préscolaire en millions F CFA de 2017 à 2021 et des prévisions pour 2022 et 2023



Source : Documents budgétaires du MEMP, DPP/MEMP, calcul auteur

La part des allocations du préscolaire dans le budget du MEMP de 2021 est d'environ 8,72%, contre 8,96% en 2020. La plus petite proportion sur la période est atteinte en 2019 (8,54%). La part moyenne entre 2017 et 2021 est de 8,89%. Ainsi, les allocations budgétaires du préscolaire sont estimés à 11604,7 millions F CFA en 2022 pour une prévision du budget du MEMP de 130,5 milliards F CFA et à 11501,1 millions F CFA en 2023 pour une prévision du budget de MEMP de 129,4 milliards F CFA. En 2022, les allocations du préscolaire connaîtront alors un accroissement de 5% de 2021 à 2022, contre une baisse de 1% entre 2022 et 2023.

De 9,04% en 2017, la part des allocations au préscolaire dans le budget du MEMP connaît une variation en dents de scie pour atteindre 8,72% en 2021 avec une tendance baissière. Ces parts affectées au préscolaire, répondent-elles aux objectifs fixés pour cet ordre d'enseignement ?

Les allocations budgétaires au préscolaire nécessaires pour atteindre les objectifs du PSE n'ont pas été mobilisées. De même les actions prévues dans ce document n'ont été ni planifiées ni budgétisées pour être mises en œuvre. En effet, les PTA 2020 et 2021 du MEMP ne font état que des sensibilisations des collectivités et communautés locales sur les questions de préscolarisation démarrées en 2020 pour se poursuivre en 2021. Aucune action spéciale de construction de salles de classe notamment dans les communes à faible taux brut de préscolarisation n'a été remarquée dans les budgets alloués à la maternelle. Les dépenses d'investissements à la maternelle qui devraient passer de 3701 millions F CFA⁷ en 2018 à 3848 millions F CFA, tous les ans entre 2019 et 2021 selon les prévisions du PSE, n'ont été que 342 millions FCFA en 2018 contre 913,2 millions F CFA en 2017.

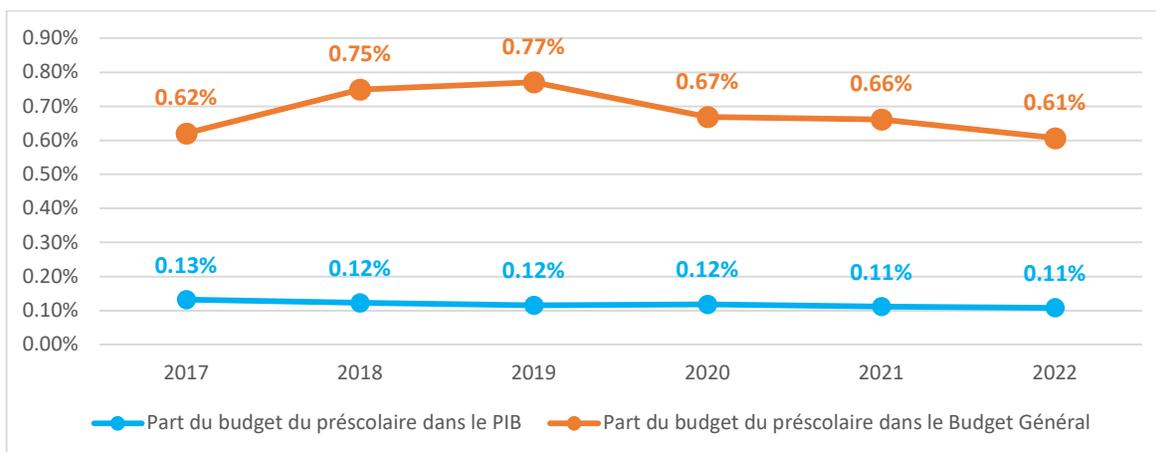
Pour l'exercice 2021, le MEMP est doté de 126, 2 milliards F CFA avec 11,7 milliards F CFA de dépenses en capital, mais il n'a été identifié que 216 millions F CFA d'investissement dans le préscolaire. La dotation de 4320 millions FCFA de Fonds d'Appui pour le Développement des Communes (FADEC) prévue pour être transférée aux communes sur la base de leurs besoins exprimés en salles de classe ne donne aucune précision sur le nombre de salles destiné au préscolaire. Les besoins en salles de classe pour les écoles maternelles n'ont pas été comptabilisés. Pour preuve, les arrêtés portant répartition des ressources transférées aux communes pour la construction, l'équipement et la réhabilitation des établissements publics des enseignements maternel et primaire des années 2017, 2018 et 2019 ne font référence qu'à des modules de trois (3) salles de classe spécifiques aux écoles primaires. L'accompagnement des communes dans la mise en place des modules deux salles de classe qui conviennent pour des écoles maternelles n'est pas évident, alors que la politique en matière d'éducation de la petite enfance est de susciter auprès des communes la création des Centres Communautaires de Préscolarisation. De plus, pour la gestion 2021, le Programme de Construction et d'Equipement d'Ecoles primaires dans le département de l'Atlantique (Japon6) et le Programme Spécial de Construction de Réhabilitation et d'Equipement des Infrastructures Scolaires des Zones à Besoins Spécifiques (PSCREIS-ZOBS) interviennent à la fois dans le primaire et le préscolaire avec une dotation globale de 3750 millions F CFA contre 216 millions F CFA investis au préscolaire. Ce sont des situations qui tendent à confirmer que l'investissement dans le préscolaire ne fait pas encore partie des priorités.

La mise en place de documents de référence pour le développement du préscolaire pourrait fixer les stratégies à développer et favoriser la définition de lignes budgétaires et des projets d'investissement spécifiques pour le préscolaire. Les ressources financières du MEMP pourraient être réparties entre le préscolaire et le primaire selon les objectifs à atteindre et sur des lignes budgétaires propres à chaque sous-ordre d'enseignement.

Par rapport aux données macroéconomiques, la part du budget du préscolaire dans le Budget Général connaît une baisse depuis 2020 et suivant les prévisions de 2022, elle passe de 0,66% en 2021 à 0,61% en 2022. La même tendance s'observe pour la part du budget du préscolaire dans le PIB comme l'indique le graphique n° 8.

⁷ Modèle de Simulation Financière de l'Éducation et de la Formation Scémario 2, PSE page 139

Graphique n° 8 : Evolution de la part du budget du préscolaire dans le Budget Général et dans le PIB



Source : Documents budgétaires du MEMP, DPP/MEMP, Données budgétaires DGB, calcul auteur

II.3. Composition des dépenses du préscolaire

II.3.1. Répartition des allocations budgétaires par programme

Pour la gestion 2021, l'ensemble des actions du Ministère est organisé en quatre (4) grands programmes à savoir : (i) Programme1 : Pilotage et Soutien aux Services ; (ii) Programme2 : Accès, Equité, Rétenion ; (iii) Programme 3: Qualité des Enseignements ; et (iv) Programme 4 : Partenariat Mondial pour l'Education. Jusqu'en 2020, la gestion du MEMP était organisée sur les trois premiers programmes. Le programme "Partenariat Mondial pour l'Education" intégré en 2021 vise à : (i) améliorer la qualité de l'enseignement et des apprentissages dans l'éducation de base en mettant l'accent sur les classes préparatoires; et (ii) renforcer l'équité dans l'enseignement primaire, en particulier dans quatre départements du pays. Il n'intervient pas à l'enseignement maternel. Ainsi les allocations et dépenses du préscolaire ont été décomposées suivant les programmes1, 2 et 3.

Tableau n° 1 : Répartition des budgets gestions 2020 et 2021 par programme

| Programme | Gestion 2020 | | Gestion 2021 | |
|--|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | Allocations budgétaires | Part dans le budget 2020 | Allocations budgétaires | Part dans le Budget 2021 |
| <i>Pilotage et soutien aux services</i> | 5043,0 | 47,3% | 5127,5 | 46,6% |
| <i>Accès, rétention, équité</i> | 1769,4 | 16,6% | 1719,8 | 15,6% |
| <i>Qualité des enseignements hors salaires</i> | 228,4 | 2,1% | 221,1 | 2% |
| <i>Salaires</i> | 3619,7 | 34% | 3943,4 | 35,8% |
| TOTAL (en millions F CFA) | 10660,6 | 100% | 11011,7 | 100% |

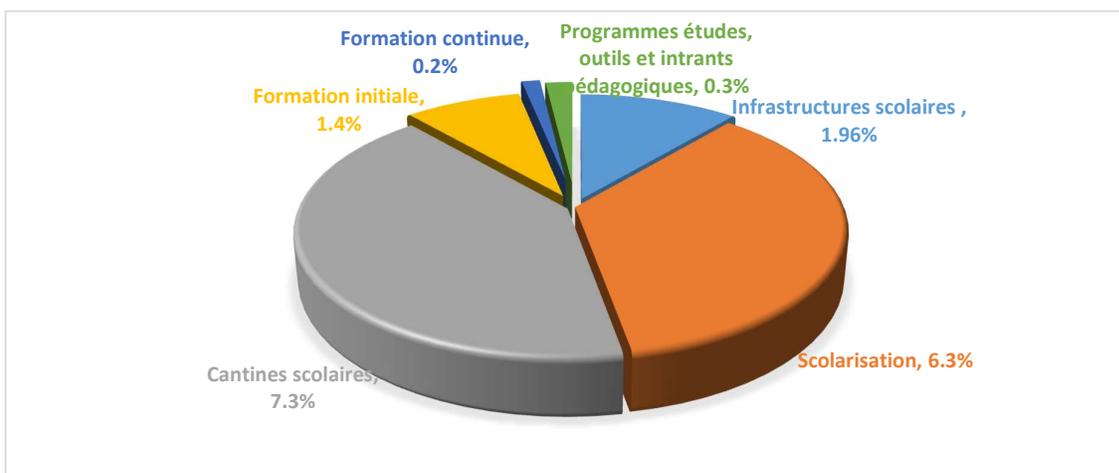
Sources : Documents budgétaires du MEMP gestion 2020 et 2021

Pour la gestion 2021, le programme " Pilotage et soutien aux services" consomme 46,6% des allocations du préscolaire contre 47,3% en 2020. Les deux autres programmes bénéficient respectivement de 15,6% et 37,8% du budget du préscolaire contre respectivement 16,6% et 36,1% en 2020. Le programme "qualité des enseignements hors salaires des enseignants dispose de la plus faible proportion des allocations du préscolaire (2%), ce qui pourrait impacter la mise

à disposition de matériels ludiques et l'encadrement des animateurs et éducateurs de la maternelle.

La répartition du budget 2021 du préscolaire sur les différentes actions des programmes serait plus pertinente pour apprécier les priorités accordées aux actions. En dehors du programme "pilote et soutien aux services, les actions développées à travers les deux autres programmes sont principalement : (i) Infrastructures scolaires, (ii) Scolarisation, (iii) Cantines scolaires, (iv) Formations initiales, (v) Formations continues et (vi) Programme études, outils et intrants pédagogiques. Hormis les salaires des enseignants, les allocations du préscolaire de l'année 2021 se répartissent comme suit.

Graphique n° 9 : Répartition du budget gestion 2021 du préscolaire par action des programmes 2 et 3 hors salaires des enseignants



Source : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, calculs auteur

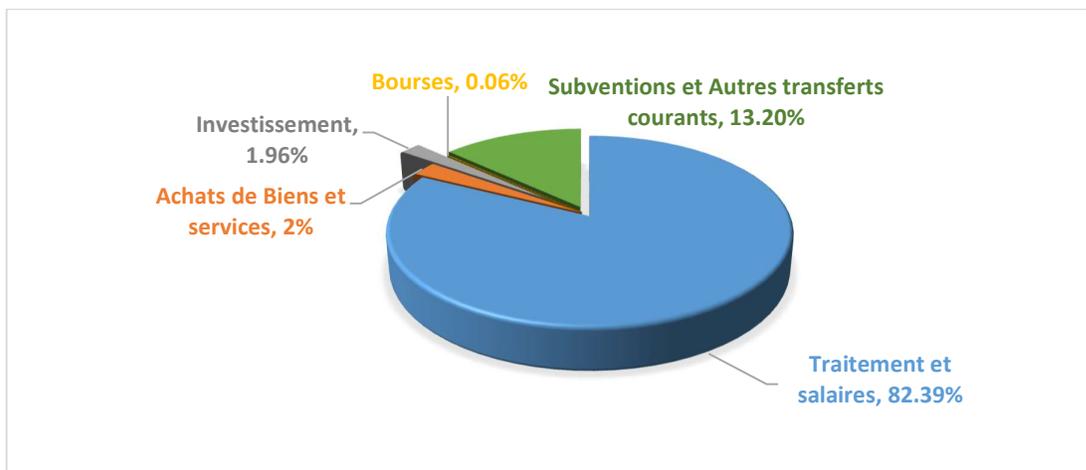
Les cantines scolaires consomment les 7,3% du budget du préscolaire, gestion 2021 contre 6,3% pour la scolarisation et 1,96% d'infrastructures scolaires. Les actions qui impactent la qualité des enseignements (formations initiales et continue et programmes études, outils et intrants pédagogiques) sont les moins dotées en ressources financières. Il est à noter que les salaires des enseignants de la maternelle qui font partie du Programme 3 (Qualité des enseignements) consomment plus de 35% du budget du préscolaire.

En matière d'investissement, un effort reste à faire pour la mise en place des infrastructures scolaires afin de favoriser l'accès au préscolaire. La mise en œuvre des projets spéciaux de construction d'infrastructures scolaires au préscolaire permettrait de combler les déficits en salles de classe et favoriserait la création des Centres communautaires préscolaires. Il faudrait aussi que les cantines s'étendent à beaucoup plus d'écoles maternelles pour un meilleur développement de la petite enfance. Sur les 1648 écoles maternelles enregistrées en 2021, 425 bénéficient de cantines, soit 26% des écoles contre 35,8% des écoles dans le primaire.

II.3.2. Evolution des allocations budgétaires selon la composition économique

En 2021, 98,04% du budget destiné au préscolaire sont consacrés aux dépenses courantes (traitements et salaires, biens et services, subventions et transfert) contre 1,96% de dépenses en capital.

Graphique n° 10 : Composition des allocations de 2021 par nature de dépense



Sources : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, calculs auteur

Pour la gestion 2021, les allocations du préscolaire sont composées de 82,39% de traitement et salaires, de 2% d'achat de Biens et services, de 13,2% de subventions et autres transferts. Les dépenses en capital représentent moins de 2% avec 0,06% de bourses.

Tableau n° 2: Evolution des allocations du préscolaire par nature économique (en millions F CFA)

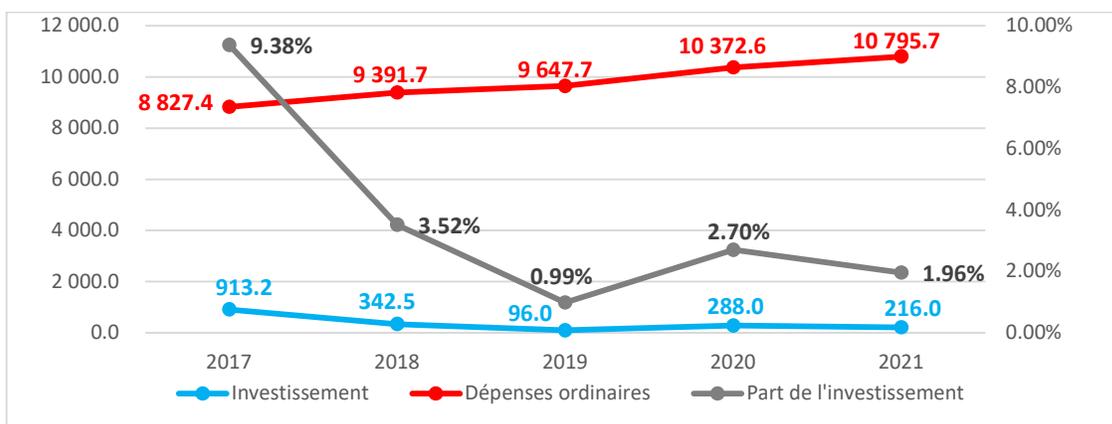
| Type de dépense | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | |
|------------------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | Montant | Part |
| Traitement et salaires | 7054,3 | 72 % | 7670,7 | 79 % | 7918,8 | 81 % | 8663,5 | 81 % | 9072,3 | 82% |
| Biens et services | 82,9 | 1% | 88,9 | 1% | 91,0 | 1% | 86,5 | 1% | 262,9 | 2% |
| Investissement | 913,2 | 9% | 342,5 | 4% | 96,0 | 1% | 288,0 | 3% | 216,0 | 2% |
| Bourses | 6,6 | 0% | 6,6 | 0% | 6,6 | 0% | 6,6 | 0% | 6,6 | 0% |
| Subventions et transferts courants | 1683,6 | 17 % | 1625,5 | 17 % | 1631,2 | 17 % | 1616,1 | 15 % | 1453,9 | 13% |

Sources : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, calculs auteur

Les traitements et salaires ont connu une croissance soutenue passant de 72% des allocations en 2017 à 82% en 2021. Ils sont constitués en grande partie des salaires découlant du pilotage au niveau central et départemental et de ceux des animateurs et éducateurs de la maternelle. La proportion d'achats de biens et services est presque constante sur la période. Il est à noter que les dépenses en matériels ludiques n'ont été prises en compte dans les allocations. En effet, les rapports de performance de 2017 et 2018 mentionnent les coffrets de jeux d'encastrement, ordinateur éducatif et guitare électronique, 33 poutres d'équilibre pour enfant, 43 balançoires, 34 tobogans métalliques pour le sport des écoliers acquis en 2017. En 2018, 1500 manuels du programme officiel d'éveil et de stimulation ont été imprimés par l'UNICEF et mis à disposition de la Direction de l'Enseignement Maternel pour le compte des enseignants de la maternelle et des espaces enfances. Aussi, 83 espaces enfances abritant 3 924 enfants dont 2 039 filles ont été

équipés en fournitures du préscolaire, en matériel et équipements de jeu, en matériel d'hygiène et d'assainissement. Mais, les informations sur les coûts n'ont pas été disponibles pour être intégrées aux dépenses du préscolaire, ce qui pourrait expliquer la faiblesse de la part des achats de biens et services.

Graphique n° 11: Evolution des dépenses courantes et dépenses en capital

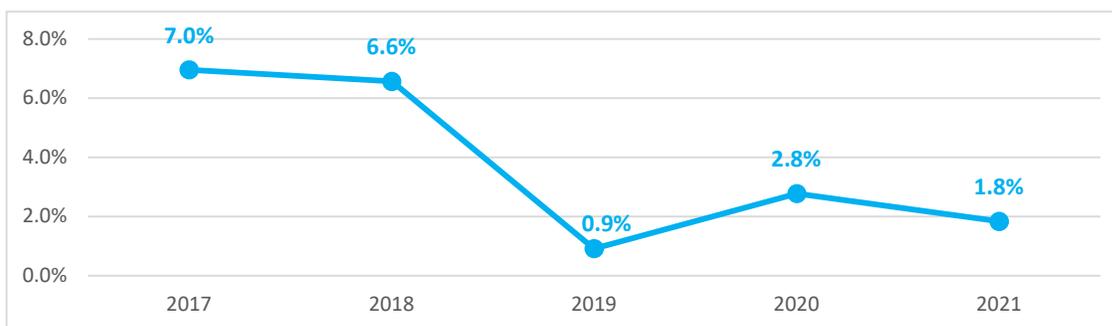


Sources : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, calculs auteur

Les investissements varient en dents de scie avec une tendance à la baisse, de 9,38% en 2017 à 1,96% en 2021. Ainsi les dépenses ordinaires absorbent la grande part des dépenses.

Les parts des dépenses d'investissement au préscolaire dans celles du MEMP sont très faibles par rapport à la part du budget du préscolaire dans celui du MEMP. En 2021, l'investissement au préscolaire représente 1,8% du montant total des investissements au MEMP contre les 8,72% que représente le budget du préscolaire dans le budget du MEMP. La priorité est accordée aux investissements dans le primaire.

Graphique n° 12 : Evolution des parts des dépenses en capital du préscolaire dans celles du MEMP.



Source : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, calculs auteur

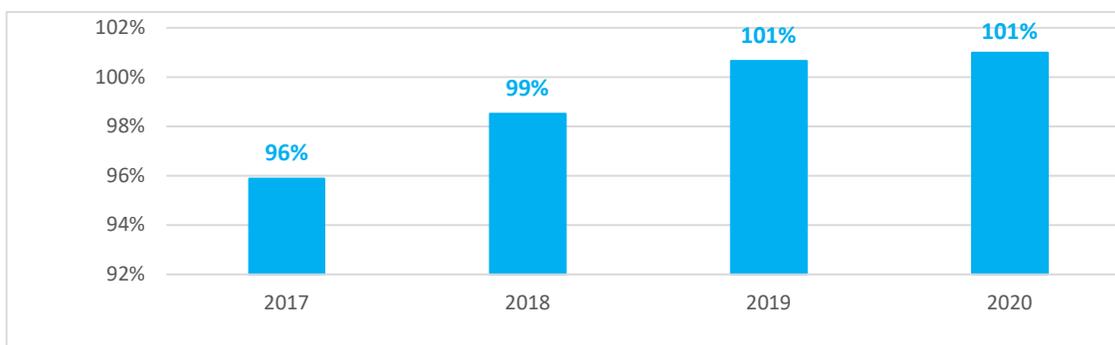
La grande part de 7% est atteinte en 2017. Elle connaît une baisse et chute jusqu'à 0,9% en 2019. De 2,8% en 2020, elle décroît à 1,8% en 2021. Ces parts ne peuvent permettre de combler les déficits existants et d'assurer l'amélioration des capacités d'accueil à la maternelle subséquente aux objectifs fixés. Il faudrait, pour développer l'accès au préscolaire faire beaucoup plus d'effort d'investissement à la maternelle.

III. EXECUTION ET CREDIBILITE DU BUDGET DU PRESCOLAIRE

III.1. Exécution des dépenses du préscolaire

Les allocations du préscolaires ont été exécutées à 96%, 99%, 101% et 101% respectivement en 2017, 2018, 2019 et 2020. Ces taux mettent en relief des dépassements des dotations initiales dans l'exécution des dépenses en 2019 et en 2020.

Graphique n° 13 : Evolution du taux d'exécution du budget du préscolaire.



Sources : Points SIGFIP, Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, calculs auteur

Ces taux globaux d'exécution cachent des disparités d'exécution au niveau des programmes.

Tableau n° 3 : Evolution des allocations initiales et ordonnancement des dépenses par programme en millions de F CFA

| Programme | Rubrique | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Pilotage et soutien au service | Allocation | 4467,3 | 4728,4 | 4958,7 | 5043,0 |
| | Ordonnancement | 3749,6 | 4183,2 | 4460,9 | 4565,9 |
| | Taux d'exécution | 83,94% | 88,47% | 89,96% | 90,54% |
| Accès, rétention et équité | Allocation | 2427,5 | 1808,0 | 1563,5 | 1769,4 |
| | Ordonnancement | 2817,5 | 2282,4 | 2219,7 | 2450,5 |
| | Taux d'exécution | 116,07% | 126,24% | 141,97% | 138,49% |
| Qualité des enseignements | Allocation | 2845,8 | 3197,8 | 3221,5 | 3848,2 |
| | Ordonnancement | 2772,6 | 3123,8 | 3127,6 | 3750,1 |
| | Taux d'exécution | 97,43% | 97,69% | 97,09% | 97,45% |

Sources : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, Points SIGFIP

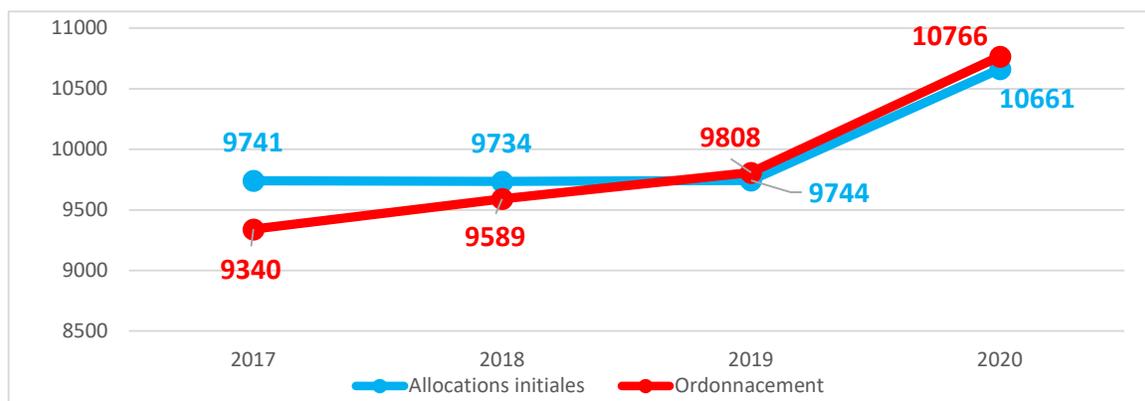
Les dépenses du programme «Qualité des enseignements» ont été exécutées à 97% en moyenne. Le Programme «Pilotage et soutien aux services» connaît les taux d'exécution les plus bas, variant de 83,9% à 90,5%. Le programme «Accès, rétention et équité» a été exécuté avec des autorisations de dépassements budgétaires atteints à 116% en 2017, 126,2% en 2018, 141,9% en 2019 et 138,4% en 2020. Ces dépassements ne sont pas négligeables et sont susceptibles d'affecter la crédibilité budgétaire.

III.2. Crédibilité budgétaire

La crédibilité budgétaire est appréciée en fonction de l'écart entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. Plus les écarts sont importants moins le budget est crédible.

Les dépassements d'ordonnancement observés au niveau du programme "Accès, rétention et équité" ont été enregistrés au niveau des dépenses de personnel de ce programme sur toute la période. En revanche, au niveau des deux autres programmes, l'exécution des dépenses a enregistré des sous-consommations. Il en résulte des écarts entre la prévision et les dépenses ordonnancées. La consolidation de ces écarts engendre un écart global, se réduisant d'année en année sur la période.

Graphique n° 14 : Evolution des dépenses prévisionnelles et ordonnancement



Sources : Documents budgétaires du MEMP, Données DPP, Points SIGFIP

Les deux courbes tendent à se confondre au fil des années, expression de moindre écart entre les allocations initiales et les ordonnancements. Le plus grand écart est enregistré en 2017 pour une sous consommation de 400,9 millions F CFA contre 144,8 millions F CFA en 2018 représentant respectivement 4% et 1% des allocations initiales.

Par rapport aux objectifs à atteindre dans le temps, le Plan Sectoriel de l'Education post 2015 a fait des estimations de dépenses. Les écarts entre les allocations initiales et les dépenses planifiées se présentent comme suit dans le tableau suivant.

Tableau n° 4 : Evolution des dépenses planifiées et celles allouées au préscolaire

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses planifiées dans le PSE | 10264 | 10716 | 11068 | 11531 |
| Dépenses allouées au préscolaire | 9734 | 9744 | 10661 | 11012 |
| Ecart dépenses planifiées et celles allouées | 530 | 972 | 407 | 519 |
| Ecart en % des dépenses planifiées | 5% | 9% | 4% | 5% |

Source : Documents budgétaires MEMP, PSE post 2015

Les écarts représentent respectivement 5%, 9%, 4% et 5% des prévisions du PSE et peuvent éloigner de la cible à atteindre. Il est à remarquer que les écarts entre les dépenses d'investissement sont bien considérables.

Tableau n° 5 : Ecart entre les dépenses d'investissement planifiées et celles allouées en millions F CFA.

| | Dépenses d'investissement planifiées | Dépenses d'investissement allouées | Ecart | Ecart en % de dépenses planifiées |
|-------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------|-----------------------------------|
| 2018 | 3701 | 342,5 | 3358,5 | 91% |
| 2019 | 3848 | 96,0 | 3752,0 | 98% |
| 2020 | 3848 | 288,0 | 3560,0 | 93% |
| 2021 | 3848,0 | 216,0 | 3632,0 | 94% |

Source : Documents budgétaires MEMP, PSE post 2015

Les différences entre les dépenses planifiées et les allocations des ressources d'investissement représentent des proportions élevées (94% en 2021 contre 93% en 2020 et 98% en 2019) des dépenses d'investissement planifiées pour atteindre les objectifs, ce qui affaiblit la crédibilité des budgets alloués au préscolaire en matière d'investissement.

IV. DECENTRALISATION DES DEPENSES ET EQUITE

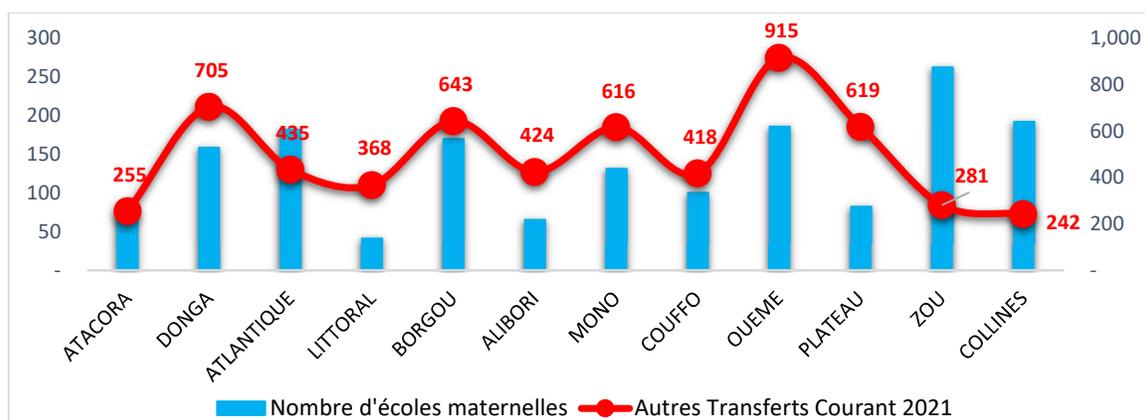
La mise en œuvre de la décentralisation au niveau du MEMP est faite par le transfert d'une partie des ressources d'investissement du MEMP aux communes pour la construction et la réhabilitation des infrastructures scolaires. Dans ce cadre, MEMP a transféré aux communes respectivement 3031,9 millions F CFA, 3000 millions F CFA, 3000 millions F CFA, 4320 millions F CFA en 2017, 2018, 2019 et 2021. En 2020, il était prévu 3600 millions F CFA de fonds FADEC dans le budget de MEMP, mais les ressources n'ont pas été transférées. Les arrêtés portant répartition des ressources transférées aux communes pour la construction, l'équipement et la réhabilitation des établissements publics des enseignements maternel et primaire des années 2017, 2018 et 2019 mentionnent des montants à transférer aux communes selon le nombre de modules de trois salles de classe spécifiques aux écoles primaires. Les analyses n'ont donc pas intégré ces ressources par défaut d'information sur la part allouée au préscolaire.

Il est à noter que le PSE(2018-2030) a prévu des transferts d'allocations aux initiatives communautaires pour la promotion du mode communautaire et le développement du préscolaire, mais l'opérationnalisation du mode communautaire n'a pas démarré. Un document cadre de référence de développement harmonisé des Centres Préscolaires Communautaires (CPC) est en cours d'élaboration. Ce document pourra définir le mécanisme de financement des CPC pour l'efficacité et l'efficience des transferts aux communes.

Outre ces allocations, le MEMP délègue des transferts courants aux directions départementales pour mener des actions dans les écoles primaires et maternelles. Une clé de répartition de ces ressources suivant l'effectif des écoles maternelles et primaires a permis d'estimer la part du préscolaire. Un examen des dotations allouées au préscolaire révèle des disparités régionales.

Le département du Zou couvre beaucoup plus d'écoles que le littoral (262 contre 42 dans le littoral) mais reçoit moins de transfert que le littoral (281 mille F CFA contre 368 milles F CFA pour le littoral). Il en de même entre la Donga et l'Atlantique, entre les Collines et le Mono. Cette situation risque de créer des inégalités sociales entre les enfants de ces localités.

Graphique n° 15 : Transferts délégués aux départements en 2021 et nombre d'écoles maternelles



Source : Annuaire Statistique 2021 du MEMP, budget 2021 du MEMP, calculs auteur

Une analyse de l'efficacité des dépenses a été faite dans le tableau 6 ci-dessous.

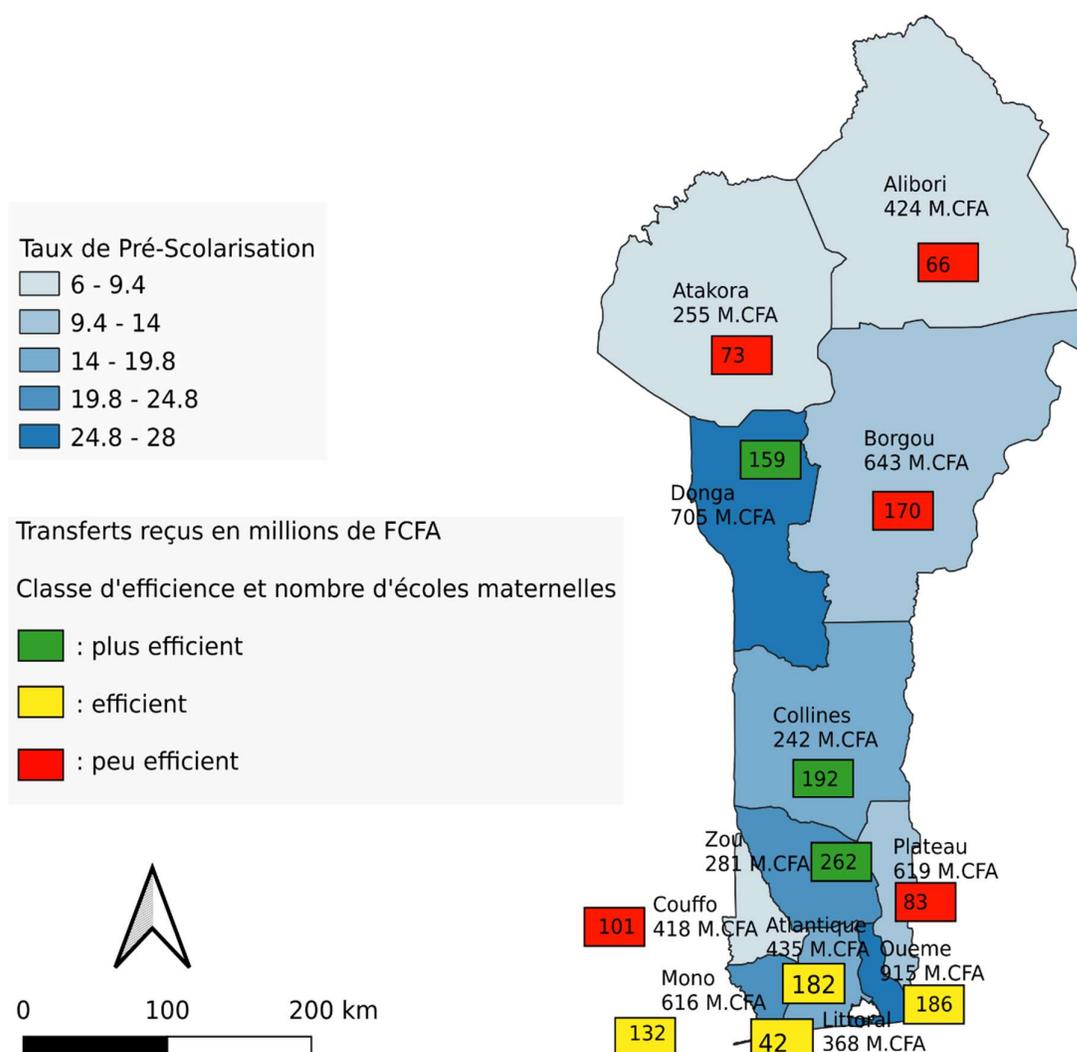
Tableau n° 6 : Comparaison de l'efficacité des dépenses d'éducation préscolaire entre les départements

| Départements | Elèves | Nombre d'écoles maternelles | Dépenses par élèves (en milliers FCFA) | TBPS | Ratio d'efficacité | classes |
|--------------|---------|-----------------------------|--|------|--------------------|---------|
| Alibori | 5,152 | 66 | 82.3 | 6.3 | 0.08 | C |
| Borgou | 11,667 | 170 | 55.1 | 12.4 | 0.22 | C |
| Atacora | 5,498 | 73 | 46.4 | 7.2 | 0.16 | C |
| Donga | 15,484 | 159 | 45.5 | 27.5 | 0.60 | A |
| Atlantique | 10,893 | 182 | 39.9 | 17.5 | 0.44 | B |
| Littoral | 4,466 | 42 | 82.4 | 26.4 | 0.32 | B |
| Mono | 9,998 | 132 | 61.6 | 23.9 | 0.39 | B |
| Couffo | 6,580 | 101 | 63.5 | 8.5 | 0.13 | C |
| Ouémé | 14,223 | 186 | 64.3 | 24.8 | 0.39 | B |
| Plateau | 5,507 | 83 | 112.4 | 10.5 | 0.09 | C |
| Zou | 15,503 | 262 | 18.1 | 21 | 1.16 | A |
| Collines | 11,343 | 192 | 21.3 | 17.4 | 0.82 | A |
| Bénin | 116,314 | 1648 | 50.9 | 15.9 | | |

Source : Annuaire statistique du MEMP 2020-2021, Budget 2021 du MEMP, calculs des auteurs

Il apparaît que les départements de la Donga, du Zou et des Collines sont les plus efficaces. Une étude de ces départements pourra permettre de comprendre les facteurs explicatifs de ces résultats qui pourront servir de modèle pour les départements les moins efficaces. L'exemple du département de la Donga montre que plus on augmente les ressources transférées aux communes plus l'accès au préscolaire s'améliore.

Carte : TBPS et transferts reçus par départements



V. FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DU PRESCOLAIRE

Le volume des crédits alloués au préscolaire dépend de l'importance du budget du MEMP puis de celui de l'Etat tiré du Produit Brut (PIB) et du degré de priorité qui lui est accordé. En 2021, le préscolaire est doté de 11,0 milliards F CFA sur les 126, 2 milliards F CFA du budget du MEMP et de 216 millions F CFA de dépenses en investissement provenant entièrement de ressources extérieures. Sur les 2625 millions F CFA de dotations extérieures des dépenses en capital du MEMP, il n'est alloué au préscolaire que les 8,23%. Sur le financement intérieur des dépenses d'investissement du MEMP, le préscolaire est laissé pour compte, le FADEC étant entièrement absorbé par le primaire. De 2017 à 2021, le financement des dépenses en capital du préscolaire se présente comme suit.

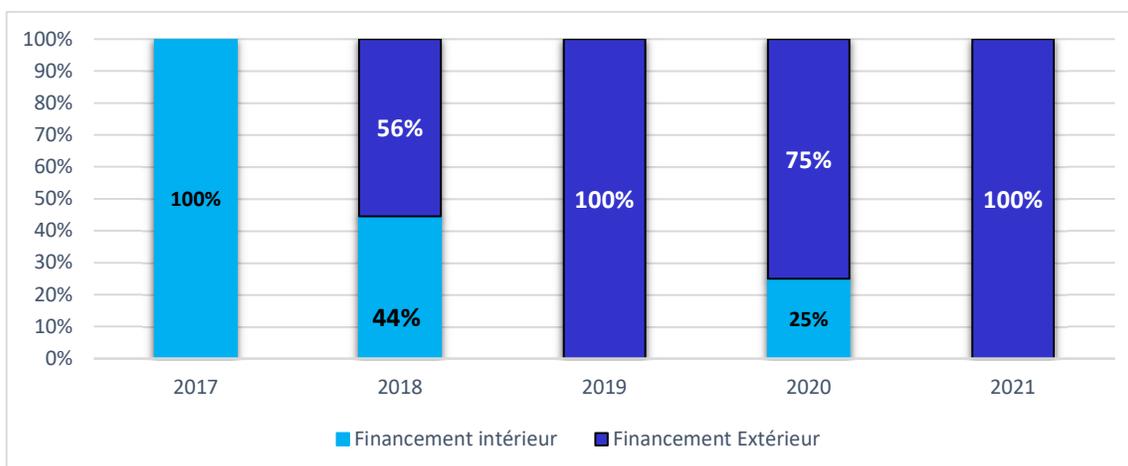
Tableau n° 7 : Financement des dépenses d'investissement du préscolaire

| Sources | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total |
|---------------------------|-------|-------|------|-------|-------|--------|
| Financement Intérieur | 913,2 | 152,2 | 0,0 | 72,0 | 0,0 | 1137,4 |
| Financement Extérieur | 0,0 | 190,3 | 96,0 | 216,0 | 216,0 | 718,3 |
| Total des investissements | 913,2 | 342,5 | 96,0 | 288,0 | 216,0 | 1855,7 |

Source : Documents budgétaires du MEMP

Entre 2017 et 2021, le financement des dépenses d'investissements du préscolaire est assuré le projet Japon 6 et l'Etat.

Graphique n° 16 : Sources de financement des dépenses d'investissement du préscolaire.



Source : Documents budgétaires du MEMP

En 2017, les investissements au niveau du préscolaire sont financés entièrement sur ressources intérieures et en 2019 comme en 2021, uniquement sur les ressources extérieures financées par le Japon.

Il est à noter que des Partenaires Techniques et Financiers comme l'UNICEF et autres interviennent au préscolaire dans divers domaines notamment dans la création des espaces enfances, la mise à disposition des matériels ludiques et dans le renforcement des capacités des animateurs et éducateurs. Mais leur financement n'est pas retracé dans les documents budgétaires du MEMP.

VI. CONCLUSION

L'éducation préscolaire reste sujette à de nombreux défis au Bénin. Ce sous-ordre du secteur de l'éducation est caractérisé aujourd'hui par une offre insuffisante malgré les efforts engagés par le Gouvernement. En effet, le TBPS, 15,9% observé en 2021, est en dessous des 25% prévus comme cible à atteindre. Par ailleurs, les enfants sont exposés à une éducation de moindre qualité par manque d'enseignants, d'infrastructures scolaires et de matériels pédagogiques et ludiques ce qui n'est pas de nature à faciliter la réalisation de l'ODD4.

Bien que des estimations des coûts des actions prévues au profit de la maternelle dans le PSE Post 2015 aient été faites pour faciliter la budgétisation annuelle, les budgets du MEMP n'offrent pas une bonne lecture des lignes affectées à la préscolarisation des enfants. >de plus l'écart entre les prévisions d'allocations budgétaires au profit du préscolaire et les dépenses exécutées est encore très élevé surtout au niveau des dépenses d'investissements.

L'analyse des budgets de 2017 à 2021 du préscolaire, révèle un effort croissant de dotation qui n'est cependant pas à la hauteur des moyens nécessaires pour l'atteinte des objectifs fixés dans le Plan Sectoriel de l'Education. Les investissements qui devraient favoriser l'accès au préscolaire ne sont pas aussi priorités dans les budgets du MEMP. Pour l'augmentation des allocations au profit du préscolaire recommandée, il serait stratégique qu'elle s'exprime par un relèvement significatif des dépenses d'investissements au regard de l'immensité des défis à relever en vue d'assurer le développement du sous-secteur.



Publié par : UNICEF Bénin

Equipe de rédaction : Noëlie HOUNNOU (Consultant), Raymond KEYA (Consultant), Mohamed Aboubakari (UNICEF), Serghei Buruiana (UNICEF), Aby Mze-Boina (UNICEF), Marie Joséphine Thama Kora (UNICEF), Victorine Djossou Deha (UNICEF), Ministère des Enseignements maternel et Primaire (DPP, DAF, DEM)

Pour plus d'informations contactez :

Nom de la personne : Mohamed Aboubakari

Titre : Spécialiste Politiques Sociales/Finances Publiques

UNICEF Bénin

Email: maboubakari@unicef.org

www.unicef.org

© United Nations Children's Fund (UNICEF)

Décembre 2021

Crédits photos : UNICEF Benin



MINISTÈRE
DES ENSEIGNEMENTS
MATERNEL ET PRIMAIRE
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

unicef 
pour chaque enfant