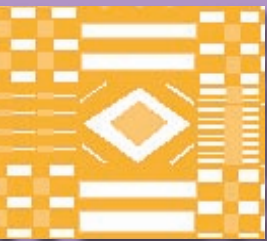


Expériences africaines
études de cas nationales

7



Education en Afrique

Les normes EQF pour le pilotage d'une éducation de qualité au Bénin



Association
pour le développement
de l'éducation en Afrique

L'Harmattan

*Les normes EQF (école de qualité fondamentale)
pour le pilotage d'une éducation de qualité au Bénin*

La collection

Expériences africaines - études de cas nationales

Ouvrages parus dans cette collection* :

1. La réforme de la formation initiale des maîtres en Guinée (FIMG) : étude-bilan de la mise en œuvre
2. La stratégie du « faire-faire » au Sénégal : décentralisation de la gestion de l'éducation et diversification des offres
3. Améliorer la qualité de l'éducation des nomades au Nigéria
4. Le programme de lecture dans l'enseignement primaire en Zambie (PRP) : améliorer l'accès et la qualité de l'éducation dans les écoles
5. La pratique de la réflexion critique dans la formation initiale et continue des enseignants en Namibie
6. La recherche des facteurs de qualité dans les établissements privés en Gambie
7. Les normes EQF (école de qualité fondamentale) pour le pilotage d'une éducation de qualité au Bénin

* Série publiée en anglais également

Expériences africaines
Etudes de cas nationales

Les normes EQF (école de qualité fondamentale) pour le pilotage d'une éducation de qualité au Bénin

Etude réalisée par le ministère des Enseignements
primaire et secondaire,
Direction de la programmation et de la prospective,
République du Bénin,

Coordonnateur national de l'étude :

Honoré DEWANOU

Auteurs/contributeurs :

Joseph AHANHANZO

Victoire AKPAKPO

Denise GRIMAUD

Janvier ODJOU

Coordonnateur de l'étude pour l'ADEA :

Professeur Kabule WEVA



Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

L'Harmattan

5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie

Kossuth L. u. 14-16
1053 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia

Via Degli Artisti, 15
10124 Torino
ITALIE

Ce document a été commandé par l'ADEA dans le cadre de l'exercice sur la qualité de l'éducation en Afrique subsaharienne entrepris en 2002-2003. Il a été édité par la suite pour paraître dans la collection « Expériences africaines – études de cas nationales ». Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Les travaux entrepris dans le cadre de l'exercice sur la qualité de l'éducation ainsi que ce document ont été financés par les fonds programme de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) auxquels les organisations suivantes ont contribué : Banque africaine de développement (BAfD) ; Agence canadienne de développement international (ACDI) ; Agence japonaise de coopération internationale (JICA) ; Agence norvégienne pour la coopération au développement (NORAD) ; Agence suédoise de développement international (Asdi) ; Carnegie Corporation de New York ; Commission européenne ; Banque mondiale ; Fondation Rockefeller ; Coopération allemande ; Institut international de planification de l'éducation (IIPe) ; Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) ; Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) ; Ministère des Affaires étrangères, Département pour la Coopération au développement, Autriche ; Ministère des Affaires étrangères, Danemark ; Ministère des Affaires étrangères, Finlande ; Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, France ; Ministère des Affaires étrangères, Irlande ; Ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas ; Department for International Development (DFID), Royaume-Uni ; Direction du développement et de la coopération (DDC), Suisse.

Le Fonds fiduciaire norvégien pour l'éducation (NETF) déposé auprès de la Région Afrique de la Banque mondiale a également contribué au financement de l'exercice sur la qualité de l'éducation de l'ADEA.

Maquette de couverture et mise en page : Marie Moncet

ISBN : 2-296-00093-2

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique
(ADEA) – 2005

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)
Institut international de planification de l'éducation

7-9 rue Eugène Delacroix

75116 Paris, France

Tél. : +33(0)1 45 03 77 57

Fax : +33(0)1 45 03 39 65

Mél : adea@iiep.unesco.org

Site web : www.ADEAnet.org

Table des matières

Préface.....	7
Acronymes et abréviations.....	9
Résumé.....	11
1. Introduction.....	17
Contexte de l'étude.....	17
Méthodologie de l'étude.....	19
2. Bref historique de l'évolution du système éducatif	
au Bénin.....	21
Contexte de la réforme de 1991.....	21
La réforme de l'enseignement primaire.....	23
3. Importance du plan d'action EQF dans le cadre de la	
réforme.....	25
Objectifs de l'école de qualité fondamentale (EQF).....	25
Présentation du plan d'action EQF.....	26
<i>La notion d'EQF</i>	26
<i>Elaboration de la première définition EQF</i>	27
4. Stratégie de réalisation de l'EQF.....	31
Mécanisme de mise en œuvre de l'EQF.....	31
<i>Information et sensibilisation des acteurs de l'école</i>	31
<i>Première évaluation des écoles par rapport aux normes EQF</i>	32
<i>Identification de la première série de normes prioritaires</i>	33
<i>Programmation des actions et des acquisitions</i>	34
<i>Suivi / évaluation</i>	35
Moyens d'accompagnement.....	37
<i>Stratégie législative</i>	37
<i>Stratégie pédagogique</i>	38
<i>Stratégie externe – partenariat</i>	41
<i>Stratégie de financement de l'éducation</i>	41
5. Résultats obtenus.....	45
Résultats obtenus par rapport aux normes.....	45
<i>Qualification du personnel enseignant (IQE 01-04)</i>	46
<i>Matériel pédagogique (IMP01-13)</i>	48
<i>Environnement scolaire (IES01-16)</i>	51
<i>Équipement mobilier (IEM01-06)</i>	52
<i>Processus (PQE03-05)-(PCAE01)-(PES01-02)</i>	54
Résultats obtenus par rapport à l'efficacité interne.....	57
<i>Proportion de redoublants</i>	57
<i>Taux de rétention et d'achèvement</i>	58
<i>Coefficient d'efficacité</i>	58
<i>Taux brut de scolarisation</i>	58
<i>Indice de parité entre les sexes (IPS)</i>	58

6. Contraintes, leçons à tirer et défis à relever	61
Contraintes relatives à la qualité de l'éducation primaire au Bénin	61
Leçons à tirer de l'expérience EQF au Bénin.....	62
Défis à relever	64
7. Conclusion	67
8. Annexes	69
Annexe 1. Liste des normes EQF selon la PD/EQF (mars 1995).....	69
Annexe 2. Fiche de synthèse nationale – évaluation EQF 1995-1996	72
Annexe 3. Fiche de synthèse nationale – évaluation EQF 2000-2001	73
9. Bibliographie	75

Liste des tableaux

Tableau 4.1. Normes prioritaires EQF – décembre 1997	33
Tableau 4.2. Financement des dépenses d'éducation en 1996	42
Tableau 4.3. Evolution du budget général de l'Etat et du budget de l'éducation, 1996-2001 (en millions de francs CFA)	42
Tableau 5.1. Résultats de l'évaluation de la qualification du personnel enseignant par département, 1996 et 2001	48
Tableau 5.2. Résultats de l'évaluation du matériel pédagogique par département, 1996 et 2001	50
Tableau 5.3. Résultats de l'évaluation de l'environnement scolaire, 1995-96 et 2000-01	52
Tableau 5.4. Résultats de l'évaluation sur l'équipement mobilier, 1996 et 2001	54
Tableau 5.5. Résultats de l'évaluation des processus, 1995-96 et 2000-01	54
Tableau 5.6. Quelques indicateurs de résultats entre 1996 et 2001	57
Tableau 5.7. Taux brut de scolarisation par département (en pourcentage), 1996 et 2001	59

Liste des graphiques

Graphique 5.1. Résultats de l'évaluation de la qualification du personnel enseignant, 1996 et 2001	46
Graphique 5.2. Résultats de l'évaluation du matériel pédagogique, 1996 et 2001	49
Graphique 5.3. Résultats de l'évaluation de l'équipement mobilier, 1996 et 2001	53
Graphique 5.4. Résultats de l'évaluation des processus, 1996 et 2001	55
Graphique 5.5. Evolution des TBS par département entre 1995-96 et 2000-01	59

Préface

Comme l'ont recommandé les participants aux Etats généraux de l'éducation réunis à Cotonou en octobre 1990, les autorités de la République du Bénin ont mis en oeuvre, en 1993, une réforme du système éducatif afin d'offrir aux nouvelles générations de meilleures conditions d'étude.

Les responsables de l'éducation béninoise ont souhaité que tous les enfants en âge d'aller à l'école y aient effectivement accès sur l'ensemble du territoire national. Mais ils savent également qu'ils doivent résoudre un ensemble de problèmes divers, problèmes d'autant plus importants que leur ambition est d'améliorer la qualité de l'éducation de base.

Les représentants du Bénin présents à la biennale de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) – qui s'est tenue à Maurice, en décembre 2003 – ont exposé aux participants la conception, la méthodologie, la mise en oeuvre et l'évaluation de l'expérimentation de l'Ecole de Qualité Fondamentale au Bénin (EQF).

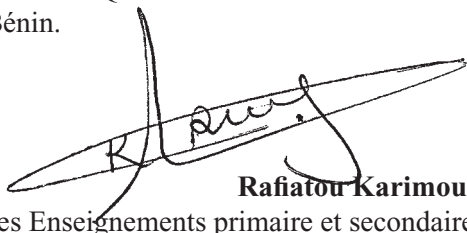
Le sujet a retenu l'attention des organisateurs de la rencontre. Ils ont apprécié l'effort des Béninois pour imaginer un système éducatif qui, ouvert au plus grand nombre d'enfants et de jeunes, recherche simultanément la qualité. Il n'est guère facile dans un pays aux ressources limitées comme le Bénin de relever ce double défi. Aussi, est-il nécessaire d'évaluer périodiquement les besoins, de définir les priorités et de programmer des actions permettant d'atteindre les objectifs fixés.

C'est un réel bonheur pour moi de constater que ce qui se fait ici, parfois dans des conditions réellement difficiles, a quelque écho hors de nos frontières et suscite l'intérêt d'une organisation aussi

prestigieuse que l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique.

Grâce à sa collaboration et à son soutien, le présent ouvrage va pouvoir être diffusé dans de nombreux pays d'Afrique et du monde.

En souhaitant que tous ceux qui, ici et ailleurs, liront l'ouvrage, partageront avec nous leurs remarques et opinions pour nous permettre de progresser, je renouvelle mon engagement personnel à tout mettre en oeuvre pour que l'Ecole de Qualité Fondamentale devienne pleinement une réalité au Bénin.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rafiatou Karimou', written over a horizontal line.

Rafiatou Karimou,
Ministre des Enseignements primaire et secondaire

Acronymes et abréviations

ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
APE	Associations de parents d'élèves
BEPC	Brevet d'études du premier cycle
CAP	Certificat d'aptitude pédagogique
CE	Cours élémentaire
CE1	Cours élémentaire 1ère année
CE2	Cours élémentaire 2e année
CEAP	Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique
CEP	Certificat d'études primaires
CI	Cours d'initiation
CLEF	Children's Learning and Equity Foundations (projet)
CM1	Cours moyen 1ère année
CM2	Cours moyen 2e année
CP	Cours préparatoire
CS	Circonscription scolaire
DAPS	Directrice de l'analyse, de la prévision et de la synthèse
DDE	Direction départementale de l'éducation
DDEPS	Direction départementale des enseignements primaire et secondaire
DEP	Direction de l'enseignement primaire
DPP	Direction de la programmation et de la prospective
DRF	Direction des ressources financières
EGE	Etats généraux de l'éducation
ENI	Ecole normale des instituteurs
ENS	Ecole normale supérieure
EP	Enseignement primaire
EPT	Education pour tous
EQF	Ecole de qualité fondamentale
EQUIPE	Equité et qualité dans l'enseignement primaire au Bénin (projet)
IPE	Institut international de planification de l'éducation
IFESH	International Foundation for Education and Self-Help
IPS	Indice de parité entre les sexes
MCDI	Medical Care Development International
MEN	Ministère de l'Education nationale

MENRS	Ministère de l'Éducation nationale et la Recherche scientifique
MEPS	Ministère des Enseignements primaire et secondaire
NPE	Nouveaux programmes d'études
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEGB	Programme d'appui à l'enseignement général au Bénin
PASE	Projet d'appui au secteur de l'éducation
PD/EQF	Première définition de l'école de qualité fondamentale
PEPE	Protection et éveil de la petite enfance
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissement public
PNB	Produit national brut
SSGI	Service des statistiques et de la gestion de l'information
TBS	Taux brut de scolarisation
TNS	Taux net de scolarisation
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Résumé

Après l'adoption par le gouvernement du document cadre de politique éducative, en 1991, le Bénin s'est engagé dans un vaste programme de réforme du système éducatif. Le document cadre précise les grandes orientations sectorielles visant à remédier aux dysfonctionnements et au manque de performance du système. Dans l'enseignement primaire, l'exécution de la réforme a commencé effectivement en 1992-93 et se poursuit actuellement. Base du système, l'enseignement primaire a été déclaré prioritaire, avec pour mission officielle d'assurer une scolarisation obligatoire et progressivement gratuite pour tous les enfants en âge d'être scolarisés.

Les objectifs spécifiques qui découlent des grandes orientations sectorielles consistent à : i) améliorer l'enseignement primaire à travers le renforcement et l'amélioration des systèmes et des apports (qualité) ; ii) augmenter les chances d'accès à l'enseignement primaire de qualité fondamentale (équité) ; iii) instituer un système d'enseignement primaire durable et financièrement viable ; iv) instituer un système efficace et efficient de planification et de gestion qui suscite une large participation du public à l'enseignement primaire.

L'ensemble des actions programmées dans le cadre de cette réforme devraient en principe concourir à l'amélioration de la qualité de l'éducation. Le Bénin reconnaît toutefois que cette qualité ne saurait s'apprécier qu'avec la multiplication d'innovations aux niveaux des classes, des écoles et de l'environnement scolaire. Le gouvernement veille donc à ce que le point focal de la réforme de l'enseignement primaire, *l'école*, soit en définitive le plus grand bénéficiaire. C'est la raison d'être du plan d'action « Ecole de qualité fondamentale » (EQF), dont l'objectif est de créer un système d'indicateurs – les normes EQF – définissant les conditions minimales d'accueil et d'encadrement permettant de garantir la qualité de l'éducation ou d'y contribuer.

Pour assurer la généralisation et la pérennisation de ce plan, le gouvernement a eu recours à *la stratégie de l'expansion par explosion*. Dès la première définition de l'école de qualité fondamentale (PD/EQF), il a engagé un programme d'information et de sensibilisation sur tout le territoire national afin de faire connaître les objectifs et les domaines d'intervention de l'EQF et de susciter ainsi l'adhésion et la contribution des différents acteurs, usagers, partenaires de l'école et associations de développement. Cette campagne d'information et de sensibilisation s'adressait à cinq grandes cibles :

- les cadres responsables de programme, les directeurs et les membres du cabinet du ministère de l'Éducation nationale ;
- les cadres du cabinet du président de la République, des autres ministères et des institutions publiques ;
- les partenaires au développement, les agences bilatérales et multilatérales, les ONG nationales et internationales ;
- la société civile (associations de parents d'élèves [APE], promoteurs d'écoles privées, religieux, associations de développement et syndicats de l'éducation) ;
- les professionnels de la communication et le grand public.

Le dépliant EQF qui a servi de support à la campagne a été traduit dans les principales langues nationales afin que toutes les catégories d'acteurs concernées aient accès aux informations relatives à cette réforme. En outre, le programme EQF a été présenté au cours de plusieurs réunions régionales et internationales sur l'éducation. Après ce travail de consultation, le gouvernement a procédé à un état des lieux.

La stratégie de l'EQF privilégie une approche itérative et progressive tant pour la définition des normes que pour la mise en œuvre des actions.

Le programme repose sur le principe de la décentralisation de la mise en œuvre des activités. Une équipe centrale nationale est formée et des comités de suivi et d'évaluation de l'EQF sont constitués dans toutes les directions départementales des enseignements primaire et secondaire (DDEPS), ainsi que dans les circonscriptions scolaires

(CS) dirigées par des inspecteurs de l'enseignement primaire. Une fois la PD/EQF adoptée, un programme d'information et de sensibilisation a été élaboré et exécuté.

Les normes EQF – conçues pour être à la fois une vision opérationnelle et un outil de planification de la mise en œuvre de la réforme du système éducatif en général et de l'enseignement primaire en particulier – ont servi à fixer les conditions d'apprentissage nécessaires pour une éducation de qualité au Bénin mais aussi un cadre d'orientation pour les interventions des principaux acteurs scolaires.

La mise en œuvre progressive de ces normes a abouti à des résultats tangibles qui ont amélioré jusqu'à un certain point les conditions d'accueil et d'encadrement des élèves. Cette réussite est due à une conjonction de facteurs tels que la mutation du contexte socio-politique et économique national, la motivation et la disponibilité des cadres nationaux, la disponibilité des partenaires au développement à accorder un appui budgétaire, ainsi que l'amélioration du cadre des politiques et stratégies éducatives, du cadre institutionnel et de l'environnement de l'école.

Cinq groupes de normes ont été retenus pour assurer l'EQF : i) la qualification du personnel enseignant ; ii) le matériel pédagogique ; iii) l'environnement scolaire ; iv) l'équipement et le mobilier ; et v) les processus. Les données disponibles font état des résultats suivants pour la période 1996-2001 :

- sur le plan de la *qualification du personnel enseignant*, la situation s'est dégradée, les besoins de formation pour l'acquisition d'une qualification professionnelle de base (le CEAP, ou certificat élémentaire d'aptitude pédagogique) étant passés de 1 192 enseignants à 6 446 enseignants, ramenant le pourcentage des écoles dont tout le personnel est titulaire du CEAP de 68 % à 23 % ;
- pour le *matériel pédagogique*, la situation est nuancée. Cependant, le contexte et l'ensemble des actions menées, particulièrement entre 1998 et 2001, nous autorisent à conclure à une amélioration de cet intrant ou, plus exactement, à une amélioration

de sa disponibilité dans les écoles. Cela se vérifie notamment dans les classes de cours d'initiation (CI) et de cours préparatoires (CP) pour lesquelles la généralisation des nouveaux programmes d'études (NPE) a commencé ;

- en termes *d'environnement scolaire*, l'essentiel des normes est à un niveau supérieur ou proche de 50 %, en croissance par rapport à la situation de 1996 ;
- *l'équipement mobilier* est l'intrant pour lequel l'amélioration relative est la plus élevée, passant globalement de 7 % à 30 %, signe des actions menées dans ce domaine ;
- enfin, pour *l'ensemble des processus* : i) les activités du réseau d'animation pédagogique se sont légèrement améliorées mais demeurent à un niveau encore très bas ; ii) on relève une meilleure participation des APE à la gestion de l'école ; et iii) le ratio élèves par classe n'est pas toujours bien respecté, avec plus de la moitié des écoles (58 %) affichant un taux moyen supérieur à 50.

Les résultats obtenus pour le rendement interne témoignent globalement d'une tendance à l'amélioration. Cependant, les niveaux atteints en valeur absolue sont assez bas et correspondent à l'extrême faiblesse qualitative des écoles. Le développement quantitatif n'a pas été soutenu par un développement qualitatif conséquent.

Le Bénin fait des efforts soutenus pour parvenir à instaurer un système de normes EQF – mais il se heurte à plusieurs obstacles, et notamment :

- *une pénurie persistante d'enseignants qualifiés, liée à la demande croissante d'éducation, à la gestion des ressources humaines disponibles et à la politique de formation et de recrutement.* En effet, 20 % des écoles ont encore des classes sans maître. Au titre de l'année scolaire 2000-01, le déficit est évalué à 1 066 enseignants. Par ailleurs le personnel en poste n'est pas toujours qualifié pour exercer ce métier : 40 % des enseignants présents dans les classes n'ont pas la qualification professionnelle de base. Viennent s'ajouter à cela le dysfonctionnement du réseau d'animation pédagogique, chargé d'assurer la formation conti-

nue des enseignants, et l'inexistence d'une structure à grande capacité pouvant assurer la formation des instituteurs ;

- *une faible capacité d'accueil des enfants en primaire, liée au manque d'infrastructures, d'enseignants et de mobilier.* Elle se traduit par de mauvais ratios élèves par classe : près de la moitié des écoles (48 %) ont des effectifs moyens par classe supérieurs à 50 élèves et ne répondent pas à la norme EQF qui prescrit un effectif inférieur ou égal à 50. Plus d'un quart des élèves (28 %) ne disposent pas de places assises. Tout cela témoigne de la faiblesse persistante de l'offre d'éducation ;
- *un manque de manuels scolaires dans les quatre dernières années du cycle primaire.* Un tiers seulement des écoles au Bénin répond aux normes EQF relatives au matériel pédagogique. Cette faiblesse constatée dans tous les départements pourrait s'expliquer par le fait que la généralisation des NPE n'a pas encore atteint les quatre dernières années du cycle primaire en 2001, contrairement aux deux premières années ;
- *une certaine iniquité géographique, avec de fortes disparités communales* dues à un manque de cohérence dans la politique de distribution des intrants devant contribuer à la qualité de l'enseignement et à des facteurs socioculturels. S'agissant des disparités régionales, elles sont importantes au niveau de l'offre d'éducation, de la formation et du suivi des maîtres. La politique de formation et d'encadrement des enseignants est ici aussi mise en cause. On note également des inégalités en fonction du genre, tant au niveau de l'accès que du rendement interne. S'il faut inscrire davantage de filles à l'école, il convient surtout d'arriver à les y maintenir.

1. Introduction

Contexte de l'étude

Au moment où tous les acteurs de l'école à tous les niveaux visent une « **éducation de qualité pour tous en 2015** », il faut prendre le temps d'évaluer périodiquement la performance des systèmes éducatifs engagés dans cette vision d'une école de qualité pour tous. Aussi l'initiative de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) vient-elle à point nommé.

L'ADEA a en effet créé un groupe *ad hoc* sur la qualité de l'éducation afin d'appuyer les pays d'Afrique subsaharienne dans leurs efforts pour relever le défi d'une éducation de base de qualité pour tous. L'objectif est de fournir, à travers l'établissement d'un forum commun de réflexion, un bilan des connaissances accumulées sur les stratégies et les options politiques prometteuses ainsi que sur les outils qui permettent de concevoir et de mettre en œuvre des programmes d'amélioration de la qualité. A long terme, l'objectif est d'aider les pays à élaborer et déployer des stratégies d'amélioration de la qualité de l'éducation qui répondent aux priorités nationales de développement de l'éducation, en tenant compte des contraintes existantes.

Du point de vue de la méthode et des objectifs, l'exercice est basé sur un processus participatif qui engage avant tout les pays concernés à échanger leurs expériences et à partager leurs connaissances sur le sujet. Le processus d'inter-apprentissage appliqué ici suppose que chaque pays évalue d'abord ses propres politiques et actions, afin d'identifier et d'analyser une ou plusieurs expériences réussies ou prometteuses en termes d'amélioration de la qualité de l'éducation de base. Ce travail analytique doit conduire les acteurs concernés à porter une réflexion critique sur les forces et faiblesses de leurs actions ainsi que sur les facteurs et conditions qui les déterminent et sur les perspectives de développement et de perfectionnement. Il

s'agit là d'un processus de production des connaissances et de renforcement des capacités fondé sur le principe cher à l'ADEA : « *apprendre par l'action et apprendre de l'action pour développer et améliorer l'action* ».

Le groupe *ad hoc* est chargé de préparer une synthèse de l'état du savoir et de concevoir un cadre pour la formulation des politiques et des interventions visant à l'amélioration de la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne. Cette synthèse sera avant tout basée sur l'analyse des expériences nationales, documentées par les études de cas des pays et par une revue de la littérature africaine.

A partir des leçons tirées des études de cas, une réflexion élargie interviendra sur les politiques, les stratégies et les pratiques pertinentes menées dans des contextes africains, certes différents, mais généralement caractérisés par une insuffisance de ressources et une faiblesse des capacités qui doivent être sérieusement prises en compte dans les options de politique de réforme et d'action. Les études de cas seront la clé de la recherche de solutions africaines aux problèmes africains.

C'est dans le cadre des activités du groupe *ad hoc* et dans la perspective de la biennale de l'ADEA qui s'est tenue en décembre 2003 que les pays partenaires ont été invités à présenter des études de cas sur des expériences éducatives formelles ou non formelles ou sur l'éducation de base des adultes. Quatre thèmes centraux ont été retenus :

- rénovation pédagogique et formation des enseignants ;
- décentralisation/déconcentration et systèmes éducatifs alternatifs ;
- généralisation et pérennisation des réformes éducatives ;
- pertinence de l'éducation, adaptation des curricula et utilisation des langues africaines.

A travers la présente étude, le Bénin a analysé les conditions d'apprentissage pour une éducation de qualité, fondée sur l'application des normes EQF.

Méthodologie de l'étude

L'étude de cas est fondée sur l'évaluation des écoles en fonction des normes EQF. Cette évaluation s'est intéressée à la situation nationale et aux niveaux atteints dans les différentes régions et circonscriptions scolaires du pays, à partir des rapports EQF par école au titre de l'année 2000-01. Elle a tenté de comparer les résultats obtenus à ceux de la première évaluation (année scolaire 1995-96) et d'interpréter les écarts relevés.

L'étude a par ailleurs dégagé les perspectives pour une amélioration de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin, en mettant en exergue les contraintes, les leçons à tirer et les défis à relever.

La démarche suivie se résume aux étapes suivantes :

- constitution d'une équipe pluridisciplinaire composée d'un planificateur, d'un économiste, d'un statisticien, d'un pédagogue et d'un sociologue ;
- recherche documentaire : collecte et exploitation de la documentation disponible sur le thème ;
- réalisation de l'évaluation des écoles par rapport aux normes EQF : à partir des statistiques disponibles, notamment celles de l'année scolaire 2000-01, un rapport de synthèse de l'évaluation a été élaboré sur la base des normes EQF par commune, par département et au plan national ;
- réalisation d'une enquête sur des groupes focaux pour recueillir les informations ne figurant pas dans la base de données statistiques ;
- tenue d'un atelier pour réviser les rapports transitoires et élaborer un plan détaillé du rapport définitif de l'étude ;
- rédaction du rapport final de l'étude de cas.

Le présent rapport s'articule autour de cinq parties :

- l'historique de l'évolution du système éducatif béninois ;
- l'importance du plan d'action EQF dans la réforme ;
- les stratégies de réalisation de l'EQF ;
- les résultats obtenus ;
- les contraintes, les leçons à tirer et les défis à relever.

2. Bref historique de l'évolution du système éducatif au Bénin

Depuis l'indépendance du pays, en 1960, l'histoire de la politique éducative du Bénin a connu trois périodes :

- 1960-72 : le système éducatif est calqué sur le système français ;
- 1975-89 : le gouvernement adopte, trois ans après la révolution (1972), la réforme dite de « l'école nouvelle », qui est fondée sur un modèle de développement de type socialiste et qui sera appliquée jusqu'en 1989 ;
- depuis 1991 : un an après la tenue des Etats généraux de l'éducation (EGE), en 1990, le gouvernement entreprend un vaste programme de réforme du secteur de l'éducation.

Contexte de la réforme de 1991

Les EGE d'octobre 1990 et l'audit organisationnel et fonctionnel du ministère de l'Education nationale qui suit mettent l'accent sur les dysfonctionnements et le manque de performance du système éducatif, malgré les ressources importantes allouées au secteur. Plusieurs grandes difficultés sont identifiées :

- l'absence d'équité au niveau de l'accès (disparités régionales, disparités entre filles et garçons, etc.) ;
- l'insuffisance quantitative et qualitative de l'offre (infrastructures, encadrement, manuels scolaires, matériels didactiques, etc.) ;
- la faible capacité de planification, de suivi et de gestion des ressources financières, humaines et matérielles ;
- la faible efficacité interne et externe du système ;
- la faible adéquation entre la formation et les besoins de développement du pays.

Après l'adoption par le gouvernement du document cadre de politique éducative (1991), qui précise les grandes orientations sectorielles, le Bénin s'est engagé dans un vaste programme de réforme du système éducatif. Cette réforme embrasse tous les niveaux d'enseignement mais accorde la priorité à l'enseignement primaire. Les grands axes de cette réforme, tels que définis dans la déclaration de politique éducative et de stratégie sectorielle, visent globalement à accroître l'offre d'éducation et la qualité des prestations du système éducatif, d'une part, et l'efficacité interne et externe, d'autre part.

Six objectifs fondamentaux ont donc été fixés :

- l'égalité des chances pour tous ;
- le renforcement de la qualité de l'éducation ;
- la réhabilitation de l'appareil institutionnel ;
- la formation à l'auto-emploi ;
- la régulation des flux à tous les niveaux ;
- la maîtrise des coûts de l'éducation.

Les réflexions qui ont eu lieu entre 1991 et 1994 ont permis d'actualiser les objectifs définis dans le document cadre de politique éducative et d'en accroître la pertinence par rapport aux besoins de développement du pays. La politique éducative du Bénin ainsi actualisée vise désormais les huit objectifs suivants :

- garantir l'égalité des chances d'accès à l'éducation pour tous les enfants béninois de six à 15 ans ;
- renforcer la qualité de l'offre d'éducation ;
- renforcer le cadre institutionnel ;
- développer la formation technique et professionnelle ;
- développer et rationaliser l'éducation non formelle ;
- développer l'alphabétisation ;
- rationaliser les différents ordres d'enseignement public et privé et la recherche scientifique ;
- mobiliser et gérer rationnellement les ressources.

Pour traduire les objectifs visés en activités opérationnelles, 15 plans d'action ont été élaborés et regroupés en trois volets :

- le volet « **Réforme institutionnelle** » est organisé autour de six plans d'action focalisés sur les éléments suivants : i) processus

budgétaire ; ii) organisation ; iii) ressources humaines ; iv) formation administrative ; v) équipement ; et vi) viabilité financière/participation du public ;

- le volet « **Pédagogie** » s'articule autour de cinq plans d'action : i) programmes d'études ; ii) formation des enseignants ; iii) manuels scolaires et matériels didactiques ; iv) documentation pédagogique et réseau documentaire ; et v) évaluation des connaissances des élèves ;
- le volet « **Planification** » regroupe quatre plans d'action : i) carte scolaire ; ii) augmentation des chances d'accès et équité ; iii) école de qualité fondamentale ; et iv) système d'information.

La réforme de l'enseignement primaire

La réforme éducative actuellement en chantier au Bénin vise à instaurer les conditions nécessaires à l'acquisition de connaissances pertinentes et à développer les compétences requises pour réussir, à l'école comme dans la vie active.

Ce qui caractérise cette réforme, c'est l'accent mis sur la formation préalable des personnes chargées d'animer les institutions créées. Sa mise en œuvre dans l'enseignement primaire, qui se poursuit, a commencé en 1992-93.

Base du système, l'enseignement primaire est donc considéré comme prioritaire ; il a pour mission officielle d'assurer une scolarisation obligatoire et progressivement gratuite pour tous les enfants en âge d'être scolarisés.

L'objectif global du sous-secteur de l'enseignement primaire est d'instituer un système d'enseignement efficace, efficient, équitable et viable sur une base permanente. Les objectifs spécifiques qui en découlent consistent à : i) améliorer l'enseignement primaire à travers le renforcement et l'amélioration des systèmes et des apports (qualité) ; ii) augmenter les chances d'accès à l'enseignement primaire de qualité fondamentale (équité) ; iii) instituer un système d'enseignement primaire durable et financièrement viable ; et iv) instituer un système efficace et efficient de planification et de

gestion qui suscite une large participation du public à l'enseignement primaire.

La mise en œuvre de la réforme dans le sous-secteur est soutenue par le programme d'appui à la réforme de l'enseignement primaire de l'USAID. Cette réforme s'articule autour de plusieurs grands axes : refonte des programmes d'enseignement, amélioration de la formation des enseignants et de leur encadrement pédagogique, renforcement des capacités de production, d'acquisition et de distribution des ouvrages scolaires et matériels pédagogiques, et mise en place d'un système d'évaluation des connaissances des élèves. Actuellement, les programmes d'études des CI, CP et cours élémentaires (CE) sont en phase de généralisation. Ces nouveaux programmes, conformes aux objectifs assignés à la réforme de l'enseignement primaire, requièrent une pédagogie et une méthodologie nouvelles qui entrent dans le programme de formation des enseignants.

Au niveau de la planification, l'accent est mis sur l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'offre éducative. Un certain nombre de mesures ont été prises en ce qui concerne l'accès, avec la mise en œuvre du plan d'action « Augmentation des chances d'accès », qui cherche à accroître les chances éducatives de tous les enfants béninois sans distinction de sexe, de région ou d'origine socioéconomique et socioculturelle. Des programmes spéciaux sont élaborés pour la promotion de la scolarisation des filles.

Quant à l'amélioration de la qualité, la mise en œuvre du plan d'action EQF a permis de définir les normes minimales à atteindre par chaque école, ainsi que les conditions de réalisation des objectifs qualitatifs au niveau de ces écoles.

3. Importance du plan d'action EQF dans le cadre de la réforme

La mise en œuvre des plans d'action devait contribuer au renforcement des capacités institutionnelles de planification et de gestion pédagogique et administrative du système éducatif. L'ensemble des actions programmées dans le cadre de cette réforme devraient concourir à l'amélioration de la qualité de l'éducation. Mais cette qualité ne saurait s'apprécier qu'à partir des classes, des écoles et de l'environnement scolaire.

Il est dès lors important de veiller à ce que le point focal de la réforme de l'enseignement primaire – l'école – soit en définitive le plus grand bénéficiaire. C'est la raison d'être du plan d'action EQF, dont l'objectif est de créer un système d'indicateurs – les normes EQF – définissant les conditions minimales d'accueil et d'encadrement pour garantir la qualité de l'éducation ou y contribuer.

L'évaluation et le suivi de ces normes aident à la planification et à la gestion du système et permettent d'orienter les programmes d'interventions et d'investissements dans les écoles, afin de garantir l'instauration des conditions d'apprentissage pour une éducation de qualité.

Objectifs de l'école de qualité fondamentale (EQF)

Trois objectifs fondamentaux ont été fixés à l'EQF :

- créer un système d'indicateurs définissant les conditions minimales d'accueil et d'encadrement d'une école de qualité fondamentale ;
- faciliter la gestion et le suivi des tâches de planification scolaire ;

- planifier et programmer les interventions et les investissements dans les écoles, afin de relever et/ou de maintenir leurs caractéristiques au niveau minimal requis.

Présentation du plan d'action EQF

La notion d'EQF

La notion d'EQF comporte deux aspects : c'est à la fois une vision opérationnelle de la réforme de l'éducation et un outil de planification central de la réforme.

▪ Vision opérationnelle de la réforme de l'éducation

Malgré la complexité du système éducatif en général et celle de la réforme de l'enseignement primaire en particulier, il n'en demeure pas moins que le point focal est l'école. En effet, il faut s'assurer que les différentes composantes constituant le système – formation des maîtres, production et distribution de manuels scolaires, infrastructures, équipements scolaires, etc. –, en cours de renforcement à travers la réforme, contribuent bien à un renforcement synergique de la qualité de l'enseignement, c'est-à-dire à une école de qualité fondamentale. D'où le besoin et la nécessité de définir à priori une vision de l'EQF, objectif focal de la réforme. Cette vision de l'EQF n'est autre qu'une vision opérationnelle des objectifs de la réforme.

▪ Outil de planification et d'aide à la décision

Une fois définie, l'EQF est devenue le point de mire des activités de la réforme, car l'évaluation ultime du succès de la réforme se fera par rapport à la qualité et à l'efficacité de l'école. L'EQF est donc par son deuxième aspect, stratégique, l'outil de planification qui justifie toutes les actions de la réforme. Pour en assurer l'efficacité à moyen et long terme, il faut que la définition de l'EQF soit :

- **réaliste**, en tenant compte des aspirations nationales et des ressources disponibles ;
- **simple**, pour permettre d'asseoir une planification de la réforme à moyen terme ;
- **évolutive**, dans la mesure où les progrès de la réforme et la

situation des écoles par rapport à la définition en cours entraîneront une modification de cette définition ;

- **participative**, car une définition élaborée par tous les acteurs du système éducatif assure la pertinence et la viabilité d'un tel concept.

Globalement, l'EQF sert :

- d'élément de dialogue entre les décideurs et les partenaires en éducation sur le contenu et le coût d'une école efficiente ;
- d'élément d'aide à la planification et à la préparation des budgets ;
- de cadre conceptuel pour le développement d'un système d'information sur la qualité de l'enseignement ;
- de cadre de référence pour le suivi et l'évaluation des progrès accomplis au niveau de chaque composante (formation des enseignants, manuels scolaires, équipement en mobiliers, etc.) dans les écoles ;
- de support à la prise de décision, à la planification, à la mise en œuvre des programmes d'investissement et au suivi des programmes décentralisés.

Elaboration de la première définition EQF

L'élaboration et la finalisation de la première définition de l'école de qualité fondamentale (PD/EQF) est le fruit d'un long processus participatif, qui comporte une série d'étapes :

- la revue de la littérature disponible sur les indicateurs de qualité du système éducatif ;
- les enquêtes sur les éléments constituant la qualité de l'enseignement ;
- la synthèse des résultats et l'élaboration d'une définition préliminaire des normes de qualité ;
- les réactions, commentaires et critiques des cadres techniques de l'administration scolaire ;
- la pré-validation de la définition préliminaire révisée au cours d'ateliers réunissant tous les acteurs impliqués dans l'offre d'éducation ;

- la révision de la définition préliminaire ;
- l'atelier de validation réunissant tous les acteurs intervenant dans le système éducatif (inspecteurs, enseignants, syndicats, parents d'élèves et autres ministères) ;
- la finalisation de la première définition ;
- l'adoption de la première définition par le ministre de l'Éducation nationale.

Selon la PD/EQF, une école de qualité fondamentale réunit les conditions minimales d'accueil et d'encadrement pour un enseignement et des rendements de qualité. Elle offre aux élèves et au personnel un encadrement efficace, des conditions de travail motivantes et un cadre décent.

L'école de qualité fondamentale est donc un établissement scolaire qui :

- dispose, selon les normes EQF, des ressources nécessaires pour accueillir convenablement et encadrer efficacement les élèves ;
- gère rationnellement et utilise efficacement les ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose.

Les facteurs qui déterminent la qualité d'une école peuvent être synthétisés autour de six points focaux :

- les ressources humaines ;
- le soutien de la communauté ;
- le matériel didactique ;
- les conditions optimales pour les activités d'enseignement/apprentissage ;
- les attitudes positives des élèves, des enseignants, des parents d'élèves et de la communauté ;
- les activités d'enseignement et d'apprentissage efficaces.

Les éléments qui concourent à la réalisation d'une école de qualité fondamentale sont classés en quatre catégories :

▪ **les intrants**

- qualité du personnel enseignant ;
- environnement scolaire ;
- équipement (infrastructures et mobilier) ;
- programmes d'enseignement et matériels didactiques ;
- capacités administratives ;
- environnement socioéconomique des élèves.

▪ **les processus**

- attitude de l'administration ;
- attitude des enseignants ;
- méthodes d'enseignement ;
- charge hebdomadaire des enseignants ;
- charge hebdomadaire des élèves.

▪ **l'efficacité interne**

- rendement (taux de promotion, de redoublement, d'abandon) ;
- performance des élèves.

▪ **l'efficacité externe**

- promotion vers le secondaire général ou technique ;
- salaire des anciens élèves entrant dans la vie active ;
- adéquation emploi/formation ;
- impact au niveau social, économique et politique.

Au cours de l'élaboration de la PD/EQF, en mars 1995, et par souci de gradation, seules les deux premières catégories (intrants et processus) ont été prises en compte, pour être ensuite traduites en une cinquantaine de normes définies dans les domaines énumérés ci-dessus. Ces normes sont décrites et explicitées dans le document « Ecole de qualité fondamentale : première définition » élaboré par le plan d'action EQF (MEN, DEP et DAPS, 1995).

Bien que la PD/EQF et ses 50 éléments soient finalisés et adoptés, la définition en elle-même reste dynamique et ce, conformément à la stratégie EQF qui privilégie une approche itérative et progressive menant, à terme, à des définitions simples et réalistes.

4. Stratégie de réalisation de l'EQF

La stratégie EQF privilégie une approche itérative et progressive tant pour la définition des normes que pour la mise en œuvre des actions. Ainsi, l'adoption en mars 1995 de la PD/EQF – après le long processus participatif décrit plus haut – constitue le point de départ de la mise en œuvre du programme EQF au Bénin.

Mécanisme de mise en œuvre de l'EQF

Le programme repose sur le principe de la décentralisation de la mise en œuvre des activités. Une équipe centrale nationale est constituée, parallèlement à la création de comités de suivi et d'évaluation de l'EQF dans toutes les DDEPS ainsi que dans les CS dirigées par des inspecteurs de l'enseignement primaire.

Information et sensibilisation des acteurs de l'école

Une fois la PD/EQF adoptée, un programme d'information et de sensibilisation a été élaboré et exécuté. Une campagne de sensibilisation a été entreprise sur tout le territoire national afin de faire connaître les objectifs et les domaines d'intervention de l'EQF et de susciter ainsi l'adhésion et la contribution des différents acteurs, usagers, partenaires de l'école et associations de développement à l'avènement de l'EQF. Cette campagne d'information et de sensibilisation visait en priorité :

- les cadres responsables de programme, les directeurs et les membres du cabinet du ministère de l'Éducation nationale ;
- les cadres du cabinet du président de la République, des autres ministères et des institutions publiques ;
- les partenaires au développement, les agences bilatérales et multilatérales, les ONG nationales et internationales ;

- la société civile (APE, promoteurs d'écoles privées, religieux, associations de développement et syndicats de l'éducation) ;
- les professionnels de la communication et le grand public.

Le dépliant EQF qui a servi de support à la campagne a été traduit dans les principales langues nationales.

Toujours dans le cadre de cette campagne, le programme EQF a été présenté au cours de plusieurs réunions régionales et internationales sur l'éducation.

A l'issue de ce travail préalable, un état des lieux s'imposait.

Première évaluation des écoles par rapport aux normes EQF

La première évaluation des écoles a été réalisée à partir des données collectées sur l'ensemble du territoire national par le Service des statistiques et de la gestion de l'information (SSGI). Le rapport d'évaluation fournit des statistiques brutes sur le statut des écoles en fonction de chaque norme EQF pour l'année scolaire 1995-96. On a pu ainsi constater qu'aucune des écoles ne remplissait entièrement toutes les normes EQF. Grâce aux synthèses départementales et nationales, il a été possible d'identifier le nombre d'écoles ayant atteint une norme donnée et de calculer l'écart pour que toutes les écoles atteignent cette norme. Ce calcul a permis plus tard d'évaluer les moyens à mettre en œuvre pour que toutes les écoles atteignent la norme considérée. Les résultats sont consignés dans le document *Evaluation des écoles par rapport aux normes EQF – Rapport statistique* (MENRS, DEP et DAPS, 1997), qui révèle par exemple qu'il faut :

- donner une formation professionnelle de base à 1 192 enseignants pour que tous les enseignants aient la qualification professionnelle de base et recruter environ 1 100 nouveaux enseignants pour couvrir le déficit en personnel ;
- pourvoir plus de 200 000 places assises pour les élèves, construire ou réhabiliter environ 4 864 salles de classe et mettre à la

disposition des élèves du CI-CP 250 000 manuels de français et de mathématiques.

Une présentation détaillée de la situation est proposée plus loin.

Globalement, cette première évaluation a révélé l'existence d'un écart sensible entre les normes et la situation réelle des écoles : en moyenne, les écoles se situaient à moins d'un tiers du niveau de réalisation de l'EQF.

Identification de la première série de normes prioritaires

Après les ateliers de restitution des résultats de l'évaluation dans toutes les régions, les DDEPS ont identifié des normes prioritaires essentielles à un enseignement primaire de qualité minimale au Bénin. Dix normes ont ainsi été sélectionnées à l'unanimité, sur les 50 normes de la PD/EQF (voir *Annexe 1. Liste des normes EQF selon la PD/EQF*, mars 1995 p. 69), qui constituent le cadre de référence du programme EQF. La première série se présente comme suit :

Tableau 4.1. Normes prioritaires EQF – décembre 1997

Référence PD/EQF	Catégorie de normes	Définition de la norme	Ecoles ayant atteint la norme en 1996
PESO1	Processus	Au plus 50 élèves par classe Au plus 50 élèves par enseignant	24 %
IESO1	Intrants	Chaque classe a un enseignant	66 %
IMPO4	Intrants	1 livre de français pour deux élèves (CI-CP)	57 %
IMPO5	Intrants	1 livre de mathématiques pour deux élèves (CI-CP)	21 %
PQE03	Processus	Les enseignants sont formés au moins tous les 3 ans	13 %
IMPI2	Intrants	1 place assise par élève (sur tables-bancs à deux places)	2 %
IMP08	Intrants	1 kit de français pour trois élèves	Non évalué
IMPI3	Intrants	1 kit de mathématiques pour trois classes	Non évalué
IMP010	Intrants	1 kit de sport pour trois classes	Non évalué

Source : *Extrait du Rapport statistique de l'évaluation des écoles par rapport aux normes EQF* décembre 1997, DAPS/MENRS.

L'évaluation a conduit à reformuler la priorité de l'enseignement primaire :

« un élève sous un toit, assis sur une table-banc à deux places, devant ses manuels et encadré par un maître qualifié, régulièrement formé tous les trois ans au moins et disposant du matériel de travail approprié ».

Une série d'indicateurs de suivi a été identifiée :

- le ratio élèves/livre de français ;
- le ratio élèves/livre de mathématiques ;
- le ratio classe/enseignant ;
- le ratio élèves/enseignant ;
- le ratio élèves/classe ;
- le ratio élèves/place assise ;
- le pourcentage d'écoles où les enseignants et les directeurs ont pu suivre un recyclage.

Programmation des actions et des acquisitions

Le niveau atteint au plan national, dans chaque département et dans les 77 sous-préfectures (devenues depuis des communes) a été évalué par rapport aux dix normes prioritaires.

Cet exercice a permis d'identifier les zones prioritaires d'investissement, puis d'élaborer une programmation des actions et acquisitions pour améliorer le niveau des écoles conformément aux normes EQF. Cette programmation pour la période 1998-2000 a ensuite été élaborée par département puis au niveau national.

Il s'agit là de l'une des activités essentielles du programme EQF, menée dans toutes les DDEPS suivant une méthodologie unique.

La synthèse de cette programmation ainsi qu'une note méthodologique à l'intention des comités départementaux sont consignées dans le document *Programmation des actions et acquisitions suivant les normes EQF – Période 1998-2000* élaboré en mars 1998, qui

présente sur les trois années scolaires concernées un état des acquisitions à faire par département.

Enfin, la poursuite du processus impose la mise en œuvre d'un mécanisme de suivi et d'évaluation du programme EQF.

Suivi / évaluation

L'élaboration d'un système de suivi a été jugée nécessaire dès la conception de ce programme. L'équipe centrale EQF a donc mis au point depuis septembre 1997 un *Projet de suivi de l'EQF et des programmes d'actions*.

La notion de « suivi » recouvre l'ensemble des opérations consistant à surveiller avec une attention particulière et soutenue la mise en œuvre des programmes et des actions prévues. Dans le cadre de l'EQF, il s'agit :

- d'assurer la bonne exécution des programmations ;
- de produire des données qui facilitent la prise de décision en vue d'une meilleure planification des actions éducatives ;
- de mesurer l'impact du programme sur la vie des écoles ;
- de suivre l'évolution des conditions d'encadrement et d'accueil EQF ;
- de suivre et d'analyser l'exécution du programme EQF dans les écoles ;
- de communiquer les résultats du suivi à tous les acteurs du système ;
- d'exploiter les résultats du suivi pour réorienter au besoin les programmes d'intervention et d'investissement dans les écoles.

Le mécanisme d'évaluation a prévu deux procédures, qualitative et quantitative.

L'évaluation qualitative se déroule à partir d'un guide d'entretien mis à la disposition des équipes scolaires de suivi qui, avec l'appui de membres de l'équipe centrale, conduisent les entretiens avec les enseignants d'un échantillon d'écoles sélectionné par circonscription scolaire. Les synthèses sont réalisées au niveau des circonscriptions

scolaires et des directions départementales et c'est l'équipe centrale qui produit le rapport sur le suivi qualitatif, à partir des synthèses des départements.

L'évaluation quantitative est réalisée avec l'appui du SSGI/DPP, à partir des bases de données dont cette structure dispose. Elle permet d'obtenir un rapport statistique sur le niveau des écoles par rapport aux normes EQF.

Si le suivi / évaluation des résultats du programme EQF mesure le niveau d'atteinte des normes EQF, le suivi du processus analyse le mode d'exécution de ce programme.

Alors que le premier mécanisme permet d'éclairer les prises de décisions, l'ensemble du processus permet quant à lui de répondre à un certain nombre de questions sur les niveaux atteints, les actions prioritaires à entreprendre et les orientations à donner à l'exécution du programme. De ce point de vue, il aide à l'amélioration de la planification et à la rationalisation de l'utilisation des ressources.

Par ailleurs, la fréquence de production des rapports a été définie dans le système de suivi du programme EQF comme suit :

- production tous les deux ans d'un rapport national sur le niveau des écoles par rapport aux dix normes prioritaires ;
- production tous les cinq ans d'un rapport national sur le niveau des écoles par rapport à l'ensemble des 50 normes ;
- production tous les ans du rapport départemental de suivi de l'exécution du programme sur un échantillon d'écoles.

Après la première évaluation de l'ensemble des normes au titre de l'année scolaire 1995-96, la présente étude de cas, axée sur l'évaluation de l'ensemble des normes à partir des résultats de l'année scolaire 2000-01, arrive à point nommé et vient combler un vide important au moment où le ministère des Enseignements primaire et secondaire (MEPS) entreprend la relance du programme EQF.

L'ensemble du mécanisme décrit reste un instrument privilégié de planification, car la réalisation des objectifs d'une école de qualité

au Bénin passe par la mise en œuvre des actions programmées à l'issue de l'évaluation des écoles.

Moyens d'accompagnement

Le programme EQF exige un certain nombre de conditions ou moyens d'accompagnement indispensables pour atteindre une éducation de qualité pour tous.

Stratégie législative

La mise en œuvre du programme EQF exige l'adhésion politique des dirigeants, qui est d'autant plus indispensable que des investissements importants sont nécessaires à sa réalisation. L'appui politique est donc primordial pour la mobilisation des ressources et reste une condition préalable à la mise en œuvre. Au Bénin, la campagne d'information et de sensibilisation a permis d'obtenir cette adhésion – mais cela ne suffit pas. Il manque encore l'adoption par l'Assemblée nationale des différents textes législatifs et réglementaires et, à ce jour, la Loi d'orientation de l'Éducation nationale n'est pas encore promulguée.

Autre condition préalable, l'obligation pour le programme EQF (comme pour tous les autres projets du secteur) de s'inscrire dans la politique éducative. Au Bénin, le cadre de politique éducative adopté par le gouvernement en 1991, au terme du diagnostic réalisé à l'occasion des EGE de 1990, sert de référence. Il a retenu six grands axes représentant les objectifs fondamentaux assignés au système éducatif (voir la première partie de ce document).

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement primaire, 15 plans d'action – dont le plan EQF – ont été élaborés autour des objectifs fondamentaux assignés au système éducatif, par les cadres du ministère de l'Éducation nationale, avec l'appui technique de partenaires au développement, l'USAID notamment. Ensemble, ces plans doivent concourir à une éducation de qualité pour tous, telle que décrite par les normes EQF. Il s'agit donc d'un moyen d'accompagnement pour la réalisation du programme EQF. Nous présenterons

les principales actions menées depuis la réforme de l'enseignement primaire (1992-93) jusqu'à l'année scolaire 2000-01, année de référence de notre étude, ainsi que les moyens mis en pratique pour la réalisation de l'EQF.

Stratégie pédagogique

Nouveaux programmes d'études

Le plan d'action « Réforme des programmes d'études » a pour objectif de doter l'enseignement primaire de NPE basés sur les compétences qu'un élève en fin de primaire est censé avoir acquis.

Plusieurs activités importantes ont été engagées dans ce cadre :

- la rédaction des documents de référence sur les nouveaux programmes d'études ;
- la formation des concepteurs des nouveaux programmes d'études ;
- l'élaboration des NPE (version expérimentale) pour tous les cours (CI, CP, CE1, CE2, CM1, CM2) et dans les six champs de formation retenus (éducation sociale, éducation scientifique et technologique, éducation artistique, éducation physique et sportive, français, mathématiques) ;
- la mise à l'essai progressive (expérimentation) à partir de la rentrée scolaire 1994-95 de ces différents programmes d'études dans 30 écoles, à raison de cinq écoles par département ;
- l'implication de 150 autres écoles dans la mise en œuvre des NPE à partir de la rentrée scolaire 1996-97 ;
- la généralisation des NPE au CI à partir de la rentrée 1999-2000 puis au CP en 2000-01 ;
- la formation des professeurs ayant en charge les élèves issus des écoles expérimentales sur les approches et stratégies des NPE.

Formation continue et réseau d'animation pédagogique

Ce plan d'action a pour objectif de permettre aux enseignants en poste d'appliquer les NPE du primaire.

Pendant sa phase d'expérimentation (1993-98), 90 inspecteurs (dont tous les chefs de circonscription scolaire), 350 conseillers pédagogiques et directeurs et 1 000 enseignants des écoles expérimentales ont pu être formés.

Au moment de la généralisation des NPE au CI en 1999 et au CP en 2000, la formation a concerné 600 formateurs (dont tous les conseillers pédagogiques), 4 500 directeurs d'écoles primaires publiques et privées (soit la totalité des établissements primaires du pays) et 9 000 enseignants du CI et CP (public et privé). La formation des directeurs s'est déroulée sur les deux années concernées (1999 et 2000).

La généralisation progressive des NPE est en cours, les classes de CE2 étant concernées depuis l'année scolaire 2002-03.

Manuels scolaires et matériel didactique

Le plan d'action « Manuels scolaires et matériel didactique » a pour objectifs :

- d'élaborer une politique nationale du livre ;
- d'approvisionner les écoles primaires publiques et privées en manuels de mathématiques et de français, conformément aux normes EQF ;
- de promouvoir la mise en place d'une chaîne éditoriale nationale capable de produire des manuels pour les NPE.

De 1999 (année de la généralisation des NPE) à 2001, les manuels de français et de mathématiques rigoureusement conformes aux NPE ont été édités et entièrement imprimés au Bénin.

- Classes de CI et CP : 170 000 exemplaires ont été imprimés par cours et par discipline en prévision d'un ratio d'un manuel pour deux élèves.
- Classes de CI et CP : 340 000 exemplaires des cahiers d'activités en mathématique et en français ont été imprimés par discipline, pour un ratio d'un cahier pour un élève.
- Classes de CI et CP : des planches didactiques ont été produites pour l'enseignement du français.

- Guides du maître : 10 000 exemplaires ont été conçus et imprimés, par champ de formation.
- L'impression des mêmes manuels pour le CE1 et dans les mêmes proportions a été réalisée au cours de la généralisation au CE1 (année scolaire 2001-02).
- Le projet de document de politique nationale du livre scolaire n'a pas encore été adopté par le gouvernement.
- Le dossier relatif aux comités de gestion du livre est élaboré.

L'évaluation des apprentissages et l'orientation scolaire

Le plan d'action « Evaluation des apprentissages et orientation scolaire » a pour mission première de corriger le système traditionnel d'évaluation et d'orientation en usage dans les écoles béninoises et de proposer un nouveau dispositif permettant :

- de suivre et d'apprécier objectivement le rendement des élèves et de l'ensemble du système ;
- de définir les modalités d'évaluation des apprentissages et de certification des études de fin de cycle primaire sur la base des principes directeurs des NPE.

La réforme du système d'évaluation et d'orientation se fait de façon progressive, conformément au rythme d'implantation des NPE.

Les principales activités menées dans ce domaine sont les suivantes :

- mise en place du mécanisme d'évaluation sur échantillon ;
- conception et mise en œuvre d'un nouveau système d'évaluation des apprentissages qui s'appuie sur les principes directeurs des NPE ;
- définition et application du format de l'examen du certificat d'étude primaire (CEP)/NPE qui a déjà connu trois éditions entre 1998 et 2000 avec les résultats suivants :
 - session 1998 : 92 % de réussite,
 - session 1999 : 81 % de réussite,
 - session 2000 : 85 % de réussite ;

- conception et expérimentation du livret scolaire d'orientation dans les écoles.

Stratégie externe – partenariat

Pour la mise en œuvre du programme de réforme de l'enseignement primaire, le Bénin reçoit l'appui de plusieurs partenaires, au premier rang desquels figurent les Etats-Unis, par le biais de l'USAID. Ces contributions portent sur :

- l'acquisition d'intrants pédagogiques ;
- la formation des enseignants ;
- l'assistance technique à travers un contrat institutionnel – le projet CLEF (*Children's Learning and Equity Foundations*) ;
- l'assistance technique à travers des accords de subventions avec notamment :
 - World Education, qui appuie les APE ;
 - IFESH, qui intervient pour la formation continue des enseignants dans environ 40 circonscriptions scolaires ;
 - MCDI, qui travaille pour l'hygiène en milieu scolaire ;
 - SONGHAI, qui assure la formation technique aux déscolarisés ;
 - World Learning qui appuie depuis peu la scolarisation des filles.

Les autres partenaires interviennent davantage en appui au système éducatif dans l'ensemble des sous-secteurs.

Stratégie de financement de l'éducation

L'étude intitulée *La dépense d'éducation au Bénin* (IPE/UNESCO, 2000) met en évidence les trois principales sources de financement des activités de l'éducation :

- les administrations publiques (Etat et collectivités territoriales), qui redistribuent les ressources provenant des impôts et taxes ;
- les ménages, qui apportent des contributions aux écoles ou qui effectuent des dépenses directes pour leurs enfants scolarisés ;

- les partenaires extérieurs et les ONG, qui apportent une aide financière sous forme de dons ou de prêts remboursables par les administrations nationales.

Selon la même étude, 50 milliards de francs CFA ont été consacrés à l'éducation en 1996, soit 4,4 % du PIB. Ces dépenses ont été financées à hauteur de 59,9 % par les administrations publiques, les parents apportant environ le quart (24,2 %), les ONG, prêts et subventions extérieurs représentant 13,4 % de ce montant et le reste (2,5 %) provenant de l'autofinancement (*Tableau 4.2*).

Tableau 4.2. Financement des dépenses d'éducation en 1996

Sources de financement	Montant (millions de francs CFA)	Pourcentage
Etat	29 454	58,80
Collectivités	551	1,10
Parents	12 138	24,20
ONG	3 118	6,20
Extérieurs – prêts	434	0,90
Extérieur – subventions	3 181	6,30
Autofinancement	1 239	2,50
Total	50 115	100,00

Source : D'après IPEE/UNESCO, 2000.

Entre 1996 et 2001, la part du budget général de l'Etat consacrée à l'éducation n'a cessé d'évoluer. Le budget est passé de 39 112 millions de francs CFA en 1996 à 67 323 millions en 2001, soit un accroissement moyen annuel de 11,47 %. Le budget de l'Etat étant pour sa part passé de 293 029 millions de francs CFA à 416 835 millions (soit un accroissement moyen annuel de 7,30 %), on voit que la part de l'éducation a progressé, de 13,35 à 16,15 % (*Tableau 4.3*).

Tableau 4.3. Evolution du budget général de l'Etat et du budget de l'éducation, 1996-2001 (en millions de francs CFA)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Budget de l'éducation	39 112	42 237	44 966	50 461	61 079	67 323
Budget de l'Etat	293 029	284 247	317 291	332 181	372 800	416 835
Part du budget de l'éducation	13,35 %	14,86 %	14,17 %	15,19 %	16,38 %	16,15 %

Source : Informations collectées auprès de la Direction des ressources financières du MEPS.

En 1996, le budget de l'éducation représentait 3,48 % du PIB, avant de retomber à 3,30 % en 1998 et de remonter à 3,40 % en 1997. Cette évolution pourrait annoncer une tendance à la baisse de la part de l'éducation dans le PIB.

On constate globalement que l'Etat s'efforce d'accroître les ressources consacrées à l'éducation, mouvement qui a été renforcé ces dernières années avec notamment la remise de la dette dans le cadre de la lutte pour la réduction de la pauvreté.

La mise en œuvre du programme EQF a bénéficié d'un concours financier important, grâce en particulier au programme de réforme de l'enseignement primaire appuyé par l'USAID. Il convient à présent d'étudier les résultats de la mobilisation de tous ces moyens pour améliorer la qualité de l'enseignement primaire au Bénin.

5. Résultats obtenus

Il existe deux manières d'aborder la qualité de l'école – soit en évaluant les ressources mobilisées, soit en étudiant les performances des élèves ou, plus globalement, du système éducatif. Nous commencerons par analyser les résultats obtenus par rapport aux normes EQF, pour envisager ensuite l'efficacité du système dans son ensemble.

Résultats obtenus par rapport aux normes

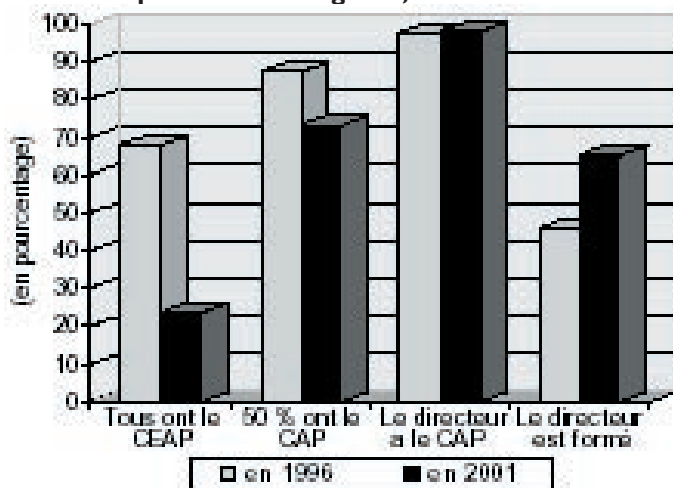
Pour les besoins de l'analyse, nous retiendrons cinq groupes de normes : i) qualification du personnel enseignant ; ii) matériel pédagogique ; iii) environnement scolaire ; iv) équipement et mobilier ; et v) processus. Précisons que les six normes relatives aux processus ont été regroupées en une seule catégorie. L'analyse s'appuie sur les évaluations réalisées au titre des années scolaires 1995-96 et 2000-01.

Entre 1996 et 2001, le nombre d'écoles a augmenté de plus du tiers, passant de 2 916 établissements à 3 956 en 2001 (soit un accroissement de 35,7 % en cinq années scolaires). Il faudra tenir compte de cette augmentation au moment d'interpréter les résultats.

Les fiches de la synthèse nationale de l'évaluation des écoles par rapport aux normes EQF figurent aux *Annexes 2 et 3* (pour les années scolaires 1995-96 et 2000-01, respectivement). Les pourcentages représentent la proportion des écoles qui remplissent ou atteignent une norme donnée par rapport à l'ensemble des écoles. Ces fiches présentent également les statistiques générales pour chacune de ces années scolaires.

Qualification du personnel enseignant (IQE 01-04)

Graphique 5.1. Résultats de l'évaluation de la qualification du personnel enseignant, 1996 et 2001



Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*.

Quatre normes sont retenues pour la qualification des enseignants.

▪ Avoir le diplôme professionnel de base (CEAP)

En 1996 au niveau national, 1 192 enseignants n'avaient pas la formation professionnelle de base sur les 12 833 enseignants en poste. Cette proportion a augmenté en 2001, passant à 6 446 enseignants non titulaires du CEAP sur les 17 254 enseignants en poste. Ce qui montre qu'en 1996, 68,04 % des enseignants avaient le CEAP, contre seulement 23,53 % en 2001.

▪ La moitié des enseignants de l'école a le diplôme professionnel requis (CAP)

Si dans 87,11 % des écoles, cette condition était satisfaite en 1996, seules 73,13 % des écoles atteignent cette norme en 2001. Cela correspond à un besoin en formation (CAP) de 665 enseignants, contre 307 identifiés en 1996. On voit donc que ce besoin a pratiquement doublé.

▪ **Tous les directeurs d'école ont le diplôme professionnel requis (CAP)**

En 1996, 97,87 % des directeurs d'écoles avaient le CAP et satisfaisaient ainsi aux conditions professionnelles attachées à ce poste. L'évaluation de 2001 fait état d'une amélioration relative, avec 98,03 % des directeurs titulaires du CAP. En valeur absolue, on note 62 cas non réguliers en 1996, contre 78 en 2001.

▪ **Le directeur d'école est formé au moins une fois tous les trois ans**

On observe sur ce point une nette amélioration, même si le niveau reste encore médiocre : de 45,92 % des directeurs formés en 1996, on est passé à 65,04 % en 2001.

Il faut retenir plusieurs points sur la qualification des enseignants :

- l'amélioration enregistrée pour la formation des directeurs à l'administration scolaire ;
- l'observation plus ou moins fidèle du principe selon lequel seuls les enseignants titulaires d'un CAP peuvent devenir directeurs ;
- la nette dégradation de la proportion des enseignants qualifiés, traduisant un recrutement quasi exclusif entre 1996 et 2001 d'enseignants contractuels¹ ou communautaires², sans aucune qualification pédagogique.

▪ **Les résultats au niveau régional**

Pour une appréciation des résultats au niveau régional, nous avons utilisé la moyenne des niveaux atteints pour les quatre normes retenues (*Tableau 5.1*).

1 Les enseignants contractuels sont recrutés sur contrat de deux ans renouvelables. Il s'agit d'un contrat passé avec l'Etat.

2 Les enseignants communautaires sont recrutés par les bureaux des APE pour combler le déficit d'enseignants dans les écoles primaires publiques.

Tableau 5.1. Résultats de l'évaluation de la qualification du personnel enseignant par département, 1996 et 2001

Départements	Score 1996 (en %)	Score 2001 (en %)	Ecart (en points)
Atacora	66,46	64,21	- 02,25
Atlantique	78,16	68,19	- 09,97
Borgou	63,29	61,46	- 01,83
Mono	88,19	58,09	- 30,10
Ouémé	78,91	72,92	- 05,99
Zou	70,94	64,22	- 06,72
Ensemble Bénin	74,73	64,93	- 09,80

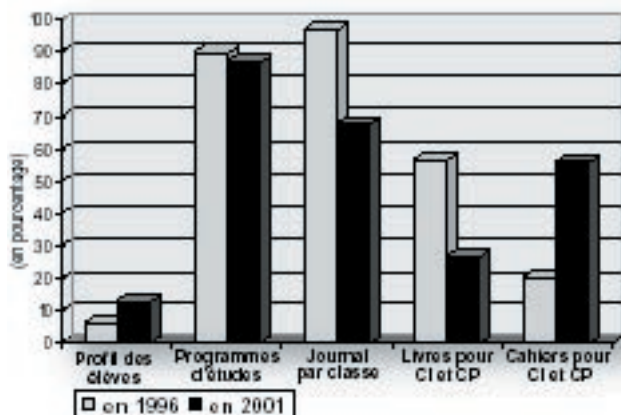
Source : Extrait Rapport statistique évaluation EQF 1997 et Rapport statistique évaluation EQF 2003

Les scores par région traduisent de manière générale le recours à des enseignants de moins en moins qualifiés. On constate qu'entre 1996 et 2001, les départements qui ont connu un développement quantitatif de l'enseignement primaire plus important sont aussi ceux qui ont reçu plus d'enseignants non qualifiés. Le département du Mono illustre assez bien le phénomène. Pour la période 1996-2001 en effet, il a connu un accroissement de 60 % des effectifs d'élèves et de 55 % des effectifs d'enseignants – contre respectivement 42 et 34 % au niveau national. Ainsi, d'un score de qualification de 88 % en 1996 (le meilleur), il a rétrogradé en dernière position en 2001, avec un score de 58 %. Ce constat est corroboré par le fait que les départements ayant connu un développement quantitatif plus faible (Atacora et Borgou) ont enregistré les écarts les plus faibles.

Matériel pédagogique (IMP01-13)

On constate une amélioration de la disponibilité du matériel pédagogique dans les écoles entre 1996 et 2001 (*Graphique 5.2*). En 1996, la synthèse nationale avait en effet relevé un score de 32,26 % pour l'intrant « matériel pédagogique », contre 54,18 % en 2001. Notons cependant que ni les classes de CE1 et CE2 ni celles de CM1 et CM2 ont été prises en compte dans ce calcul. Ceci explique la faiblesse du score de 2001, surtout au regard des résultats de certaines composantes.

Graphique 5.2. Résultats de l'évaluation du matériel pédagogique, 1996 et 2001



Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

■ Les enseignants disposent du profil des élèves

Le niveau s'est légèrement amélioré mais, à 13,02 % en 2001, il reste encore très faible.

■ Tous les enseignants ont les programmes d'études

En 1996, près de 90 % des écoles disposaient des programmes et guides pédagogiques pour les enseignants. En 2001, ces supports sont effectivement présents dans environ 87 % des écoles. En nombre absolu, le nombre d'enseignants disposant des programmes et guides pédagogiques s'est accru : il est passé de 2 617 écoles approvisionnées en 1996 à 3 428 en 2001. Il faudrait sans doute envisager une réédition des programmes d'études.

■ La tenue d'un cahier journal par classe

La tenue du cahier journal par les enseignants se vérifiait dans 2 823 écoles en 1996, contre 2 675 en 2001. L'écart – c'est-à-dire le nombre d'écoles ne disposant pas de cahier journal pour chaque enseignant – est passé de 93 écoles en 1996 à 1 281 en 2001.

Ce résultat peut être le fait d'une meilleure évaluation. En 1996, on avait noté dans les questionnaires que certains enseignants ou

directeurs d'école confondaient le journal de classe avec le registre de présence des élèves.

▪ Les livres et les cahiers pour les élèves du CI et du CP

L'existence d'au moins un livre de français pour deux élèves était effective dans 1 650 écoles en 1996, pour 1 059 en 2001. Le déficit en manuels de français pour les élèves du CI et du CP s'est creusé, passant de 38 714 en 1996 à 43 278 en 2001. La présence des livres a été évaluée de manière cumulative pour les CI et CP. Il n'est pas exclu que les livres de CP n'aient pas encore été mis à la disposition des écoles au moment de l'enquête statistique. Rappelons que l'année scolaire 2000-01 a été celle de la généralisation des NPE en CP et que la distribution des manuels a pris du retard.

Notons par ailleurs que l'insuffisance du matériel pédagogique ne semble pas conforme aux moyens mis en œuvre par le plan d'action « Manuels scolaires et matériel didactique ». Une étude a d'ailleurs été engagée pour évaluer spécifiquement cet aspect de la réforme.

▪ Les résultats au niveau départemental

Au niveau départemental, les résultats obtenus suivent les mêmes tendances que ceux des résultats nationaux (*Tableau 5.2*).

Tableau 5.2. Résultats de l'évaluation du matériel pédagogique par département, 1996 et 2001

Départements	Score 1996 (en %)	Score 2001 (en %)	Ecart (en points)
Atacora	31,96	55,38	+ 23,42
Atlantique	32,54	54,87	+ 22,33
Borgou	32,87	60,89	+ 28,02
Mono	32,04	54,08	+ 22,04
Ouémé	31,44	54,50	+ 23,06
Zou	32,78	46,13	+ 13,35
Ensemble Bénin	32,26	54,18	+ 21,92

Source : *Extrait Rapport statistique évaluation EQF 1997 et Rapport statistique évaluation EQF 2003*

Environnement scolaire (IES01-I6)

Au niveau national, 52,37 % des écoles en moyenne ont atteint en 2001 la série de normes relatives à l'environnement scolaire, contre 38,62 % en 1996. Cela correspond à une amélioration de l'environnement scolaire et traduit assez bien les efforts consentis, notamment dans la mise en place de nouvelles infrastructures scolaires avec plusieurs projets de construction de salles de classe et le programme d'investissement public (PIP).

En ce qui concerne la disponibilité d'enseignants, il faut noter qu'en 2001, 3.140 écoles sur les 3956 existantes disposent d'un enseignant pour chaque classe – soit 79 % des écoles. En 1996, nous avions 1.925 écoles pour 2.916 écoles au total : seulement 66 % des écoles disposaient d'un enseignant pour chaque classe. Il y a donc une amélioration de cette norme entre 1996 et 2001.

Pour les normes relatives à l'environnement scolaire, nous nous contenterons de présenter le tableau comparatif des niveaux atteints entre 1996 et 2001 (*Tableau 5.3*).

Précisons que les normes « Présence de cuisine » et « Présence de magasin de vivres » sont mesurées lorsque l'école dispose d'une cantine. En dehors de ces deux normes et de celles relatives à la disponibilité d'un local servant de bibliothèque (1,24 %), de point d'eau et de poste d'eau (17,62 %) et de boîte de pharmacie (28,54 %), les niveaux atteints pour toutes les autres normes affichent une amélioration entre 1996 et 2001, avec un taux supérieur ou proche de 50 %.

Tableau 5.3. Résultats de l'évaluation de l'environnement scolaire, 1995-96 et 2000-01

Réf.	Enoncé de la norme	Score (en %)		Ecart (en points)
		1995-96	2000-01	
IES01	Chaque classe a un enseignant	66,02	79,37	+ 13,35
IES02	L'école dispose d'un titre de propriété	25,48	65,72	+ 40,24
IES03	Le domaine est délimité et matérialisé	81,04	53,06	- 27,98
IES04	La cour de récréation est ombragée	nd	73,76	nd
IES05	La superficie est suffisante (3 m ² / élève)	nd	79,70	nd
IES06	Les salles de classe sont en dur	38,34	48,79	+ 10,45
IES07	Présence de toilette (latrines)	05,52	53,67	+ 48,15
IES08	Présence d'urinoirs	18,96	47,37	+ 28,41
IES09	Présence de point et poste d'eau	19,44	17,62	- 01,82
IES10	Présence d'un bureau bâtiment	53,6	58,80	+ 05,20
IES11	Présence d'une bibliothèque bâtiment	nd	01,24	nd
IES12	Présence d'un magasin bâtiment	38,00	47,90	+ 09,90
IES13	Présence d'une cuisine bâtiment	05,21	38,35	+ 33,14
IES14	Présence d'un magasin de vivres	nd	37,08	nd
IES15	Présence d'un terrain de sport équipé	79,32	79,27	- 00,05
IES16	Présence d'une boîte de pharmacie	17,49	28,54	+ 11,05

Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

nd : non disponible

Seule exception marquée, la baisse du niveau atteint en 2001 par rapport à celui de 1996 pour la délimitation et la matérialisation du périmètre scolaire. On enregistre en effet un écart de 28 points, de 81,04 % en 1996 à 53,06 % en 2001. Il conviendrait de contrôler cette norme pour pouvoir interpréter cette forte diminution.

Équipement mobilier (IEM01-06)

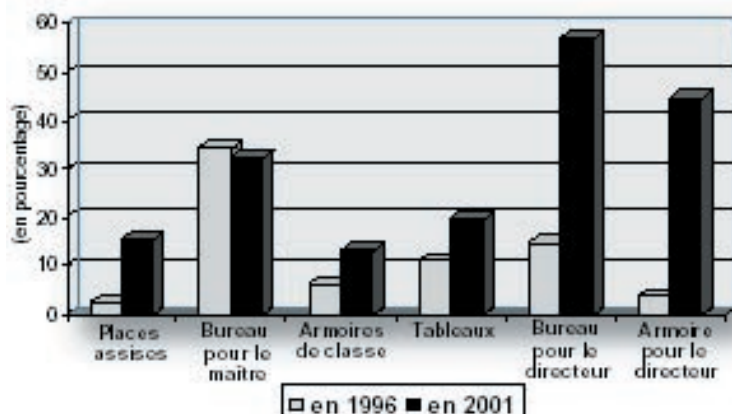
■ Au niveau national

Au niveau national, le rapport fait ressortir qu'en moyenne 30 % des écoles environ disposent en 2001 d'équipement mobilier conforme aux normes EQF, contre 12 % en moyenne en 1996.

Par rapport à la norme « Une place assise pour un élève », un déficit de 275 758 places est enregistré en 2001, contre 223 187 en 1996. Toutefois, le nombre d'écoles ayant atteint cette norme est passé de 68 en 1996 (soit 2,33 %) à 606 en 2001 (soit 15,32 %). Au regard

de l'expansion de la population scolaire, ces chiffres sont le résultat d'un important investissement. Ils reflètent les actions menées entre 1996 et 2001 pour équiper les écoles en tables-bancs pour les élèves et en mobilier pour les maîtres. La norme des places assises faisant en effet partie des priorités, elle a été prise en compte dans la programmation de 1998-2000 pour améliorer le niveau des écoles par rapport à l'EQF. Malgré tout, le niveau atteint reste encore très bas (15 %).

Graphique 5.3. Résultats de l'évaluation de l'équipement mobilier, 1996 et 2001



Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

Ainsi que le montre la *Graphique 5.3*, les progrès ne concernent pas uniquement les places assises, mais pratiquement tout le mobilier, à l'exception des bureaux pour les maîtres, dont le niveau de réalisation est passé de 34,12 % en 1996 à 32,23 % en 2001.

▪ Au niveau départemental

Le *Tableau 5.4* présente les résultats moyens pour les six départements.

Tableau 5.4. Résultats de l'évaluation sur l'équipement mobilier, 1996 et 2001

Départements	Score 1996 (en %)	Score 2001 (en %)	Ecart (en points)
Atacora	6,13	26,70	+ 20,57
Atlantique	11,57	37,96	+ 26,39
Borgou	6,84	30,33	+ 23,49
Mono	6,84	27,43	+ 20,59
Ouémé	7,22	33,02	+ 25,80
Zou	6,92	26,51	+ 19,59
Ensemble Bénin	7,74	30,28	+ 22,54

Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

Au regard des résultats par département, on note de façon générale une nette amélioration dans l'environnement scolaire entre 1996 et 2001. Cependant, le niveau moyen reste encore bien faible (autour de 30 %).

Processus (PQE03-05)-(PCAE01)-(PES01-02)

Après avoir passé en revue la première catégorie d'éléments que sont les intrants, intéressons-nous à la seconde, les processus. Ceux-ci comportent trois rubriques : i) la qualification des enseignants ; ii) les capacités administratives ; et iii) l'environnement scolaire.

Pour ces éléments, six normes ont été évaluées. Le *Tableau 5.5* propose une synthèse des résultats obtenus à l'échelon du pays.

Tableau 5.5. Résultats de l'évaluation des processus, 1995-96 et 2000-01

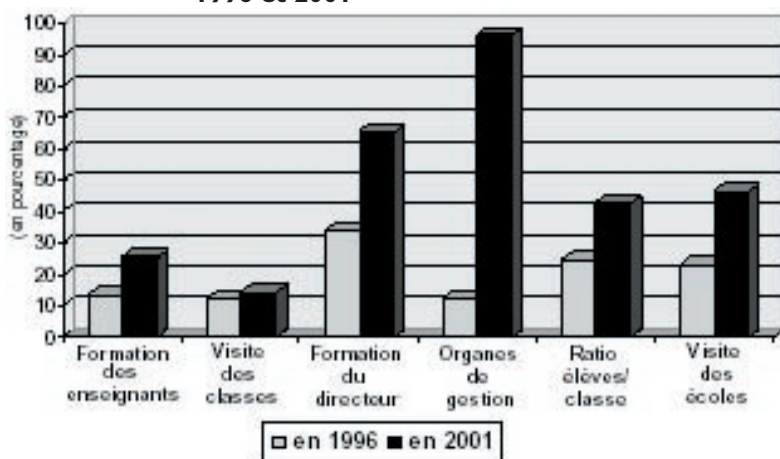
Réf.	Énoncé de la norme	Score (en %)		Ecart (en points)
		1995-96	2000-01	
PQE03	Formation des enseignants tous les 3 ans	13,24	24,95	+ 11,71
PQE04	Visite du CP ou de l'inspecteur / an	12,55	13,90	+ 01,35
PQE05	Formation du directeur à l'administration	33,98	65,04	+ 31,06
PCAE01	Présence d'organes de gestion	12,17	95,96	+ 83,79
PES01	Ratio élèves/classe <= 50 élèves	24,45	42,16	+ 17,71
PES02	Visite de l'inspecteur à l'école/an	22,91	46,39	+ 23,48

Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

Le processus de formation continue des enseignants s'est amélioré mais demeure à un niveau encore faible (voir les trois premières lignes du *Tableau 5.5* ci-dessus).

La participation des communautés à la gestion des écoles, notamment à travers les APE, s'est singulièrement renforcée, passant de 12,17 % à 95,96 %. L'attribution par l'Etat de subventions aux écoles primaires publiques depuis l'année scolaire 2000-01 a largement contribué à cette progression. Cette subvention, qui remplace les droits d'écolage des élèves, exige une participation bien définie des APE pour sa gestion – qui a entraîné l'amélioration constatée dans la mise en place d'organes de gestion au sein des écoles.

Graphique 5.4. Résultats de l'évaluation des processus, 1996 et 2001



Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

Comme l'illustre la *Graphique 5.4*, la situation reste très médiocre pour les activités de formation continue des enseignants et pour les activités des conseillers pédagogiques (respectivement 25 et 14 %). Plus de la moitié des écoles (environ 54 %) n'ont pas reçu une seule visite de l'inspecteur ou du conseiller pédagogique au cours de l'année scolaire 2000-01.

La synthèse de l'évaluation des écoles par rapport aux normes EQF permet de tirer les conclusions suivantes :

- sur le plan de la qualification du personnel enseignant, la situation s'est dégradée entre 1996 et 2001. Les besoins de formation pour l'acquisition d'une qualification professionnelle de base (CEAP) sont passés de 1 192 à 6 446 enseignants, ramenant le pourcentage des écoles dont tout le personnel est titulaire du CEAP de 68 à 23 % ;
- en ce qui concerne le matériel pédagogique, la situation est nuancée. Cependant, le contexte et l'ensemble des actions menées, particulièrement entre 1998 et 2001, nous autorisent à conclure à une amélioration de cet intrant ou, plus exactement, à une amélioration de la disponibilité du matériel pédagogique dans les écoles. Cela se vérifie en particulier pour les classes de CI et de CP où la généralisation des NPE a commencé ;
- pour l'environnement scolaire, la plupart des normes sont à un niveau proche ou supérieur à 50 %, témoignant en cela d'une amélioration par rapport à 1996 ;
- l'équipement mobilier est l'intrant pour lequel l'amélioration relative est la plus élevée, passant globalement de 7 à 30 %. Ce résultat traduit les actions menées dans ce domaine ;
- enfin, pour l'ensemble des processus, i) les activités du réseau d'animation pédagogique se sont légèrement améliorées mais demeurent à un niveau encore très bas ; ii) on relève une meilleure participation des APE à la gestion des écoles ; et iii) le ratio élèves par classe n'est toujours pas systématiquement respecté. Dans plus de la moitié des cas (58 %), le ratio moyen est supérieur à 50.

Résultats obtenus par rapport à l'efficacité interne

Nous choisirons quelques indicateurs pour apprécier les résultats obtenus en la matière, qui sont synthétisés dans le *Tableau 5.6*.

Tableau 5.6. Quelques indicateurs de résultats entre 1996 et 2001

Indicateurs	Sexe	Niveaux en 1996	Niveaux en 2001
Pourcentage de redoublants	M	24,91	19,88
	F	25,45	19,90
	MF	25,11	19,84
Taux de rétention	M	43,9 %	53,1 %
	F	38,3 %	43,1 %
	MF	41,8 %	49,2 %
Taux d'achèvement	M	37,4 %	39,8 %
	F	28,8 %	30,4 %
	MF	34,3 %	36,1 %
Coefficient d'efficacité	M	0,41	0,43
	F	0,33	0,34
	MF	0,38	0,40
Taux brut de scolarisation	M	84,58 %	104,39 %
	F	51,97 %	72,33 %
	MF	68,84 %	88,49 %
Indice de parité entre les sexes		0,61	0,69

Source : Extrait *Rapport statistique évaluation EQF 1997* et *Rapport statistique évaluation EQF 2003*

Les indicateurs calculés ci-dessus participent à la mesure de la qualité de l'éducation du point de vue du rendement et de l'efficacité de l'école.

Proportion de redoublants

Plus il y a de redoublants dans un système, moins celui-ci est performant. La proportion de redoublants par rapport à l'ensemble des effectifs est passée de 25 % en 1996 à 20 % en 2001, soit une diminution de 5 points sur cinq ans. Ce n'est certes pas l'idéal, mais cela témoigne d'une tendance à l'amélioration. Cela étant, un taux de redoublement de 20 % reste trop élevé pour une école efficace et de qualité. Les rapports calculés pour les garçons et les filles sont sensiblement égaux.

Taux de rétention et d'achèvement

Le taux de rétention et les autres indicateurs de rendement interne ont été calculés à partir de la méthode de cohorte reconstituée. Le taux de rétention, qui indique la proportion d'élèves atteignant la classe de CM2, est de 41,8 % en 1996 contre 49,2 en 2001. Le taux d'achèvement indique pour sa part la proportion d'élèves ayant achevé avec succès le CM2 : il est de 34,3 % en 1996 et de 36,1 % en 2001.

Si l'on constate une tendance à l'amélioration pour ces deux indicateurs, l'écart au bout de cinq ans est insignifiant et le niveau très faible.

Coefficient d'efficacité

Il est défini comme le rapport entre le nombre d'années-élèves effectivement utiles sur le nombre d'années-élèves effectivement dépensées pour former un diplômé de fin de primaire. Ce coefficient est passé de 0,38 en 1996 à 0,40 en 2001 (et de 0,33 à 0,34 pour les filles). Dans des conditions optimales, ce coefficient est égal à 1. Le fait qu'il se situe en deçà de 0,50 signifie que plus de la moitié des ressources investies dans l'enseignement primaire sont « gaspillées », c'est-à-dire qu'elles servent à supporter les charges dues aux redoublements et aux abandons.

Taux brut de scolarisation

Les taux bruts de scolarisation (TBS) permettent de mesurer l'accès. Ils ont considérablement augmenté entre 1996 et 2001, passant de 68,84 % en 1996 à 88,49 % en 2001, soit un écart de près de 20 points en cinq ans. Reste à savoir si cet accès massif sera suivi d'une réduction des disparités.

Indice de parité entre les sexes (IPS)

L'IPS est le rapport du TBS des filles sur le TBS des garçons : il mesure donc l'équité de l'accès par rapport au genre et permet des comparaisons entre les différentes régions du pays. Il témoigne ici de l'évolution de l'accès et, éventuellement, de la régression de la disparité régionale relevée lors du diagnostic.

Ainsi que l'indiquait le *Tableau 9*, l'IPS est passé de 0,61 en 1996 à 0,69 en 2001 ; sur la même période, le TBS a progressé de 20 points. S'il y a bien eu une amélioration de la scolarisation des filles par rapport à la période antérieure à 1996, les garçons autant que les filles enregistrent la même progression entre 1996 et 2001.

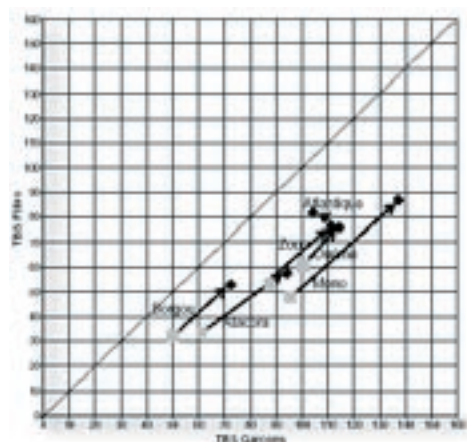
Le *Tableau 5.7* permet d'apprécier l'effort consenti dans chaque département.

Tableau 5.7. Taux brut de scolarisation par département (en pourcentage), 1996 et 2001

	Départements						BENIN
	Atacora	Atlantique	Borgou	Mono	Ouémé	Zou	
Garçons 2001	93,66	104,71	72,37	137,60	114,10	111,62	104,39
Filles 2001	58,29	82,40	53,08	87,18	76,15	76,09	72,33
Garçons 1996	61,72	110,68	50,34	95,69	101,01	87,22	84,58
Filles 1996	33,30	80,00	31,93	47,55	59,95	53,44	51,97

Source : Annuaires statistiques du Ministère de l'Education Nationale

Graphique 5.5. Evolution des TBS par département entre 1995-96 et 2000-01



Les points en gris clair représentent l'intersection des taux bruts de scolarisation des garçons et des filles pour les différents départements en 1996. Les points gris foncés représentent les mêmes données pour 2001. Les flèches indiquent le sens et l'importance de la progression du taux brut de scolarisation entre 1996 et 2001.

Source : Interprétation graphique du tableau 5.7 ci-dessus réalisée pour les besoins d'analyse

Tous les points se situant en dessous de la diagonale, cela signifie que dans tous les départements les garçons sont plus scolarisés que

les filles. Le département du Mono a fait le plus long chemin alors que l'Atlantique a atteint le taux maximal pour les garçons ; le fait que le point se dirige vers la diagonale indique une tendance à une amélioration de la scolarisation des filles. Quant au Borgou, il semble être très en retard par rapport à tous les autres départements.

Les résultats du rendement interne présentent globalement une tendance à l'amélioration. Cependant, les niveaux atteints en valeur absolue sont assez faibles et correspondent à un très bas niveau de qualité des écoles. Le développement quantitatif de l'école n'a pas été soutenu par un développement qualitatif conséquent.

6. Contraintes, leçons à tirer et défis à relever

Conçu à la fois comme une vision opérationnelle de la réforme éducative en cours au Bénin et comme un outil de planification de cette réforme, le programme EQF a apporté un certain nombre d'améliorations au système éducatif ou, tout au moins, permet d'avoir une vision de la situation des écoles vis-à-vis des normes de qualité.

Cependant, l'évaluation des écoles par rapport aux normes EQF réalisée en octobre 1997 et celle intervenue à l'occasion de la présente étude de cas ont répertorié un certain nombre de contraintes qui ont affecté ces dernières années la qualité du système éducatif béninois.

Contraintes relatives à la qualité de l'éducation primaire au Bénin

Différents facteurs ont annihilé les efforts déployés par les acteurs de l'école ces dernières années pour améliorer la qualité du système éducatif au Bénin.

- *La pénurie persistante d'enseignants qualifiés liée à la demande croissante d'éducation, à la gestion des ressources humaines disponibles et à la politique de formation et de recrutement.*

On dénombre encore en effet 20 % d'écoles où certaines classes n'ont pas de maître. Le déficit est évalué à 1 066 enseignants au titre de l'année scolaire 2000-01. Par ailleurs, le personnel en poste n'est pas toujours qualifié pour l'enseignement : 40 % des enseignants présents dans les classes n'ont pas la qualification professionnelle de base. A cela viennent s'ajouter le dysfonctionnement du réseau d'animation pédagogique, censé assurer la formation continue des enseignants, et l'absence de structure à grande capacité pouvant assurer la formation des instituteurs.

- Une faible capacité d'accueil des enfants en primaire, liée au manque d'infrastructures, d'enseignants et de mobilier.*

Cela se traduit par les ratios élèves par classe : près de la moitié des écoles (48 %) ont des effectifs moyens par classe supérieurs à 50 élèves et ne répondent pas à la norme EQF qui prescrit un effectif inférieur ou égal à 50. En outre, plus d'un quart des élèves (28 %) ne disposent pas de places assises. Tout cela témoigne de la faiblesse persistante de l'offre d'éducation.
- Un manque de manuels scolaires pour les quatre dernières années du primaire.*

Un tiers seulement des écoles au Bénin répond aux normes EQF en ce qui concerne le matériel pédagogique. Cette carence constatée dans tous les départements pourrait s'expliquer par le fait que la généralisation des NPE n'a pas encore atteint en 2001 les quatre dernières années du primaire, contrairement aux deux premières années qui sont entrées dans la phase de généralisation.
- Une certaine iniquité géographique, avec de fortes disparités communales dues à un manque de cohérence dans la politique de distribution des intrants devant contribuer à la qualité de l'enseignement ainsi qu'à des facteurs socioculturels.*

S'agissant des disparités régionales, elles sont importantes au niveau de l'offre d'éducation, de la formation et du suivi des maîtres. La politique de formation et d'encadrement des enseignants est ici également mise en cause. On constate des disparités entre les sexes au niveau de l'accès et du rendement interne. Il faudra donc non seulement inscrire davantage de filles à l'école, mais également les y maintenir.

Leçons à tirer de l'expérience EQF au Bénin

L'EQF est un processus itératif et évolutif. L'une des stratégies déployées pour la mise en œuvre du programme EQF au Bénin a consisté à identifier des normes prioritaires. En sélectionnant des actions

prioritaires importantes, le choix des normes a permis de s'assurer de résultats concrets. Cette démarche écarte les risques d'un saupoudrage sans résultat apparent.

Cependant, quelques insuffisances ont été observées dans la mise en œuvre :

- les enseignants négligent ou abandonnent les ressources mises à leur disposition par manque de motivation, de formation appropriée, de confiance en soi et de soutien pédagogique ;
- les livres et autres matériels didactiques font défaut, quand ils ne restent pas stockés dans leurs emballages, en pleine année scolaire, dans le magasin de l'école ou dans le bureau du directeur ;
- le manque de suivi de la première définition EQF ;
- le nombre insuffisant d'enseignants par rapport au nombre de classes à encadrer.

Aujourd'hui et après quelques années de léthargie, la reprise des activités du programme EQF a relancé le débat sur la définition de l'EQF. Des discussions sont engagées pour l'élaboration d'une deuxième définition EQF. Les principales questions évoquées se résument comme suit :

- bien que ce choix ait été fait à dessein, il faut rappeler que la première définition EQF n'a pris en compte que les deux premières catégories d'indicateurs (intrants et processus), ce qui en a réduit la portée. Cela revient presque à considérer que les écoles n'ont aucune obligation de résultats ;
- environ 4/5 des 50 normes retenues ne concernent que les intrants, les processus devant se contenter de la « portion congrue » (1/5). Ce faisant, la première définition EQF a accordé beaucoup d'importance aux ressources à fournir aux écoles et s'est peu souciée de la gestion rationnelle, de l'utilisation efficiente et de la valorisation des ressources fournies aux écoles ;
- l'absence d'indicateurs sur des paramètres aussi importants que l'efficacité, l'équité entre filles et garçons et l'implication de la communauté dans la gestion de l'école, constitue une autre insuffisance à combler.

Défis à relever

L'école béninoise connaît un développement quantitatif indéniable. On a assisté ces dernières années à une expansion de la population scolaire qui, à première vue, conduirait à penser que l'offre éducative est insuffisante. Cependant, l'évaluation de la qualité de l'école permet de conclure que le niveau de la qualité de l'éducation au Bénin est encore très faible, malgré les ressources mises à la disposition du secteur ces dernières années.

Cette situation soulève une interrogation : les ressources sont-elles insuffisantes pour créer les conditions de qualité recherchées et, dans l'affirmative, suffirait-il alors de mettre davantage de ressources à disposition pour que la qualité s'améliore ?

Le coefficient d'efficacité de l'école primaire en 2001 est égal à 0,40. Autrement dit, on dépense deux fois et demie la ressource nécessaire pour produire un diplômé. Cela correspond à un taux d'achèvement de 36 %, lequel signifie que pour 100 enfants admis en CI, 36 seulement parviennent à finir le CM2. Ces deux indicateurs attestent d'un « gaspillage » des ressources dans le processus de formation.

Parallèlement, l'évaluation fait ressortir certaines insuffisances de l'offre (enseignants non qualifiés et pas assez nombreux, salles de classe, manuels, matériel didactique et mobilier scolaire insuffisants).

En conclusion, les ressources sont gaspillées alors même qu'elles sont insuffisantes. Se pose alors concrètement la question de la gestion du système éducatif dans sa globalité, l'objectif étant **de parvenir à combiner idéalement les ressources pour garantir un rendement optimal du système éducatif.**

Dans cet exercice, tous les paramètres devront être pris en compte et il est certain qu'il faudra davantage de ressources. Mais il est indispensable de rationaliser l'utilisation des ressources pour de meilleurs rendements, tant au cours du processus de formation qu'au niveau des résultats. Pour ce faire, un certain nombre de questions devront être résolues :

- les programmes d'enseignement, les manuels et les autres intrants garantissent-ils une formation de qualité ?
- quelle stratégie de formation et de gestion du personnel enseignant et d'encadrement pourrait assurer l'exécution du programme et en garantir les résultats attendus ? Le facteur « ressource humaine » est déterminant.
- quelles structures d'accompagnement faut-il mettre en place pour veiller au fonctionnement de cette entreprise ?

Dans ce schéma, l'EQF reste un outil de suivi et d'évaluation par excellence.

7. Conclusion

Les normes de l'école de qualité fondamentale conçues et élaborées à la fois comme une vision opérationnelle et un outil de planification de la mise en œuvre de la réforme du système éducatif en général et de l'enseignement primaire en particulier, ont servi à fixer les conditions d'apprentissage nécessaires à une éducation de qualité au Bénin ainsi que les conditions permettant d'orienter les interventions des principaux acteurs de l'école béninoise.

Les normes EQF sont le fruit d'un long processus participatif associant divers travaux et enquêtes préliminaires menées par l'équipe EQF ainsi que des phases de discussion et de concertation aussi larges que possible ayant regroupé les différents acteurs du système éducatif national et les partenaires au développement. Elles ont fait l'objet d'une vaste campagne d'appropriation à travers tout le territoire.

La mise en œuvre progressive de ces normes a abouti à des résultats tangibles permettant d'améliorer jusqu'à un certain point les conditions d'accueil et d'encadrement des élèves. Seule une conjonction particulière de facteurs (contexte socio-politique et économique national en pleine mutation, motivation et disponibilité des cadres nationaux, disposition des partenaires au développement à fournir un appui budgétaire pour l'amélioration du cadre des politiques et stratégies éducatives, du cadre institutionnel et de l'environnement de l'école) a permis d'obtenir ces résultats.

Il reste pourtant beaucoup à faire et la mise en œuvre efficiente, au niveau national, départemental et local, permettra la poursuite de programmes et d'actions toujours plus pertinents pour résoudre progressivement les problèmes d'équité de l'accès à l'école et de qualité des services offerts, à savoir :

- l'élargissement de l'accès à l'enseignement de base, afin que celui-ci soit suivi par tous les enfants qui en ont l'âge ;

- l'amélioration de l'efficacité interne, afin que tous les élèves achèvent effectivement le cycle de l'enseignement de base ;
- l'amélioration de l'efficacité externe garantissant la pertinence des apprentissages, afin que les élèves qui quittent l'école aient acquis les compétences requises pour non seulement se prendre en charge et relever les défis de leur époque, mais aussi pour contribuer efficacement à la résolution des problèmes de leur société et au développement durable de leur milieu.

Un certain nombre de défis interpellent les décideurs et les acteurs de l'école béninoise, à tous les échelons du système. Il s'agit surtout :

- du nombre très élevé d'enfants non scolarisés ou ne restant pas suffisamment à l'école pour bénéficier pleinement des activités pédagogiques qui s'y déroulent ;
- de la persistance des disparités liées au genre, aux zones et aux régions ;
- du fort taux de redoublement et du faible taux de réussite à l'entrée en sixième ;
- du manque de pertinence des apprentissages par rapport aux exigences de la vie et aux besoins des communautés ;
- de l'absence ou de l'insuffisance de synergie entre le personnel enseignant, les parents d'élèves et la communauté.

Nous restons convaincus que la conjugaison harmonieuse des efforts de tous les acteurs du système – à partir des normes de qualité et des niveaux de performances progressivement définis en fonction de l'évolution de la société – facilitera effectivement la réalisation intégrale des objectifs assignés à l'école de qualité fondamentale. A son tour, cette école de qualité fondamentale permettra aux nouvelles générations de bénéficier dans l'équité d'une éducation de base qui les prépare à jouer un rôle productif et à assumer les responsabilités socio-politiques qui les attendent dans la vie active

8. Annexes

Annexe 1. Liste des normes EQF selon la PD/EQF (mars 1995)

CODE	ENONCE DE LA NORME
	I- LES INTRANTS
	Qualification du personnel enseignant (IQE) : 4 éléments
IQE 1	Tous les enseignants ont la formation professionnelle de base.
IQE 2	Au moins 50% des enseignants ont le diplôme professionnel d'enseignement requis.
IQE 3	Le directeur ou la directrice est titulaire du diplôme professionnel d'enseignement requis.
IQE 4	Le directeur ou la directrice est formé(e) à la gestion administrative pédagogique et financière de l'école.
	Programmes, matériel pédagogique, manuels scolaires (IMP) : 3 éléments.
IMP 1	Les profils de l'élève (compétences recherchées) sont disponibles au niveau de chaque enseignant.
IMP 2	Les programmes et guides pédagogiques ou programme-guide, en harmonie avec le profil de l'élève et adaptés aux besoins du milieu sont disponibles au niveau de chaque enseignant.
IMP 3	Chaque enseignant tient un cahier journal aménagé afin d'y noter la progression des cours et les observations.
IMP 4	Au moins un livre ou un jeu de livres de français pour deux élèves.
IMP 5	Un cahier d'exercice de mathématiques par élève au CI, CP.
IMP 6	Au moins un livre de mathématiques pour deux élèves à partir du CEI.
IMP 7	Un cahier (ou un jeu de cahiers) d'exercices d'éveil par élève à partir du CEI
IMP 8	Au moins un kit pour la géométrie, par école et 2 kits au moins dans une école de 6 classes ou plus.
IMP 9	Au moins un kit pour le système métrique, par école et 2 kits au moins dans une école de 6 classes.
IMP 10	Au moins un kit pour l'arithmétique, par école et 2 kits au moins dans une école de 6 classes ou plus.
IMP 11	Au moins un kit pour l'éveil, par école et 2 kits au moins dans une école de 6 classes ou plus.
IMP 12	Au moins 1 kit pour le français, par école et 2 kits dans une école de 6 classes ou plus.
IMP 13	Au moins un kit de sport, par école et 2 kits dans une école de 6 classes ou plus
	Environnement scolaire – encadrement (IES) : 16 éléments
IES 1	Chaque classe dispose d'un enseignant.
IES 2	L'école est en possession d'un titre de propriété à savoir : un titre foncier, un acte de donation, un arrêté préfectoral ou un contrat de location.
IES 3	Le domaine de l'école est bien délimité.

IES 4	La cour de l'école est ombragée.
IES 5	La cour de l'école offre un espace de 3m ² au moins par élève.
IES 6	Des bâtiments de classes en matériaux définitifs, comportent une véranda et sont conformes aux normes de construction et de sécurité et en adéquation avec l'environnement (par exemple des plafonds sont indispensables dans les régions à température élevée en saison sèche).
IES 7	Des latrines à raison d'un bloc de 4 fosses pour 3 classes et conformes aux normes de construction et d'hygiène.
IES 8	Des urinoirs aménagés en matériaux du milieu.
IES 9	De l'eau potable disponible sous forme de : - point d'eau (exemple : eau courante, pompe hydraulique, puits couvert, citerne couverte), et - postes d'eau (exemple : robinets, jarres ou seaux couverts et munis d'un bol)
IES 10	Une salle à usage de bureau pour le directeur d'une superficie minimale de 12 m ² , soit environ 4 m sur 3 m, et d'une hauteur de 4 .m
IES 11	Une bibliothèque pour les élèves.
IES 12	Un magasin de rangement, d'au moins 12 m ² , et attenant au bureau du directeur.
IES 13	Une cuisine équipée pour les écoles à cantine.
IES 14	Un magasin pour entreposer les vivres dans les écoles à cantine.
IES 15	Un terrain de sport adéquat pour la pratique des sports définis au programme du primaire.
IES 16	Une boîte à pharmacie par école ou une infirmerie pou un complexe scolaire d'au moins quatre (04) groupes, soit environ pour 1200 élèves.
Equipement – mobilier (IEM) : 6 éléments	
IEM 1	Le nombre de places assises sur tables-bancs (ou tables et bancs) à une ou deux places correspond au moins au nombre des élèves. Les tables-bancs (ou tables et bancs) tenant compte de l'ergonomie.
IEM 2	Chaque enseignant dispose d'une table à tiroir(s) et d'une chaise suivant les normes d'usage.
IEM 3	Chaque classe dispose au moins d'une armoire de rangement.
IEM 4	Chaque classe dispose de deux (2) tableaux noirs, au mur ou sur chevalet.
IEM 5	Un bureau pour le directeur suivant les normes d'usage.
IEM6	Au moins une armoire de rangement pour le directeur.
2- LES PROCESSUS	
Qualification du personnel enseignant (PQE) : 5 éléments	
PQE 1	Dans le cadre de l'école (supervision permanente assurée par le directeur et les inspecteurs), tous les enseignants bénéficient d'une formation continue relative à l'amélioration des méthodes pédagogiques, d'une part, à la compréhension et la mise en œuvre des programmes d'études d'autre part.
PQE 2	Dans le cadre des unités Pédagogiques, tous les enseignants bénéficient d'une formation continue relative à l'amélioration des méthodes pédagogiques, d'une part, à la compréhension et à la mise en œuvre des programmes.
PQE 3	Dans le cadre de la formation continue organisée par la DER, l'INFRE et les DDE, tous les enseignants, y compris le Directeur, bénéficient, tous les trois ans, d'une formation continue relative à l'amélioration des méthodes pédagogiques d'une part, à la compréhension et à la mise en œuvre des programmes d'études d'autre part.
PQE 4	Tous les enseignants y compris le directeur ou la directrice, reçoivent au moins une visite d'un conseiller pédagogique ou d'un inspecteur par an.
PQE 5	Le directeur ou la directrice est recyclé(e) tous les trois (3) ans, à la gestion administrative, pédagogique et financière de l'école.

	Capacités administratives (PCA) : 2 éléments
PCA 1	Existence des structures de gestion de l'établissement (APE, comité de santé, comité de gestion, comité de gestion de la cantine).
PCA 2	Existence des instruments de gestion tenus à jour : registres appropriés, programmes d'activités, apports d'activités, archives de l'école.
	Horaires (PHO) : 1 élément
PHO 1	L'horaire minimum d'enseignement requis est respecté. La répartition pourrait tenir compte des besoins du milieu après autorisation du DDE.
	Evaluation (PEV) : 1 élément
PEV 1	Existence d'un système opérationnel d'évaluation des élèves.
	Environnement scolaire – encadrement (PES) : 2 éléments
PES 1	L'effectif des élèves (Ratio élève/maitre) est inférieur ou égal à 50 dans chaque classe.
PES 2	L'école reçoit au moins une fois une visite d'inspecteur.

Annexe 2. Fiche de synthèse nationale – évaluation EQF 1995-1996

EVALUATION DES ECOLES DU BEVIN PAR RAPPORT AUX NORMES EQF DEFINITION EQF (Notes 1995)

Année scolaire : 1995-1996 RAPPORT NATIONAL

Nombre d'écoles : 248
Nombre d'enseignants : 2835

	CE1	CE2	CE3	CE4	CE5	CM1	CM2	TOT.
SCOL.	2500	2454	2490	2475	2510	2490	2485	17804
Mas.	106159	34773	77023	64341	19691	44590	437383	
Fem.	70027	50056	43020	32422	28990	19370	240400	
Tot.	176186	136129	121043	96763	48681	63960	658813	

INTRANTS	Notes atteignant la norme		Écart
	Nombre	%	
QUALIFICATION DES ENSEIGNANTS (ICE 3) - 94			
ICE01: Titulaire CEAD*	1384	38,04%	1,02
ICE02: 0/5 ans. CAP	2510	57,11%	3,07
ICE03: Directeur CAP	2934	97,87%	0,12
ICE04: Directeur formé	1309	46,87%	1,57

PROCESSUS	Écoles atteignant la norme	
	Nombre	%
QUALIFICATION ENSEIGNANTS (ICE 3) - 99		
PQE01: Supérieur/Docteur	X	
PQE02: Formation U.P.	X	
PQE03: Formation 3 ans	368	13,29%
PQE04: Vite CP ou EP	706	12,52%
PQE05: Formation A.S.	261	33,98%

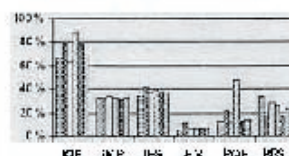
MATÉRIEL PÉDAGOGIQUE (MPC) - 13				
MPC01: Péri. Éleve	185	5,21%	1,73	
MPC2: Programm. sc.	2617	62,75%	2,93	
MPC3: Journal Classe	2823	98,81%	0,9	
MPC4: Français CV	3,04	929	31,05%	46 720
MPC5: Français CE	4,40	5/5	19,05%	59 314
MPC6: Français Cl. CP	1,57	1650	95,08%	38 740
MPC7: Maths Cl. CP	001	20,01%	2:1 300%	
MPC8: Maths CE et CV	122	4,10%	170 385	
MPC9: Eval. CE et CM	15	0,51%	367 345	
MPC10: KI Sémiothe	X			
MPC11: KI Syst. Métrique	X			
MPC12: KI Anthropologie	X			
MPC13: KI Livr.	X			
MPC14: KI Français	X			
MPC15: KI Sport	X			

CAPACITÉS ADMINISTRATIVES (PCA) - 02	
PCA01: Organes de Gestion	365 12,17%
PCA02: Outils de Gestion	X
HORAIRES (PHO) 1	
EVALUATION (PEV) 1	
ENVIRONNEMENT SCOLAIRE (IES) - 18	
IES01: Salle de SF	719 76,37%
IES02: Veste IEP	358 32,91%

ENVIRONNEMENT SCOLAIRE (IES) - 18			
IES01: 1 salle. Classe	1320	95,02%	1,481
IES02: 1 salle. Pré-Classe	749	26,45%	
IES03: 1 salle. Dom. d'élève	2362	81,34%	
IES04: Cour. couloir	X		
IES05: 3-12 par élève	X		
IES06: Classe en dur	1118	36,34%	
IES07: Latrine	161	5,82%	2 714
IES08: Urinoir	528	18,95%	
IES09: Puits et puits-foues	567	19,94%	
IES10: Bureau admin.	1593	55,63%	
IES11: Bibliothèque	1500	53,60%	
IES12: Magnét. bal. ment.	1100	37,93%	
IES13: Club de récréation	182	5,21%	
IES14: Magasin. pour livres	X		
IES15: Van. auto. de sport	23 3	78,37%	
IES16: Boîte pharmacie	510	17,42%	

SYNTHÈSE	
Qualification des Enseignants (ICE):	74,73%
Matériel Pédagogique (MPC):	32,28%
Environnement Scolaire (IES):	35,62%
Équipement et Mobilier (IEV):	1,28%
Processus Qualification Ens. (PQE):	18,82%
Processus Environnement Scol. (PES):	21,01%

Niveau EQF (5) Départements



Places assises aux tables (tables à 2 places)

Total	40590
Tableaux à 2 places	32130
Tableaux à 3 places	7750
Tableaux à 5 places	610

Légende: X : données non disponibles

SSO/DAP/EMERS en collaboration avec le projet CLEF

9. Bibliographie

- Banque mondiale, 2002. *Le système éducatif béninois : performance et espaces d'amélioration pour la politique éducative*. 80 p.
- Ministère de l'Education nationale, (MEN) ; DEP ; DAPS, 1995. *Ecole de qualité fondamentale : EQF : première définition*. 20 p.
- Ministère de l'Education nationale et de la Recherche scientifique (MENRS), 1996. *Ecole de qualité fondamentale : programme d'information et de sensibilisation au niveau central*. 78 p.
- MENRS ; DEP ; DAPS, 1997. *Evaluation des écoles par rapport aux normes EQF*, volume I (synthèse national - départements - sous-préfectures). 77 p.
- MENRS, 1998. *Ecole de qualité fondamentale : profil national et profils départementaux de l'école de qualité fondamentale*. 50 p.
- MENRS, ADEA, INFRE, 1998. *Etude prospective, bilan de l'éducation en Afrique : cas du Bénin*. 78 p.
- MENRS ; DEP ; DAPS 1998. *Ecole de qualité fondamentale : système de suivi du plan d'action EQF*, 1998. 39 p.
- MENRS ; DEP ; DPP, 2001 – *Ecole de qualité fondamentale : projet de deuxième définition*. 60 p.
- Oulaï, Dramane et Péano, Serge, 2000. *La dépense d'éducation au Bénin 1993-96*, Institut international de planification de l'éducation.

La collection

Expériences africaines – études de cas nationales

La collection *Expériences africaines – études de cas nationales* de l'ADEA vise à mettre en valeur les expériences porteuses qui se déroulent sur le continent africain.

Le repérage d'expériences réussies, leur analyse et leur diffusion font partie de la méthodologie de l'ADEA et de sa contribution au développement de l'éducation en Afrique.

A travers cette approche « praxique », l'ADEA s'applique à trouver sur le continent africain les solutions aux défis posés par le développement des systèmes éducatifs. Elle contribue ainsi à institutionnaliser, au bénéfice des développements futurs, une culture d'apprentissage fondée sur l'analyse critique des expériences.

C'est à cette fin que l'ADEA incite régulièrement les pays africains à documenter et à partager les expériences qu'ils considèrent comme réussies.

Les études de cas, qui sont en général le fruit du travail d'équipes nationales constituées au sein des ministères africains de l'éducation, portent sur les sujets les plus divers : expériences relatives à l'élargissement de l'accès, au renforcement de l'équité, à l'amélioration de la pertinence, au perfectionnement de la gestion et de l'utilisation des ressources ; stratégies d'extension et de pérennisation des pratiques et politiques efficaces ; initiatives prometteuses face au VIH/SIDA ; politiques et stratégies d'amélioration de la qualité de l'éducation pour tous.

Puisant dans cette riche moisson, la collection *Expériences africaines – études de cas nationales* diffuse les meilleures études, celles susceptibles d'inspirer d'autres pays dans leurs efforts de rénovation et de perfectionnement de leurs systèmes éducatifs.

L'ADEA

Forum pour le dialogue politique sur l'éducation en Afrique

Réseau de professionnels, de praticiens et de chercheurs
dans le domaine de l'éducation

Partenariat entre ministères de l'éducation et organismes de
coopération au développement

Catalyseur pour les réformes de l'éducation

L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) existe depuis 1988. Sous la désignation « Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique » (DAE), elle a d'abord été créée pour promouvoir le dialogue sur les politiques éducatives en Afrique et servir de cadre à une meilleure coordination des organismes de développement.

Depuis sa création, l'ADEA est devenue un véritable partenariat entre les ministres africains de l'éducation et de la formation et leurs partenaires techniques et externes. Elle a également évolué pour constituer aujourd'hui un réseau de professionnels, de praticiens et de chercheurs et, de par le dialogue politique qu'elle promeut, un catalyseur pour les réformes de l'éducation.

Le dialogue sur les politiques se déroule à travers les programmes et activités mis en œuvre par le Secrétariat de l'ADEA et ses groupes de travail. Événement le plus important pour l'éducation en Afrique, les biennales qu'elle organise en sont les moments forts. Les conférences ministérielles africaines ainsi que les séminaires du comité directeur de l'ADEA constituent des occasions privilégiées pour renforcer le dialogue politique régional et les échanges sur l'agenda de la coopération éducative en Afrique.

Les groupes de travail (GT) de l'ADEA cultivent également un dialogue sur les politiques autour de priorités éducatives identifiées comme telles par les pays africains. Actuellement au nombre de onze, ces GT s'intéressent aux thèmes suivants : analyse sectorielle en éducation, communication pour l'éducation et le développement, développement de la petite enfance, éducation non formelle, enseignement à distance et apprentissage libre, enseignement supérieur,

finances et éducation, livres et matériel éducatif, profession enseignante, statistiques de l'éducation, enseignement des mathématiques et des sciences. Quatre autres groupes ad hoc sont chargés de mener un travail exploratoire autour des préoccupations liées au VIH/SIDA, à la qualité de l'éducation, au dialogue politique et au post-primaire.

Parmi ses autres activités l'ADEA encourage le partage d'expériences et de compétences africaines à travers son programme d'échanges intra-africains. Ce programme a pour objet de faciliter les visites d'études entre pays et les missions d'expertise de spécialistes africains envoyés pour assister les pays demandeurs. L'ADEA apporte également son appui à la coordination nationale des organismes de financement. Depuis 2001, elle organise un Prix africain du journalisme d'éducation pour encourager la presse africaine à s'intéresser à l'éducation et à contribuer aux débats publics dans ce domaine.

L'ADEA est par ailleurs une source d'informations sur l'éducation en Afrique. Elle met à la disposition des intéressés plusieurs bases de données sur ses activités, sur les programmes et projets à financement externe, sur les statistiques de l'éducation en Afrique et sur les spécialistes et professionnels de l'éducation africains.

Enfin, un programme de publications diffuse les enseignements tirés des biennales et met en valeur les expériences porteuses qui se déroulent sur le continent africain. Le Secrétariat publie en outre une lettre d'information trimestrielle et un Bulletin de brèves mensuel.

Pour plus d'informations sur l'ADEA vous pouvez consulter son site web : **www.adeanet.org**

Les normes EQF pour le pilotage d'une éducation de qualité au Bénin

L'ouvrage

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement primaire au Bénin il a été retenu, dans le volet planification et suivi, le plan d'action « Ecole de Qualité Fondamentale » (EQF). L'EQF dans sa conception et sa mise en œuvre est une traduction de la vision opérationnelle de la réforme et un outil de planification centrale. En effet l'EQF permet de définir pour l'ensemble du pays les normes pour une école de qualité. Il procède à une évaluation du niveau de ces normes et mesure les écarts entre la situation du moment et les conditions souhaitées par la définition EQF. Suite à cette évaluation, le processus dans une approche réaliste, simple, évolutive et participative opère des choix pour l'élaboration d'un programme d'intervention dans les écoles qui tiennent compte des ressources et des moyens mobilisables. Cet exercice requiert la participation de tous les acteurs de l'école ; la définition des normes évolue avec le temps et s'adapte en fonction des résultats des évaluations successives.

Le présent ouvrage, élaboré par une équipe de cadres de la Direction de la programmation et de la prospective du ministère des Enseignements primaire et secondaire, expose le mécanisme de conception et de mise en œuvre de l'EQF ; il présente quelques uns des résultats obtenus entre 1996 et 2001 dans les écoles primaires au Bénin, les leçons à en tirer et les défis à relever.

Au delà de la quête de la qualité, l'exercice EQF est un instrument pratique d'évaluation et de suivi des projets et programmes dans les écoles.

Les auteurs

Honoré D. DEWANOU, économiste gestionnaire et spécialiste des sciences et technologies de l'information, travaille depuis une vingtaine d'années dans les structures chargées de la planification de l'éducation au Bénin. Il est actuellement le directeur adjoint de la programmation et de la prospective au ministère des Enseignements primaire et secondaire.

Victoire AKPAKO, ingénieur statisticien économiste, est chef du service de la statistique et de la gestion de l'information au ministère des Enseignements primaire et secondaire.

Denise Georgette GRIMAUD est sociologue et responsable du service de la promotion de la scolarisation des filles. Elle a une expérience acquise sur le terrain de la conduite des activités pour la promotion de la scolarisation des filles.

Janvier ODJOU, enseignant puis ingénieur statisticien économiste, est le chef du service des études et de la prospective.

Joseph AHANHANZO est à la tête de la Direction de la programmation et de la prospective au sein du ministère des Enseignements primaire et secondaire.

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Institut international de planification de l'éducation (IIEP)/UNESCO

7-9, rue Eugène Delacroix – 75116 Paris, France

Tél : +33(0)1 45 03 77 57 Fax : +33(0)1 45 03 39 65

Mél : adea@iiep.unesco.org site web : www.ADEAnet.org

L'HARMATTAN

16, rue des Ecoles, 75005 Paris Tél : +33(0)1 4046 7911 Fax : +33(0)1 4329 8620