

La scolarisation primaire
universelle en Afrique :

le défi enseignant



Pôle de Dakar

ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

*La scolarisation primaire universelle en Afrique :
le défi enseignant*

Les auteurs

Cette publication a été rédigée au sein du Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Afrique (BREDA) par l'équipe du Pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar.

L'équipe de rédaction était composée de :

M. Jean-Pierre Jarousse, coordonnateur
M. Jean-Marc Bernard, conseiller pour les appuis pays
M. Kokou Améléwonou, analyste des politiques éducatives
M^{me} Diane Coury, analyste des politiques éducatives
M^{me} Céline Demagny, stagiaire
M. Borel Anicet Foko Tagne, analyste des politiques éducatives
M. Guillaume Husson, analyste des politiques éducatives
M^{me} Blandine Ledoux, analyste des politiques éducatives
M^{me} Julia Mouzon, analyste des politiques éducatives
M. André Francis Ndem, analyste des politiques éducatives
M. Nicolas Reuge, analyste des politiques éducatives

Nota Bene

Les analyses et les recommandations concernant les politiques présentées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Numéro de publication UNESCO-BREDA

ISBN 978-92-9091-098-5

Photographies


Toutes les photographies sont de © Thierry Bonnet [www.thierrybonnet.com]

à l'exception de :

Couverture, pages 6 et 13 : © byReg'

Page 148 : © Mario Bels [www.bels-mario.com]

Conception graphique et mise en page

 M. Régis L'Hostis, Dakar

Impression

La Rochette, Dakar

Traduction français › anglais

M^{me} Marjorie Leach, Montpellier

Relecture

M^{me} Katia Vianou, Dakar

P15 *Introduction*

Chapitre 1

P23 La demande d'éducation et les besoins en enseignants

- P24 1. Les facteurs à l'origine de la demande d'enseignants
 - P24 1.1. L'évolution et l'état de la couverture scolaire
 - P25 1.2. L'évolution démographique : un poids important sur la demande, mais qui demeure extrêmement variable d'un pays à l'autre
 - P26 1.3. L'état de la couverture scolaire et la croissance démographique : des situations différenciées selon les pays
 - P28 1.4. L'impact des politiques en matière de redoublement
 - P29 1.5. Les conditions d'encadrement et leur évolution
 - P31 1.6. Les besoins liés à la dynamique du corps enseignant : l'attrition
 - P32 1.7. La contribution du secteur privé au développement de l'enseignement primaire

- P33 2. Les projections et estimations des besoins en enseignants
 - P33 2.1. Le modèle et les hypothèses
 - P34 2.2. Les résultats



Chapitre 2

P43 Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

- P45 1. Le niveau de rémunération des enseignants, un paramètre clé de politique éducative
- P45 **1.1. Un facteur que le poids budgétaire rend incontournable**
- P46 **1.2. Le niveau de couverture du système éducatif est fortement lié à la politique salariale**
- P47 **1.3. Un coût salarial moyen qui résulte d'un arbitrage en termes de combinaison des divers facteurs qui concourent aux apprentissages**
- P51 2. L'évolution des rémunérations et le recrutement des enseignants
- P51 **2.1. La baisse tendancielle des salaires relatifs des enseignants**
- P53 **2.2. Austérité budgétaire et multiplication des statuts : les explications de la baisse du salaire réel confrontées au rythme de recrutement des enseignants**
- P57 3. La situation actuelle et l'évolution de la rémunération moyenne des enseignants
- P57 **3.1. Une forte variabilité des niveaux de rémunération moyens entre les pays**
- P60 **3.2. La multiplication des statuts et des niveaux de rémunération**
- P61 **3.3. Une inversion de tendance sur la période récente**
- P63 4. La pertinence des rémunérations actuelles en termes d'attractivité de la fonction enseignante
- P63 **4.1. Existe-t-il, dans chaque pays, les ressources humaines suffisantes pour le recrutement des futurs enseignants ?**
- P65 **4.2. L'attractivité des rémunérations proposées aux enseignants**
- P70 5. Resituer la question enseignante au cœur des arbitrages de politique éducative

Chapitre 3

P73 Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

P75 1. Le contexte politique de la mise en œuvre des réformes de recrutement des enseignants

P75 1.1. Un contexte propice à l'évolution de la composition du corps enseignant

P78 1.2. La mutation et la recomposition du corps enseignant en Afrique subsaharienne

P87 2. Le recrutement de nouveaux enseignants en Afrique : état des lieux et incidence sur la scolarisation

P87 2.1. Le recrutement des nouveaux enseignants : état des lieux

P90 2.2. Le profil général des enseignants du continent africain : des niveaux de recrutement et des formations professionnelles diversifiés

P96 2.3. L'impact du recrutement des nouveaux enseignants sur la scolarisation

Chapitre 4

P101 Quels enseignants pour quels apprentissages ?

P103 1. Les caractéristiques observables des enseignants et les acquisitions scolaires

P103 1.1. Quel niveau académique pour les enseignants de l'école primaire en Afrique ?

P109 1.2. La formation professionnelle des enseignants en question

P112 1.3. Le statut fait-il l'enseignant ?

P114 1.4. Le rôle de l'expérience de l'enseignant

P115 1.5. Les enseignantes aussi performantes que les enseignants

P115 1.6. Vers un questionnement sur le rôle de l'enseignant dans le processus d'apprentissage

P117 2. L'enseignant au cœur des interactions du processus d'apprentissage

P122 3. Les enjeux en matière de gestion

Chapitre 5

P125 Vers une vision d'ensemble de la question enseignante

P127 1. Le recrutement des enseignants

P127 **1.1. Quelques réflexions sur le recrutement et la sélection des futurs enseignants**

P131 **1.2. La question du recrutement « direct »**

P133 2. Le défi de la formation professionnelle des enseignants

P133 **2.1. Développer et améliorer la formation initiale des enseignants**

P135 **2.2. Former les enseignants en poste sans formation initiale**

P137 3. La cohérence de l'allocation des enseignants dans les écoles

P138 **3.1. La cohérence du déploiement des enseignants sur le territoire**

P146 **3.2. Les problèmes de déploiement des enseignants**

P150 **3.3. Les réponses au défi de l'affectation des enseignants dans les zones défavorisées**

P155 4. L'absentéisme des enseignants

P155 **4.1. Des éléments empiriques sur l'absentéisme des enseignants**

P156 **4.2. Les principales causes de l'absentéisme des enseignants**

P160 **4.3. Comment réduire l'absentéisme et son impact sur le système éducatif ?**

P163 5. Le maintien d'enseignants motivés dans le système éducatif

P163 **5.1. La motivation des enseignants**

P165 **5.2. Le développement professionnel des enseignants**

P169 6. La nécessité d'une approche globale de la question enseignante

P173 *Conclusion*

P181 *Annexes*

P182 **Tableau A1.1** : Accroissement annuel de la population scolarisable 2005-2015 et 2015-2020

P184 **Tableau A1.2** : Hypothèses sous-jacentes à des modèles existants de prévision des besoins en enseignants

P186 **Tableau A1.3** : Besoin annuel en enseignants nouveaux

P188 **Tableau A1.4** : Effectifs des enseignants

P190 *Bibliographie*

Liste des graphiques

- P24 **Graphique 1.1**
Accès et achèvement dans l'enseignement primaire en Afrique, 2006 (ou année proche)
- P28 **Graphique 1.2**
Pourcentage de redoublement moyen dans l'enseignement primaire, 2006 (ou année proche)
- P30 **Graphique 1.3**
Evolution du rapport élèves-maître suivant le niveau d'achèvement du primaire en 2006 (ou année proche)
- P34 **Graphique 1.4**
Effectifs d'enseignants (publics et privés) à différents points du temps, selon le groupe de pays
- P37 **Graphique 1.5**
Croissance passée vs croissance anticipée des effectifs enseignants
-
- P45 **Graphique 2.1**
Part de la masse salariale des enseignants du primaire dans les dépenses publiques courantes d'éducation du cycle primaire, 2004 ou année proche (%)
- P50 **Graphique 2.2**
Rémunération des enseignants en 1975 (en PIB par habitant)
- P53 **Graphique 2.3**
Evolution du salaire moyen des enseignants du primaire en Afrique (en PIB par habitant)
- P54 **Graphique 2.4**
Evolution de la rémunération moyenne des enseignants (en PIB par habitant) dans 15 pays francophones d'Afrique et des flux de recrutement d'enseignants
- P57 **Graphique 2.5**
Salaire moyen des enseignants du primaire financés en totalité ou en partie par l'Etat en Afrique (en PIB par habitant, 38 pays, 2004 ou année proche)
- P59 **Graphique 2.6**
Salaire moyen des enseignants du primaire public (en PIB par habitant) selon le niveau de revenu par tête de leur pays (38 pays, 2004 ou année proche)
- P60 **Graphique 2.7**
Rémunération des enseignants (en PIB par habitant) selon le statut dans quelques pays francophones d'Afrique (années proches de 2004)
- P61 **Graphique 2.8**
Rémunération des enseignants (en PIB par habitant) selon la qualification dans quelques pays anglophones d'Afrique (années proches de 2004)
- P69 **Graphique 2.9**
Ecart salarial entre les enseignants du secteur public et les autres catégories de travailleurs comparables du point de l'expérience professionnelle et de la durée des études (Mali, 2004)
-
- P89 **Graphique 3.1**
Evolution de la proportion d'enseignants non fonctionnaires par rapport à la totalité des enseignants gérés et rémunérés par l'Etat dans 3 pays francophones d'Afrique entre 2002 et 2006 (ou années proches)
- P96 **Graphique 3.2**
Evolution de la proportion des enseignants du primaire formés en Ouganda (%), 2003-2006
- P98 **Graphique 3.3**
Estimation des gains de scolarisation (en %) imputables au recrutement d'enseignants non fonctionnaires rémunérés par l'Etat pour 21 pays africains
-
- P108 **Graphique 4.1**
Proportion d'enseignants n'atteignant pas les niveaux 7 et 8 aux tests SACMEQ
- P118 **Graphique 4.2**
Le poids des différentes catégories de facteurs dans le processus d'acquisition dans 10 pays d'Afrique subsaharienne
-
- P138 **Graphique 5.1**
Relation entre le nombre d'élèves et d'enseignants agents de l'Etat, au niveau des écoles, dans l'enseignement primaire au Burkina Faso

Liste des tableaux

- P27 **Tableau 1.1**
Situation des pays au regard de l'accroissement de la population scolarisable et de l'achèvement du primaire
- P29 **Tableau 1.2**
Estimation des gains attendus sur les besoins en enseignants suivant différents scénarios du niveau de redoublement à l'horizon SPU
- P31 **Tableau 1.3**
Attrition estimée pour quelques pays selon différentes sources
- P32 **Tableau 1.4**
Pourcentage des élèves scolarisés dans le privé en fonction du niveau d'achèvement du primaire
- P36 **Tableau 1.5**
Accroissement moyen annuel de l'effectif des enseignants, par groupe de pays et sous-période
- P37 **Tableau 1.6**
Besoins en enseignants, par groupe de pays et sous-période
- P39 **Tableau 1.7**
Situation des pays au regard de l'effort moyen en termes de recrutement à l'horizon SPU et de son évolution sur la période
-
- P49 **Tableau 2.1**
Impact des choix de politique salariale et de dotation en biens et services sur le taux d'encadrement des élèves, à coût unitaire donné (600 UM)
- P50 **Tableau 2.2**
Caractéristiques et coût de l'organisation scolaire du primaire public en Afrique subsaharienne (années proches de 2004)
- P64 **Tableau 2.3**
Estimation du nombre de jeunes (25-34 ans) pouvant être candidats aux postes d'enseignants dans le primaire et nombre moyen annuel de nouveaux postes d'enseignants
- P66 **Tableau 2.4**
Structure moyenne de l'emploi dans les pays d'Afrique subsaharienne (année 2004 ou proche)
- P66 **Tableau 2.5**
Revenu annuel (en PIB par habitant) des individus âgés de 25-34 ans et ayant achevé le premier ou le second cycle secondaire, selon le secteur d'emploi
-
- P88 **Tableau 3.1**
Répartition (en %) des enseignants de l'enseignement primaire en fonction de leur statut et niveau de rémunération par statut dans 14 pays africains
- P89 **Tableau 3.2**
Répartition (en %) des enseignants du primaire entre enseignants formés et enseignants peu ou pas formés et niveaux de rémunération dans 7 pays africains
- P91 **Tableau 3.3**
Niveau de formation académique des enseignants dans 6 pays francophones et 8 pays anglophones (en %) sur la base d'échantillons
- P92 **Tableau 3.4**
Niveau académique des enseignants selon le statut dans 5 pays francophones
- P94 **Tableau 3.5**
Durée de la formation professionnelle initiale selon le statut, sur la base d'échantillons du PASEC (en %)
- P95 **Tableau 3.6**
Durée de la formation professionnelle initiale dans 10 pays non francophones, sur la base d'échantillons du SACMEQ (en %)
- P97 **Tableau 3.7**
Estimations des « gains » annuels de scolarisation imputables à la diversification des recrutements dans 20 pays africains
-
- P107 **Tableau 4.1**
Pourcentage d'enseignants par niveau de compétence en anglais
- P120 **Tableau 4.2**
Les résultats des études sur les effets-classe aux Etats-Unis et en France

Liste des tableaux

P134 Tableau 5.1

Quelques caractéristiques du système de formation initiale des enseignants dans certains pays anglophones

P136 Tableau 5.2

Caractéristiques de la formation des enseignants non formés (formation à distance et en alternance)

P140 Tableau 5.3

Part non imputable au nombre d'élèves ($1-R^2$) dans l'allocation des enseignants du primaire dans 15 pays africains (années entre 2002 et 2007)

P142 Tableau 5.4

Variation des ratios élèves-maître au niveau régional dans certains pays d'Afrique subsaharienne

P143 Tableau 5.5

Taux d'encadrement moyen par région et cohérence dans l'allocation des enseignants à l'intérieur des régions au Burkina Faso

P157 Tableau 5.6

Pourcentage des enseignants ayant une activité secondaire dans certains pays du PASEC

P164 Tableau 5.7

Indication sur la satisfaction des enseignants en Afrique francophone

Liste des encadrés et cartes

P35 Encadré 1.1

Les hypothèses du modèle

P48 Encadré 2.1

La décomposition du coût unitaire public

P68 Encadré 2.2

L'évolution du salaire des enseignants en fonction de la carrière dans quatre pays

P81 Encadré 3.1

L'exemple sénégalais : Etat pionnier dans la réforme du recrutement des enseignants du primaire

P86 Encadré 3.2

Les conclusions de la Conférence de Bamako sur les enseignants non fonctionnaires, novembre 2004

P145 Encadré 5.1


Les spécificités des zones rurales

P141 Carte 5.1

Rapports élèves-maître (REM) avec et sans les communautaires au Bénin en 2005-2006








L'enseignement est un secteur d'activité qui repose essentiellement sur les ressources humaines qui y sont employées : d'une part, la qualité du travail des enseignants détermine fortement la qualité des services éducatifs dispensés et, d'autre part, le salaire des enseignants forme, de très loin, la part prépondérante

Introduction



de la dépense de ce secteur. Cette double évidence fait assurément de la question enseignante l'élément central des politiques actuelles en matière de développement des systèmes éducatifs africains, et la clé de leur expansion vers la scolarisation primaire universelle (SPU) et, à terme, vers un enseignement de base intégrant le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Cependant, de nombreuses clarifications s'imposent pour que, au-delà de la méconnaissance des situations réelles, de la caricature, des positions de principe et des idéologies, s'instaure sur la question enseignante en Afrique un débat à la hauteur de ses enjeux. L'ampleur des besoins, le poids des contraintes de financement conduisent certains à ne s'attacher qu'à la dimension financière et à faire dépendre l'expansion des systèmes éducatifs de la seule réduction des coûts salariaux, au risque de négliger la qualité. D'autres privilégient exclusivement la qualité en la faisant dépendre d'une définition idéale de la politique enseignante (niveau de recrutement, salaires, carrières, conditions de travail...) que contredisent en partie les résultats des évaluations des déterminants des apprentissages et qui ne tient pas compte des contraintes auxquelles sont confrontés les pays. Ces positions sont toutes deux intenable, car chacune néglige ce que l'autre contient de pertinent. Une politique enseignante est absolument nécessaire pour un enseignement de qualité ; elle doit être définie de façon réaliste en regard des besoins de scolarisation et des contraintes de financement.

Le propos de cet ouvrage est d'apporter des clarifications utiles au débat en espérant qu'elles contribueront à une réconciliation de ces points de vue artificiellement opposés et qu'elles faciliteront ainsi le dialogue nécessaire à la mise en place de politiques enseignantes répondant aux défis éducatifs du continent.

Les éléments du débat existent aujourd'hui de façon dispersée, ce qui permet aux points de vue les plus extrêmes de ne mobiliser que ceux qui vont dans le sens de leurs arguments. Il importe donc de les réunir et de les mettre directement en perspective dans un document unique. Les solutions simplistes ne résistent pas au rappel simultané de l'ampleur vertigineuse des besoins, de la réalité des contraintes, mais aussi des résultats des recherches. Celles-ci soulignent à la fois la nécessité pour l'ensemble des pays africains de progresser dans le domaine de la qualité des apprentissages tout en montrant les limites des solutions traditionnelles en termes de recrutement et de formation initiale, et invitent à explorer de nouvelles pistes.

Les éléments du débat sont parfois imprécis, ce qui alimente la méconnaissance des situations réelles et des ordres de grandeur. Il convient donc de contribuer à mieux les définir. Quelle est l'ampleur des besoins en personnel liés à la SPU ? Peut-on sérieusement parler des salaires des enseignants dans l'absolu sans se référer aux conditions offertes pour des niveaux de formation comparables dans d'autres emplois de la fonction publique et, plus encore, dans le secteur privé, comme le demande la recommandation OIT/UNESCO de 1966¹? Que recouvrent réellement les différentes catégories de « nouveaux enseignants » contractuels, vacataires, communautaires, qui dans certains pays composent déjà la majorité des effectifs ? Dans certains cas, on a effectivement affaire à une externalisation de l'activité autrefois uniquement réalisée par des fonctionnaires ; dans d'autres cas, la frontière avec l'ancien statut est beaucoup plus floue.

Les éléments du débat relèvent parfois de l'idéologie et cet ouvrage n'a pas la prétention de l'en débarrasser totalement, mais vise à revenir le plus possible aux

¹ Cf. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001260/126086f.pdf>

éléments factuels. Il est, par exemple, sans doute important de reconnaître simultanément que le secteur privé ne remplit pas spontanément les objectifs collectifs, mais aussi que l'offre d'un service public peut être le fait d'institutions et/ou de personnels qui n'appartiennent pas obligatoirement à la fonction publique. De même, la dénonciation sommaire du cadre de référence de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Education pour tous² (IMOA-EPT) (cadre indicatif, incitatif, impératif...) sur un point particulier (les salaires enseignants, par exemple) conduit à nier un substrat analytique solide qui prend son sens dans la notion d'arbitrage et où le niveau de salaire préconisé renvoie à la fois, sous les contraintes de financement, à des objectifs quantitatifs (accueillir plus d'enfants dans la perspective de l'atteinte de la SPU) et qualitatifs (limiter la taille des classes, assurer la disponibilité de fonds pour le matériel didactique, la formation en cours d'emploi...).

Cette question des arbitrages est précisément un élément méthodologique central du débat, puisqu'elle est de celles qui cristallisent les antagonismes dans le traitement de la question enseignante. Pour certains, implicitement, la qualité de l'enseignement s'obtient d'une combinaison idéale de facteurs et donc de la concomitance de niveaux élevés de recrutement et de formation professionnelle des enseignants, de faibles tailles de classe, de dotations abondantes en matériel didactique, d'une gestion et d'une animation pédagogiques efficaces. Pour d'autres, la nécessaire prise en compte systématique des contraintes oblige à penser l'allocation des facteurs en termes de substitution. Ce qui importe alors, dans un souci d'efficacité de la politique éducative, c'est de rechercher, **pour tout niveau de ressources envisageable**, la combinaison de facteurs qui garantit le meilleur résultat tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Le passage par l'analyse de l'évaluation des dispositifs et des pratiques est alors une condition nécessaire mais non suffisante à un dialogue sur la question des politiques enseignantes. Le malentendu provient clairement d'une perception et d'un usage différents des résultats produits par ces évaluations. Ces résultats confortent les propos des acteurs de terrain sur l'effet de chacune des diverses composantes d'une politique enseignante. Ils montrent généralement que la qualité des apprentissages augmente avec le niveau de recrutement des enseignants, avec la dotation en matériel didactique, notamment en manuels scolaires, et soulignent la décroissance de ces mêmes apprentissages avec l'élévation de la taille de classe. De ces résultats, les chercheurs retiennent surtout que l'effet de ces facteurs, selon leur niveau de dotation, diffère à la fois en termes d'intensité et de coûts. En intégrant ces résultats dans des arbitrages contraints qui prennent en compte les développements quantitatifs induits par les objectifs de Dakar, les chercheurs aboutissent donc à des recommandations différentes en matière de politique éducative. La comparaison de l'impact et des coûts des différents facteurs suggère, par exemple, qu'il y a plus à gagner aujourd'hui, en quantité comme en qualité, dans la plupart des systèmes éducatifs africains en privilégiant les dotations en manuels scolaires, la réduction des tailles de classe, l'amélioration des systèmes de gestion et d'animation pédagogiques qu'en favorisant une élévation du niveau de recrutement des enseignants.

2. *Fast Track Initiative (FTI)*.

Si on peut espérer qu'une bonne analyse technique éclaire le débat, elle ne fait pas à elle seule une politique. Sur cette question des arbitrages, il importe naturellement de prendre en compte la forte dimension sociale que relaient les syndicats d'enseignants dans leur dialogue souvent difficile avec les ministères. Cet ouvrage, s'il n'a évidemment pas pour objet principal l'analyse des relations entre organisations syndicales et ministères de l'éducation, s'efforcera néanmoins de rendre compte des positions des uns et des autres pour, à la fois, éclairer des évolutions récentes et apprécier le réalisme de futures réformes.

L'ouvrage se divise en cinq chapitres qui abordent chacun un point particulier de la « question enseignante en Afrique », depuis la présentation du contexte et des contraintes propres aux pays africains, jusqu'aux questions de rémunération, de statuts, de qualité et de gestion de l'école et des enseignants. S'il s'agit avant tout de rassembler des informations existantes afin de les mettre en perspective, l'ouvrage propose sur plusieurs plans des actualisations utiles à une contribution directe au débat. Les informations disponibles sont cependant rares et non exhaustives. Beaucoup d'entre elles ne font pas l'objet de collectes systématiques et proviennent des activités de diagnostics sectoriels réalisées dans les pays³.

Le premier chapitre est consacré aux besoins en enseignants en réponse à l'objectif emblématique de la scolarisation primaire pour tous fixé lors du Forum de Dakar en 2000. Si la question enseignante est l'objet central des débats sur l'éducation à travers le monde, elle prend évidemment une dimension particulière en Afrique, et notamment en Afrique subsaharienne, au regard du défi qu'y représente la SPU. Le retard accumulé en termes de scolarisation primaire, le poids très important de la croissance démographique font de la question enseignante d'abord une question quantitative.

L'analyse des besoins en enseignants présentée dans ce travail mobilise les données scolaires et démographiques nationales réunies pour 41 pays africains. L'objectif pour chaque pays est que tous les enfants achèvent l'école primaire⁴. L'horizon défini pour cet objectif est modulé en fonction de la situation actuelle des pays en matière d'achèvement du primaire. Ainsi, pour les pays les plus avancés (6), l'atteinte de la SPU est fixée à 2010, tandis que pour les pays les plus en retard, qui ont déjà pour certains d'entre eux révisé l'objectif de Dakar dans leurs activités programmatiques, l'atteinte de la SPU est fixée à 2020 (20 pays). Pour les 15 autres pays, l'horizon de 2015 est maintenu.

Sous diverses hypothèses aujourd'hui courantes concernant l'organisation scolaire (ratio élèves-enseignant, redoublements...) et sur la base d'un taux d'attrition modulé selon les situations nationales, le nombre de nouveaux enseignants à recruter pour l'atteinte de la SPU dans l'ensemble de ces 41 pays est estimé à environ 2,4 millions, ce qui est proche du nombre actuel d'enseignants qui est de l'ordre de 2,9 millions. En apparence cet objectif peut paraître soutenable, dans la mesure où il correspond pour la très grande majorité des pays au maintien des rythmes de recrutement

³ Diagnostics réalisés pour la plupart avec l'appui de la Banque mondiale et/ou du Pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar, UNESCO-BREDA.

⁴ En termes techniques, il s'agit d'atteindre un taux d'achèvement de l'enseignement primaire de 100 %.

observés au cours de la période récente (2000-2005). Le défi demeure cependant très important au regard de la singularité de cette période qui correspond à la mise en place de politiques volontaristes d'abaissement du coût salarial des enseignants ayant, elles-mêmes, dans le cadre d'une hausse des financements nationaux et internationaux, permis une hausse sans précédent des recrutements.

Le deuxième chapitre traite des rémunérations des enseignants. Pour comprendre l'origine et la singularité de ces politiques salariales récentes, ce chapitre revient sur le rôle central que tient la question de la rémunération des enseignants dans le cadre des politiques éducatives (part importante des budgets nationaux, élément d'un arbitrage global où se déterminent également les choix en matière d'encadrement, d'équipement en matériel pédagogique, d'encadrement administratif et pédagogique des enseignants...) et s'efforce de retracer l'évolution conjointe des salaires enseignants et des recrutements en Afrique.

L'évolution des rémunérations moyennes des enseignants en Afrique en termes de richesse par habitant sur une période relativement longue (1975-2005) est marquée par une dégradation continue en Afrique francophone, où les rémunérations des fonctionnaires avaient été initialement ancrées sur celles de la métropole coloniale, et par une convergence avec celles versées en Afrique anglophone. Cette détérioration de la situation relative des enseignants traduit l'impact des politiques d'ajustement structurel sur les salaires des fonctionnaires sur une grande partie de la période, mais n'a pas pour autant favorisé une hausse massive des recrutements des enseignants. A l'opposé, la baisse des rémunérations moyennes observée sur la période la plus récente (2000-2005), dans les deux grandes zones linguistiques, coïncide avec la mise en place de politiques volontaristes qui ont permis une hausse très importante des recrutements. En Afrique anglophone, la baisse du coût salarial a été obtenue le plus souvent par le recours à des enseignants moins formés ; en Afrique francophone, elle a correspondu à la création de nouveaux statuts définis en dehors de la fonction publique. Si la satisfaction des besoins en nouveaux enseignants nécessaires à l'atteinte de la SPU correspond pour de nombreux pays au maintien du rythme observé sur cette période très récente, la question de la pérennité de ces nouvelles politiques salariales et celle de leurs conséquences sur les plans économique, social et pédagogique se posent avec évidence. Ce chapitre, uniquement consacré à cette première dimension, s'efforce donc de faire le point sur les niveaux actuels des rémunérations des enseignants selon leurs différents statuts et examine leur capacité à attirer vers la profession les effectifs permettant de satisfaire les besoins en nouveaux enseignants.

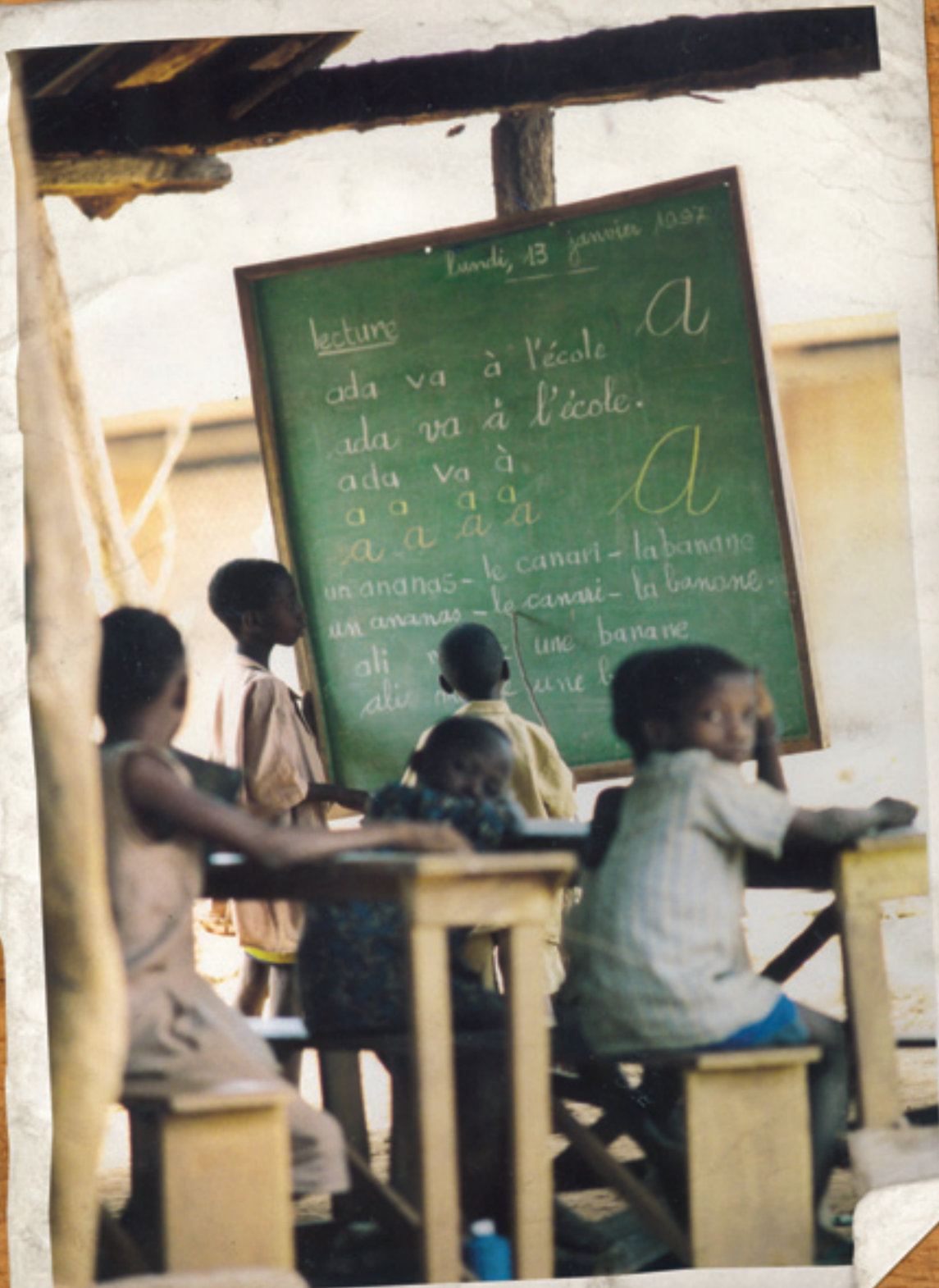
Le troisième chapitre explore de manière plus détaillée le contenu de ces nouvelles politiques enseignantes. En se limitant aux grandes orientations en matière de politique enseignante en Afrique, la présentation précédente du contenu du deuxième chapitre a pu donner l'impression d'une réelle homogénéité des situations à l'intérieur des deux grandes zones linguistiques considérées. En fait, la variété des situations nationales est très importante tout comme l'est, au-delà de dénominations communes, la variété des statuts des « nouveaux enseignants ». Le troisième chapitre revient donc plus en détail

sur la naissance de ces nouvelles politiques enseignantes, de même qu'il s'attache à décrire de façon plus précise la multiplicité des solutions adoptées par les pays. Révélateur de la forte demande d'éducation des familles au cours des périodes d'ajustement structurel, la naissance des maîtres de parents, recrutés et appointés par les communautés, a ouvert la voie à une recomposition du corps enseignant en remettant en cause les exigences traditionnelles en termes de formation initiale et professionnelle et en favorisant la création de statuts spécifiques, dont ce troisième chapitre propose un état des lieux. L'examen détaillé de ces différentes situations est éclairant. L'hétérogénéité des réponses nationales se double d'une hétérogénéité au sein du corps enseignant de chaque pays en termes de profils professionnels, statuts, rémunérations, carrières, qui, si elle a permis des progrès notables du point de vue de la scolarisation, appelle aujourd'hui de véritables politiques enseignantes.

Le quatrième chapitre explore la question cruciale du rôle de l'enseignant dans le processus d'apprentissage. La contestation du recrutement massif de ces nouveaux enseignants dans nombre de pays porte bien évidemment sur les conditions statutaires et salariales qui les accompagnent, elle s'appuie également sur leurs conséquences en ce qui a trait à la qualité des apprentissages des élèves. En reconnaissant à l'enseignant le rôle central qui est le sien dans le processus d'apprentissage, on assimile assez facilement la qualité de son travail à un profil professionnel défini (niveau académique, formation professionnelle, statut...). Dans cette perspective, le recrutement de nouveaux enseignants qui diffèrent de leurs prédécesseurs sur tout ou partie de ces dimensions conduit à une interrogation légitime de l'impact de ces nouvelles politiques sur les acquisitions des élèves. La mobilisation des résultats de la recherche est ici essentielle à la clarification des éléments d'un débat qui se limite trop souvent à un affrontement d'opinions irréconciliables. Ce chapitre s'efforce de présenter le plus simplement possible ce qu'on peut connaître aujourd'hui de l'impact du profil professionnel des enseignants sur les apprentissages des élèves, tout en soulignant la nécessité de dépasser cette appréciation immédiate pour saisir la réelle complexité du rôle de l'enseignant dans ce processus. Clairement, et contrairement aux idées courantes sur la question, les caractéristiques observables des enseignants, celles que gèrent aujourd'hui les systèmes éducatifs, affectent peu les apprentissages des élèves. C'est le cas du niveau académique auquel ils sont recrutés, pour lequel les informations mobilisées font apparaître qu'il existe cependant un seuil minimal à ne pas franchir ; c'est également le cas des statuts et, en particulier, de l'opposition non fonctionnaire/fonctionnaire. Ces résultats amènent au minimum à reconnaître que ces éléments ne définissent pas, à eux seuls, l'engagement des enseignants dans leur activité. La perception de leur position (vécue comme une promotion plutôt qu'une régression) peut expliquer, par exemple, que des personnes moins diplômées obtiennent de meilleurs résultats que d'autres plus diplômées. La reconnaissance d'un effet-classe indépendant des caractéristiques professionnelles des enseignants permet de souligner encore davantage la complexité du rôle des enseignants dans le processus d'apprentissage. Elle met clairement en cause, en même temps qu'elle en fait un enjeu majeur en matière d'amélioration de la qualité, la gestion administrative et pédagogique des écoles et des classes.

Le cinquième et dernier chapitre est consacré à la mise en perspective des différentes dimensions de la question enseignante. Les politiques enseignantes mises en place dans l'urgence au début des années 2000 ont été fréquemment critiquées pour leurs insuffisances en matière de recrutement, de formation ou de perspectives de carrière. Ce chapitre passe en revue les différents aspects pratiques d'une politique enseignante afin d'identifier les marges d'amélioration possibles, mais aussi d'en fournir une vision d'ensemble. L'abaissement des niveaux académiques de recrutement et/ou la diminution des durées de formation professionnelle, sinon dans certains cas son absence, ont été les éléments les plus fréquemment critiqués. Certains résultats du chapitre 4 sont repris ici pour discuter de ces deux dimensions, l'objectif étant clairement d'assurer à tout enseignant une formation professionnelle adéquate. Le déploiement des enseignants dans les écoles est un autre problème de gestion moins abordé mais très préoccupant dans un grand nombre de pays africains. Certains pays ont pourtant des performances satisfaisantes dans ce domaine, ce qui montre qu'il existe des voies d'amélioration possibles en matière d'allocation des enseignants dans les établissements. Enfin, l'un des défis qui se présente pour la politique enseignante dans les années à venir consiste à conserver dans les systèmes éducatifs des enseignants compétents et motivés. Les données disponibles montrent que le problème de motivation ne doit pas être sous-estimé. Les dynamiques locales au niveau des écoles peuvent s'avérer importantes pour gérer ce problème, ce qui implique une réflexion sur la gestion des équipes pédagogiques. Cela passe également par la définition de politiques cohérentes en termes de carrière permettant à chaque enseignant, quel que soit son statut d'origine, d'avoir une vision claire des perspectives d'évolution qui lui sont offertes.

A travers ces différents chapitres, on perçoit en quoi la question enseignante se pose aujourd'hui avec acuité en Afrique en raison des contraintes très fortes qui pèsent sur l'objectif de scolarisation que se sont fixé les pays pour rompre avec la situation de sous-développement. Dans la plupart des pays africains, le passage à un enseignement de masse est, dans bien des cas, incompatible avec le maintien du modèle ancien de recrutement, de formation et de rémunération des enseignants. Contrairement à ce qui a été observé dans d'autres pays dans le monde, où les conditions initiales étaient plus favorables (niveaux de rémunération plus faibles, priorités successives pour les différents niveaux d'enseignement en phase avec les besoins économiques...), la rupture avec ce modèle, hérité, est une condition nécessaire à l'atteinte des objectifs ambitieux fixés aux systèmes éducatifs. Pour être socialement acceptable, cette rupture, nécessairement douloureuse et conflictuelle, doit être expliquée et surtout inscrite dans une politique d'ensemble cohérente. Cette cohérence concerne au premier chef la politique enseignante elle-même, qui ne peut se réduire au recrutement de supplétifs moins coûteux que les titulaires en place. Cette cohérence concerne également l'inscription de cette politique enseignante dans l'arbitrage plus global qui préside à l'atteinte d'une scolarisation de masse de qualité.



Dans la mise en œuvre des stratégies définies pour assurer la scolarisation primaire universelle (SPU) à tous les enfants d'Afrique, le premier défi posé à nombre de pays sera de disposer d'enseignants qualifiés en nombre suffisant. Différentes estimations des besoins en enseignants sont déjà disponibles, mais il apparaît aujourd'hui utile de les actualiser à l'aune de la dynamique des scolarisations observées au cours des années récentes.

Chapitre 1

La demande d'éducation et les besoins en enseignants

Ce chapitre se compose de deux parties : la première s'attarde sur les facteurs qui sont à l'origine de la demande en enseignants et sur la situation des différents pays par rapport à ces facteurs ; la seconde présente de nouvelles estimations des besoins en enseignants sur la base des dernières données disponibles et d'hypothèses renouvelées. Afin de prendre en compte les spécificités nationales et les différences entre les pays, ces estimations sont conduites séparément, sur la base d'un modèle élaboré par pays.

Chapitre 1

La demande d'éducation
et les besoins en enseignants

1. Les facteurs à l'origine de la demande d'enseignants

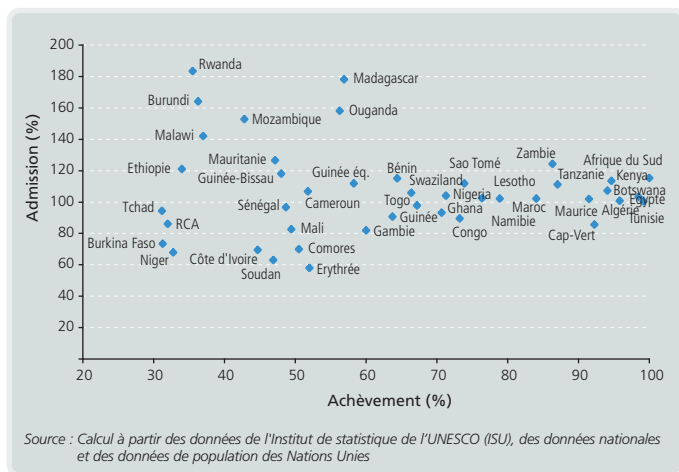
Les facteurs à l'origine de la demande en enseignants sont multiples. Certains, comme la croissance démographique ou la situation en matière de scolarisation (évolution récente et état de la couverture scolaire), contribuent directement à la mesure de l'objectif de la SPU, qui dépend évidemment du nombre d'enfants à scolariser et de la proportion de ces derniers déjà accueillis dans le système scolaire. D'autres tiennent à l'organisation du système éducatif (à la gestion des flux d'élèves et aux conditions d'encadrement, notamment). La première partie de ce chapitre présente ces différents facteurs et étudie comment ils se conjuguent pour déterminer le besoin en enseignants.

1.1. L'évolution et l'état de la couverture scolaire

Le niveau de développement des systèmes éducatifs en termes de couverture constitue assurément la première référence à partir de laquelle se définit le besoin en enseignants. Celui-ci est d'autant plus important que les pays sont aujourd'hui très éloignés de l'objectif de la SPU qui est d'amener tous les enfants au terme du cycle primaire. Il est donc nécessaire, dans un premier temps, de revenir sur l'état de la couverture quantitative au niveau de l'enseignement primaire. Le graphique 1.1 présente la situation en termes d'accès au primaire et d'achèvement de ce cycle dans les 46 pays pour lesquels les données sont disponibles. On y constate aisément que les niveaux de scolarisation actuels sont de fait extrêmement variables d'un pays à un autre en ce qui concerne ces deux éléments.

5 Le calcul du TBA se fait en rapportant le nombre de non-redoublants en première année du primaire à la population ayant l'âge théorique d'entrer au primaire. Le nombre de non-redoublants dans la pratique inclut les enfants hors d'âge théorique (précoces ou en retard), raison pour laquelle le TBA peut être supérieur à 100%.

Graphique 1.1: Accès et achèvement dans l'enseignement primaire en Afrique, 2006 (ou année proche)



En 2005-2006, l'accès à l'école est en voie d'être généralisé dans la majorité des pays puisque le taux brut d'admission (TBA), qui mesure la proportion des enfants nouvellement inscrits en première année du primaire, est supérieur ou égal à 90% pour 35 pays⁵. Ainsi, même si l'accès n'est pas forcément universel dans ces pays, il concerne une très grande majorité d'enfants. Cependant, sept pays font encore face à de sérieux problèmes d'accès, à savoir le Burkina Faso, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Soudan, la République centrafricaine (RCA) et l'Erythrée. Dans ces pays, plus d'un enfant sur cinq ne franchit pas actuellement le seuil d'une école (taux brut d'admission inférieur à 80%).



La SPU ne se définit pas seulement par l'accès universel à l'école, mais suppose également que tous les enfants achèvent le cycle primaire. On se réfère alors au taux d'achèvement du primaire (TAP), qui estime la proportion d'enfants atteignant la dernière année du primaire⁶. De ce point de vue, la situation demeure plus préoccupante. En effet, en 2006, le niveau d'achèvement moyen se situe à 66%, ce qui signifie que près de quatre enfants sur dix n'atteignent pas la fin du cycle primaire, soit parce qu'ils ne sont jamais entrés à l'école, soit parce qu'ils l'ont quittée avant la fin du cycle. En moyenne, l'expansion quantitative en vue d'atteindre la SPU en Afrique entraînera donc des contraintes fortes en termes de développement de l'offre éducative, notamment en ce qui a trait aux personnels à recruter. Ces contraintes seront encore plus fortes dans les 16 pays où moins d'un enfant sur deux achève le cycle primaire, particulièrement dans la moitié d'entre eux pour lesquels cette proportion est inférieure à 40% : le Tchad (31,2%), le Burkina Faso (31,3%), la RCA (32,4%), le Niger (32,8%), l'Éthiopie (34%), le Rwanda (35,5%), le Burundi (36,3%) et le Malawi (37%)⁷.

En regard de la situation présente des pays en termes d'achèvement, les modèles utilisés visent à déterminer les besoins en enseignants qui découleraient de l'accueil, à l'horizon fixé, de tous les enfants en âge de fréquenter l'école primaire jusqu'à son terme. Aussi, la détermination de ces besoins fait référence à une demande potentielle qui peut trouver à s'exprimer partiellement dans une expansion de l'offre⁸, mais qui peut différer sensiblement de la demande réelle. Dans tous ces pays qui connaissent aujourd'hui un faible achèvement, l'atteinte de la SPU dépendra donc, outre du recrutement des enseignants nécessaires, du succès d'une politique idoine destinée à lever les obstacles à la scolarisation liés spécifiquement à la demande d'éducation des familles.

La détermination de cette demande potentielle renvoie à l'estimation de la population scolarisable et, par là, dépend de manière directe de la démographie. Comme nous allons le voir dans la section suivante, l'évolution démographique constitue un autre facteur de différenciation entre les pays dans la détermination des besoins en enseignants.

1.2. L'évolution démographique : un poids important sur la demande, mais qui demeure extrêmement variable d'un pays à l'autre

Selon les projections de population disponibles au niveau international⁹, la population en âge d'être scolarisée au primaire¹⁰ en Afrique devrait augmenter de 1,7% par an en moyenne, alors que son poids dans la population totale devrait diminuer légèrement à l'horizon 2020 : de 15,9%¹¹ en 2006, cette proportion passerait à 15,4% en 2015 et à 15% en 2020. Cette tendance est toutefois assortie d'une variabilité importante : le tableau A1.1 en annexe illustre dans le détail la diversité des situations concernant l'accroissement de la population scolarisable que l'on peut anticiper pour chaque pays.

6 Le TAP se calcule en rapportant le nombre de non-redoublants en dernière année du cycle à la population qui a l'âge de fréquenter cette classe.

7 La durée du cycle primaire en Éthiopie et au Malawi étant de 8 ans, il s'agit ici du taux d'achèvement en 8^{ème} année ; pour les autres pays à achèvement faible, la durée du cycle est de six années.

8 L'expansion de l'offre, ne serait-ce qu'en assurant une plus grande proximité des écoles et en limitant le nombre d'écoles incomplètes, peut déjà contribuer à faciliter l'accès et réduire les abandons en cours de cycle.

9 Division de la population des Nations Unies, révision 2006.

10 En tenant compte de l'âge d'entrée au primaire et de la durée du cycle pour chaque pays.

11 Moyenne simple calculée sur l'ensemble des pays du continent.

Chapitre 1

*La demande d'éducation
et les besoins en enseignants*

Treize pays sont en deçà du seuil de 1%. Certains pays d'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Maurice, Namibie, Swaziland, Zimbabwe) ou d'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie) présentent même des taux négatifs. Dans 13 autres pays, on anticipe un accroissement plutôt modéré (entre 1% et 2% de croissance annuelle moyenne). Cependant, **la moitié des pays du continent africain présenteront un accroissement annuel moyen de la population scolarisable supérieur à 2%**. Le seuil de 3% est même anticipé pour neuf pays : le Burundi (3,3%), la République démocratique du Congo (RDC, 3,6%), l'Erythrée (3,8%), la Guinée-Bissau (3,4%), le Kenya (3,2%), le Libéria (4,3%), le Niger (3,2%), la Somalie (3,1%) et l'Ouganda (3,1%).

Ainsi, le facteur démographique et, plus précisément, l'augmentation de la population en âge d'aller à l'école sont loin d'avoir les mêmes implications dans les différents pays du continent. Alors que pour certains, la croissance démographique est d'ores et déjà contenue, elle constitue pour d'autres un défi supplémentaire dans l'objectif de la SPU.

1.3. L'état de la couverture scolaire et la croissance démographique : des situations différenciées selon les pays

A ce stade, il devient donc intéressant de croiser la situation de chaque pays vis-à-vis de l'objectif de la SPU avec les paramètres d'expansion démographique. Le tableau 1.1 propose une classification des pays en considérant à la fois la pression induite par la situation en termes de couverture scolaire et celle découlant de la croissance de la population scolarisable.

A l'exception du Kenya, les pays pour lesquels le niveau d'achèvement est d'ores et déjà élevé (>90%) sont plutôt sur des tendances démographiques modérées (moins de 2%). Pour ces pays, les contraintes en matière de recrutement de nouveaux enseignants sont donc faibles. A l'opposé, pour le groupe de pays à niveau d'achèvement faible (<50%), la contrainte démographique s'exprime de manière différenciée :

- Des pays comme la Côte d'Ivoire, la RCA, l'Éthiopie, la Mauritanie ou encore le Soudan sont dans des situations où la population scolarisable croît de manière modérée. La demande en personnels enseignants dans ces pays sera donc essentiellement liée à la nécessaire expansion du système.
- En revanche, des pays comme le Niger, l'Erythrée, le Burundi, la Guinée-Bissau, l'Ouganda et dans une moindre mesure le Burkina Faso, le Tchad, le Mali, le Mozambique, le Rwanda, le Sénégal et le Malawi seront sous une double contrainte en termes de recrutement de nouveaux enseignants : i) celle de combler le retard important pris par rapport à l'objectif de SPU et ii) celle de répondre à l'accroissement soutenu de leur population scolarisable.



Tableau 1.1 : Situation des pays au regard de l'accroissement de la population scolarisable et de l'achèvement du primaire

		Taux d'achèvement du primaire en 2005-2006					Nombre de pays
		< 50	50-70	70-90	> 90	ND	
% d'accroissement de la population scolarisable sur la période 2005-2015	< 0		Swaziland	Lesotho, Maroc, Namibie	Botswana, Maurice, Tunisie	Zimbabwe	8
	0 - 1%	Côte d'Ivoire, Djibouti			Algérie, Afrique du Sud	Gabon	5
	1 - 2%	RCA, Ethiopie, Mauritanie, Soudan	Cameroun, Comores, Madagascar	Ghana, Nigeria, Sao Tomé	Cap-Vert, Egypte		12
	2 - 3%	Burkina Faso, Tchad, Mali, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Malawi	Bénin, Guinée équatoriale, Gambie, Guinée, Togo	Congo, Sierra Leone, Tanzanie		Angola, Libye	17
	> 3%	Burundi, Erythrée, Niger	Guinée-Bissau, Ouganda		Kenya	RDC, Somalie	8
Nombre de pays		16	11	9	8	6	50

Source : Calcul à partir des données de l'ISU, des données nationales et des données de population des Nations Unies

Chapitre 1

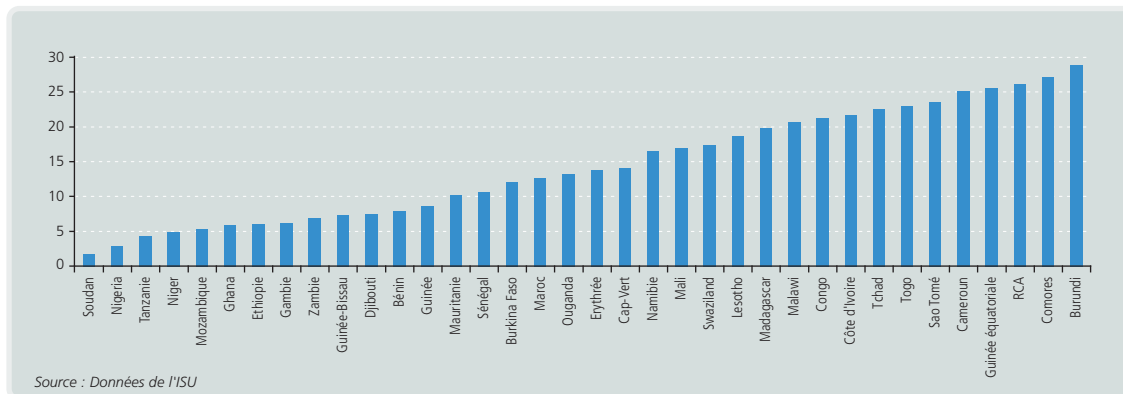
La demande d'éducation
et les besoins en enseignants

1.4. L'impact des politiques en matière de redoublement

La politique des Etats en matière de redoublement n'est pas sans conséquence sur les besoins en enseignants. Trivialement, un niveau élevé de redoublements augmente le nombre d'élèves à scolariser et donc le nombre d'enseignants à recruter. Les nombreuses critiques que soulève cette pratique (faible cohérence individuelle des décisions, efficacité pédagogique discutable, impact négatif sur le maintien des enfants à l'école par les familles les plus défavorisées...) justifient aujourd'hui des actions directes visant à en limiter l'usage. Ces politiques, en fonction de leur ampleur, offrent une occasion de réduire les contraintes qui pèsent sur les besoins en nouveaux enseignants.

Le graphique 1.2 suivant rappelle la diversité des pays en matière de redoublement dans l'enseignement primaire. Du point de vue du redoublement, les valeurs observées sur le continent africain sont très variables, allant de 1,7% (Soudan) à près de 29% (Burundi). Si des gains d'efficacité semblent peu probables pour les pays à niveau de redoublement faible, un objectif de diminution vers le seuil de 10%¹² pour les pays où le niveau de redoublement est élevé devrait sans doute permettre de dégager des marges de manœuvre en ce qui a trait à l'utilisation des enseignants.

Graphique 1.2 : Pourcentage de redoublement moyen dans l'enseignement primaire, 2006 (ou année proche)



Source : Données de l'ISU

Les résultats de la simulation (cf. tableau 1.2) présentent une estimation des gains attendus sur les besoins en enseignants suivant différents scénarios relatifs à la proportion de redoublants dans un système. Même si le cas des quatre pays présentés est assez emblématique (le quart des élèves au niveau primaire sont des redoublants), cette simulation montre les économies substantielles que ces pays peuvent faire à terme sur le recrutement des enseignants en adoptant des stratégies de réduction des redoublements dans leur système.

¹² Tel que défini par le cadre indicatif de l'IMOA-EPT (*Fast Track Initiative*).



Ainsi, par rapport au scénario de statu quo (maintien de la valeur du redoublement à sa valeur actuelle en 2020), la RCA et le Burundi par exemple auront, pour atteindre la SPU, à recruter respectivement 17% et 22% moins d'enseignants s'ils appliquent une politique visant à réduire le pourcentage de redoublants à 10% à l'horizon 2020.

Tableau 1.2 : Estimation des gains attendus sur les besoins en enseignants suivant différents scénarios du niveau de redoublement à l'horizon SPU

		Statu quo	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Burundi	% redoublement	29	20	15	10
	Stock enseignant	71 939	63 994	60 230	56 315
	Gain par rapport au scénario de statu quo	-	-11%	-16%	-22%
Cameroun	% redoublement	25	20	15	10
	Stock enseignant	85 499	80 038	75 239	70 433
	Gain par rapport au scénario de statu quo	-	-6%	-12%	-18%
Comores	% redoublement	27	20	15	10
	Stock enseignant	5 313	4 840	4 556	4 259
	Gain par rapport au scénario de statu quo	-	-9%	-14%	-20%
RCA	% redoublement	26	20	15	10
	Stock enseignant	19 166	17 657	16 618	15 851
	Gain par rapport au scénario de statu quo	-	-8%	-13%	-17%

Source : Calcul à partir des données de l'ISU

1.5. Les conditions d'encadrement et leur évolution

Le nombre moyen d'élèves par enseignant, encore appelé taux d'encadrement ou rapport élèves-maître, constitue un facteur essentiel à prendre en compte dans la définition des besoins en enseignants. En augmentant ce nombre, toutes choses égales par ailleurs, on réduit les besoins en enseignants mais au risque, pour des valeurs élevées, de compromettre la qualité des apprentissages. Le cadre indicatif de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Education pour tous (IMOA-EPT / *Fast Track Initiative*) propose une valeur de référence de 40 élèves par enseignant dans l'enseignement primaire, au regard de l'observation des valeurs prises par cette variable dans les pays à faible revenu les plus proches de la SPU.

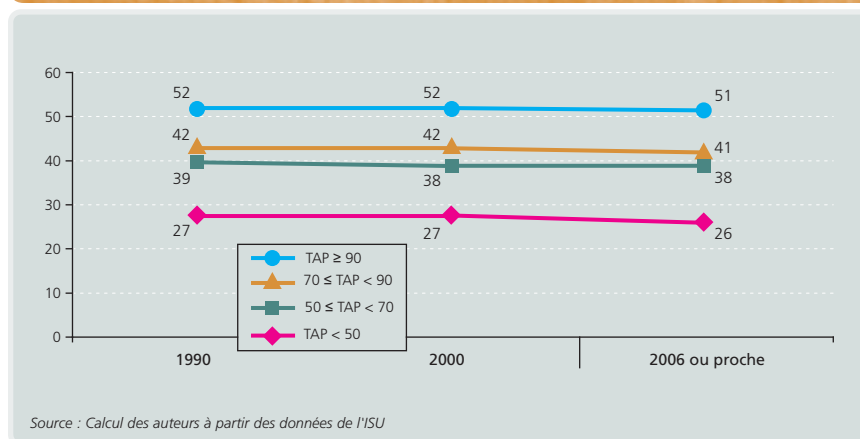
Chapitre 1

La demande d'éducation
et les besoins en enseignants

Dans les faits, on constate que la valeur de cette statistique varie suivant le niveau d'achèvement du primaire et est plus favorable dans les pays proches de la SPU que dans les pays qui en sont encore éloignés. Dans les pays où, en moyenne, neuf enfants sur dix achèvent le primaire en 2006, le rapport élèves-maître moyen est de 26 ; il atteint le double de cette valeur dans les pays où moins d'un enfant sur deux achève le primaire. Pour les pays les plus éloignés de la SPU, le taux d'encadrement est largement supérieur à la valeur de référence de 40 présentée plus tôt, ce qui renforce des besoins en enseignants déjà très importants.

Par ailleurs, il est à souligner que le taux d'encadrement a connu très peu d'amélioration durant les 15 dernières années sur le continent africain. Quel que soit le groupe de pays considéré au regard des résultats en matière d'achèvement, le rapport élèves-maître est resté stable en moyenne entre 1990 et 2000, puis il a amorcé une légère baisse à partir des années 2000 et se situe aujourd'hui en moyenne à un point en dessous de sa valeur du début des années 1990 (cf. graphique 1.3).

Graphique 1.3 : Evolution du rapport élèves-maître suivant le niveau d'achèvement du primaire en 2006 (ou année proche)



En dehors de quelques pays dans lesquels les progrès en matière de scolarisation enregistrés depuis 2000 se sont accompagnés d'une dégradation des conditions d'encadrement (Mozambique, Tanzanie, Rwanda, Zambie, Kenya), ce résultat montre que, de façon générale, les recrutements¹³ des enseignants se sont faits dans la plupart des pays en moyenne au même rythme, voire plus vite, que celui de l'augmentation des élèves. Cette situation a permis d'améliorer légèrement le niveau d'encadrement, aussi bien dans les pays où il était favorable que dans ceux où il l'était moins.

¹³ Sans rentrer dans les considérations de niveau de formation et de statut de recrutement des nouveaux enseignants, qui seront abordées au chapitre 3.



1.6. Les besoins liés à la dynamique du corps enseignant : l'attrition

Dans la détermination des besoins en enseignants, il importe enfin de prendre en considération les flux de sortie prévisibles : chaque année, il faut non seulement recruter suffisamment d'enseignants pour les postes nouvellement créés, mais également recruter des enseignants pour remplacer ceux qui cessent d'exercer soit du fait de départ à la retraite, de maladie, de décès, de nomination à des postes administratifs non enseignants, ou à la suite d'une démission de la fonction enseignante.

La mesure précise de ce phénomène, traditionnellement désigné sous le vocable d'attrition, est très difficile à établir dans les pays où le recensement même des enseignants n'est pas toujours très fiable. En témoignent des estimations de l'attrition qui, pour le même pays, varient selon les sources. Par exemple, une étude préparatoire à l'atelier sur la question enseignante « Regional Workshop on Teacher Matters: The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa » qui s'est tenu en 2007 estime, dans un scénario pessimiste, que le taux d'attrition en Zambie s'établit à 9% en 2005, alors qu'une étude de l'Internationale de l'Education rapporte pour le même pays un taux d'attrition de 5% en 2006. Il semble donc difficile d'avoir des taux d'attrition du corps enseignant précis pour chaque pays. Néanmoins, la confrontation de plusieurs sources (cf. tableau 1.3) permet de penser que les taux d'attrition sont bien inférieurs à 5% dans les pays à faible prévalence du VIH/sida et dépassent rarement 6%.

Tableau 1.3 : Attrition estimée pour quelques pays selon différentes sources

Pays	Attrition estimée	Date	Source
Afrique du Sud	6%	2002-2003	Education Labour Relations Council
Erythrée	2%	2002-2005	Workshop
Gambie	3%	2004	Workshop
Kenya	3%	2006-2007	Internationale de l'Education
Lesotho	4%	2006-2007	Internationale de l'Education
	3%	2004	Workshop
Libéria	2-4%	2007	Workshop
Malawi	6-8%	2002-2012	Country Status Report
	5%	2006	Workshop
Ouganda	5%	2006-2007	Internationale de l'Education
	4-6%	2002-2006	Workshop
Zambie	5%	2006-2007	Internationale de l'Education
	9%	2005	Workshop
Zanzibar	3%	2006	Workshop

Chapitre 1

La demande d'éducation
et les besoins en enseignants

1.7. La contribution du secteur privé au développement de l'enseignement primaire

A côté de l'enseignement public, l'enseignement privé peut contribuer de manière complémentaire à l'atteinte des objectifs de l'EPT soit de façon spontanée, en réponse à la seule demande des familles, soit dans le cadre d'un partenariat financier avec l'Etat, qui prend en charge une part des coûts de fonctionnement des établissements. L'estimation des besoins en enseignants nécessaires à l'atteinte de la SPU repose sur l'évolution de la population scolarisable et concerne ainsi les effectifs enseignants qui participeront au fonctionnement des deux types d'enseignement. La question de la contribution effective de l'enseignement privé au développement de l'enseignement primaire, et donc celle de la répartition entre les deux secteurs des enseignants supplémentaires à recruter, restent évidemment posées au niveau de chacun des pays.

Le tableau suivant donne une idée précise de la variété des situations nationales en termes de contribution de l'enseignement privé dans la période la plus récente. Il permet également de constater que la part de l'enseignement privé dans les effectifs de l'enseignement primaire est aujourd'hui déjà en moyenne nettement plus élevée dans les pays les plus éloignés de la SPU.

Tableau 1.4 : Pourcentage des élèves scolarisés dans le privé en fonction du niveau d'achèvement du primaire

	Pourcentage du privé
TAP \geq 90	4%
70 \leq TAP < 90	6%
TAP < 70	13%

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU





2. Les projections et estimations des besoins en enseignants

2.1. Le modèle et les hypothèses

Les projections des besoins en enseignants reposant en grande partie sur la contrainte démographique¹⁴ (croissance plus ou moins forte du nombre d'enfants en âge d'aller à l'école), sur le niveau des scolarisations (objectif de SPU plus ou moins éloigné) ainsi que sur les paramètres liés au fonctionnement des systèmes éducatifs, il est essentiel d'actualiser les estimations existantes à la lumière des nouvelles données disponibles. Les paramètres liés au fonctionnement du système pris en compte dans l'estimation des besoins dans le cadre de ce travail sont le redoublement, le rapport élèves-maître, l'attrition du corps enseignant de même que la part des effectifs scolarisés dans l'enseignement privé (afin de faire la distinction entre les besoins en enseignants dans le public et dans le privé).

De nombreux modèles différents ont été élaborés depuis 1990 ; dans sa publication *Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015*, l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) en présente six de façon claire et détaillée (cf. tableau A1.2 en annexe). Le modèle présenté ici s'inspire en partie de ces différents modèles et tente d'aller plus loin : son originalité tient essentiellement à deux points qui ont pour but d'améliorer le réalisme des projections¹⁵.

Tout d'abord, les années cibles ont été modulées selon les pays et l'état actuel de leurs systèmes éducatifs : si l'objectif de Dakar est bien d'atteindre la SPU en 2015, il est évident que certains pays africains l'auront atteinte plus tôt, tandis que d'autres en sont encore trop loin pour que ce soit un objectif réaliste à l'horizon 2015. De ce fait, certains pays ont repoussé dans leurs plans sectoriels l'objectif de la SPU à 2020 compte tenu des problèmes de soutenabilité physique et financière. Cette différenciation place ainsi l'année d'atteinte de l'objectif à 2010, 2015 et 2020, et elle permet de grouper les pays (cf. tableau A1.3 en annexe pour la liste des pays suivant l'année d'atteinte de la SPU retenue) les plus comparables afin de les étudier de façon légèrement différente : on ne cherche plus à savoir combien il faudra d'enseignants en 2015, mais combien il en faudra pour atteindre la SPU.

La deuxième nouveauté introduite dans le modèle concerne le traitement de l'attrition par pays, la publication du Pôle de Dakar en 2004 (Améléwonou *et al.*, 2004) n'ayant abordé cette question que sous forme d'étude de cas sur le Bénin, le Cameroun et la Guinée-Bissau. La récente estimation de l'ISU (2006) prend déjà en compte le phénomène d'attrition, mais le taux appliqué est le même pour tous les pays. En revanche, le modèle présenté ici fait varier le taux d'attrition du corps enseignant selon les caractéristiques du pays, en particulier la prévalence du VIH/sida à défaut

14 Estimation de la Division de la population des Nations Unies, révision 2006.

15 Le modèle et les hypothèses retenues sont détaillés dans l'encadré 1.1.

Chapitre 1

La demande d'éducation et les besoins en enseignants

d'avoir des données sur les sorties effectives du système des enseignants ou sur d'autres maladies à morbidité ou mortalité élevées, comme le paludisme.

L'impact de la pandémie du sida sur le corps enseignant fait l'objet de débats, mais les données demeurent trop lacunaires sur cet aspect pour que la question soit définitivement tranchée (voir notamment UNESCO, 2006). Il semble cependant que les enseignants soient, en moyenne, touchés dans des proportions similaires au reste de la population d'un pays. L'idée est donc ici de prendre en compte les effets de l'épidémie sur l'attrition supposée des enseignants. Par ailleurs, l'attrition de manière générale est un phénomène très difficile à mesurer, comme en témoignent les résultats très divers observés parfois pour un même pays (cf. tableau 1.3). Les estimations faites sur une petite dizaine de pays dans le cadre d'un atelier dédié à la question enseignante en 2007 (Regional Workshop on Teacher Matters, 2007) sont nettement inférieures au taux d'attrition appliqué par l'ISU. C'est pourquoi, dans le travail qui suit, le taux d'attrition minimal a été fixé à 3% (pour tenir compte des départs à la retraite) et augmente avec l'incidence du VIH/sida dans le pays (cf. encadré 1.1). Dans ce modèle, l'attrition atteint un maximum de 6% pour les pays où l'incidence du VIH est supérieure à 15%.

2.2. Les résultats

Les estimations des besoins en enseignants (publics et privés) présentées ici ont été menées sur 41 pays d'Afrique (les données n'étaient pas disponibles pour les 11 autres pays africains, dont certains à population importante comme l'Angola ou la RDC)¹⁶. L'année de référence est 2006 pour la plupart des pays étudiés¹⁷.

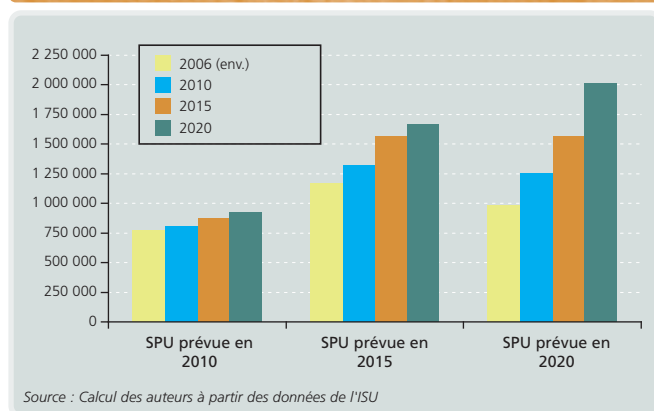
16 Les estimations n'ont pas été conduites pour l'Afrique du Sud, dans la mesure où l'achèvement du primaire estimé avoisine les 100%.

17 Elle varie entre 2004 et 2007.

18 Voir l'annexe 1.4 pour le détail par pays.

2.2.1. Projections globales et par groupes de pays

Graphique 1.4 : Effectifs d'enseignants (publics et privés) à différents points de temps, selon le groupe de pays



Pour ces 41 pays, le nombre total d'enseignants passerait d'environ 2,9 millions en 2006 à un peu plus de 4,6 millions en 2020, soit une augmentation de 58% en 14 ans, ou encore un accroissement annuel moyen de 3,3%¹⁸.

Cependant, les pays présentent des situations très différentes et la croissance annuelle moyenne des effectifs enseignants d'ici 2020 varie entre -0,4% et 9,6%. Le graphique 1.4 présente le total des effectifs d'enseignants à différentes années et selon les trois groupes de pays précédemment identifiés (horizon temporel pour la SPU fixé en 2020, 2015 et 2010).



Encadré 1.1 : Les hypothèses du modèle

Le modèle de simulation qui a servi pour estimer les besoins en enseignants se fonde en partie sur la situation actuelle des pays et introduit, par conséquent, des horizons temporels modulés en fonction de la situation observée.

• Cibles générales

On suppose ici que la SPU se caractérise à la fois par un taux brut d'admission de 100% et par un taux d'achèvement de 100%. L'horizon temporel fixé pour atteindre ces objectifs dépend du niveau observé pour l'année de référence (entre 2004 et 2007).

Le taux brut d'admission (TBA) vaut 100% en :

- 2013 s'il est actuellement inférieur à 75% ;
- 2009 s'il est actuellement compris entre 75% et 90% ;
- 2008 s'il est actuellement compris entre 90% et 110% ;
- 2013 s'il est actuellement supérieur à 110%.

Cette dernière condition s'applique en fait aux pays dont le TBA est particulièrement élevé à cause du phénomène de multi-cohortes. Cela peut s'observer, par exemple, dans des pays en situation de post-conflit où les enfants reviennent en masse à l'école à la fin du conflit, dans des pays qui instaurent des mesures comme la gratuité de l'école, ou encore dans des pays où les élèves qui abandonnent la première année reviennent quelques années plus tard dans le système.

Le taux d'achèvement du primaire vaut 100% en :

- 2020 s'il est actuellement inférieur à 60% ;
- 2015 s'il est actuellement compris entre 60% et 90% ;
- 2010 s'il est actuellement supérieur à 90%.

• Hypothèses supplémentaires

Concernant le redoublement, la valeur retenue est la valeur actuelle si celle-ci est inférieure à 10%, et 10% sinon. L'année cible pour atteindre 10% de redoublants est fixée à 2015 pour la plupart des pays et à 2020 pour ceux dont la part actuelle des redoublants est supérieure à 20%, les pays dans cette situation étant ceux dont la date effective de la SPU est également prévue à 2020.

Pour ce qui est du taux d'encadrement (rapport élèves-maître), la valeur retenue est : la valeur actuelle si celle-ci est inférieure à 40 ; 40 si la valeur actuelle est comprise entre 40 et 60 ; et 50 si la valeur actuelle est supérieure à 60. L'année ciblée pour atteindre ces différentes valeurs correspond à l'année cible d'atteinte de la SPU. Notons que ces hypothèses sont faites dans un souci de réalisme : si le cadre indicatif de l'IMOA-EPT recommande un taux d'encadrement de 40 élèves par enseignant, cette valeur n'est pas atteignable pour des pays qui en sont très loin, même à l'horizon 2020.

Pour le pourcentage du privé, la valeur retenue est : la valeur actuelle si celle-ci est supérieure à 10% ; 10% si la valeur actuelle est comprise entre 5% et 10% ; 5% si la valeur actuelle est inférieure à 5% ; et 0 si la valeur actuelle est nulle.

Concernant le taux d'attrition, son minimum est fixé à 3% et il augmente avec l'incidence du VIH/sida dans le pays. Ainsi, l'attrition est estimée à :

- 3% pour les pays où l'incidence du VIH est inférieure à 5% ;
- 3,5% pour les pays où l'incidence du VIH est comprise entre 5% et 10% ;
- 4% pour les pays où l'incidence du VIH est comprise entre 10% et 15% ;
- 6% pour les pays où l'incidence du VIH est supérieure à 15%.

Chapitre 1

La demande d'éducation
et les besoins en enseignants

Le nombre d'enseignants nécessaires dans l'ensemble des pays dont la SPU est prévue en 2020 correspond à plus qu'un doublement de l'effectif actuel, et à 1,5 fois cet effectif pour ceux dont l'horizon temporel est 2015. Sans surprise, la croissance nécessaire du nombre d'enseignants est très modérée pour le troisième groupe de pays, devant atteindre la SPU en 2010. Les pays les plus éloignés de la SPU sont donc ceux dont les effectifs d'enseignants devront augmenter le plus. Ce résultat, assez intuitif, est confirmé par le calcul des taux moyens de croissance annuelle, présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1.5 : Accroissement moyen annuel de l'effectif des enseignants, par groupe de pays et sous-période

		Pays où la SPU est prévue en		
		2020	2015	2010
2006 à SPU tout horizon	tous secteurs	5,2%	3,4%	0,9%
	public uniquement	5,1%	3,2%	-0,5%
2006-2010	tous secteurs	6,0%	3,3%	0,9%
	public uniquement	5,8%	2,5%	-0,5%
2010-2015	tous secteurs	4,6%	3,4%	
	public uniquement	4,5%	3,7%	
2015-2020	tous secteurs	5,2%		
	public uniquement	5,2%		

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU

Conformément à ce qu'on observait sur le graphique 1.4, les taux de croissance annuels anticipés sont d'autant plus importants que l'horizon est éloigné dans le temps (c'est-à-dire que le taux actuel d'achèvement du primaire est faible). Ainsi, non seulement le défi quantitatif apparaît plus important pour les pays les plus éloignés de la SPU, mais il devra également faire l'objet d'efforts soutenus sur une période plus longue.

Le découpage en trois sous-périodes fait apparaître la nécessité, pour les pays les plus éloignés de l'objectif (horizon 2020), d'un rattrapage dans la première période : la croissance de l'effectif enseignant devrait en moyenne atteindre 6% par an entre 2006 et 2010, contre moins de 5% pour la période 2010-2015 et un plus de 5% pour la période 2015-2020. Les pays en situation intermédiaire (horizon 2015) devraient, quant à eux, connaître une croissance régulière des effectifs enseignants entre 2006 et 2010 (3,3%), et entre 2010 et 2015 (3,4%).

Le tableau 1.5 distingue les taux de croissance des effectifs enseignants tous secteurs confondus et ceux qui devront être observés dans l'enseignement public uniquement. Ces grandeurs sont très proches dans les pays pour lesquels l'atteinte de la SPU est fixée à 2020 : ces derniers ayant déjà plus largement développé le secteur privé que les autres pays, ils auront à assurer un développement parallèle (proportionnel) des deux secteurs.



Le calcul des besoins en nouveaux enseignants donne une autre image de l'effort que devront faire les Etats pour renouveler et augmenter suffisamment leur stock d'enseignants dans la perspective de l'atteinte de la SPU. Le calcul de ces besoins (cf. tableau 1.6) tient compte ici de l'attrition du corps enseignant, si bien que la somme de ces besoins annuels sur toute la période de projection est largement supérieure à la simple différence du stock d'enseignants entre l'année de référence et l'année d'atteinte de la SPU.

Tableau 1.6 : Besoins en enseignants, par groupe de pays et sous-période

		Pays où la SPU est prévue en		
		2020	2015	2010
Effectifs d'enseignants aujourd'hui		986 408	1 162 495	771 501
Effectifs d'enseignants nouveaux nécessaires	2008-SPU	1 535 941	712 764	108 840
	2008-2010	285 111	240 488	108 840
	2010-2015	537 611	472 274	
	2015-2020	713 219		

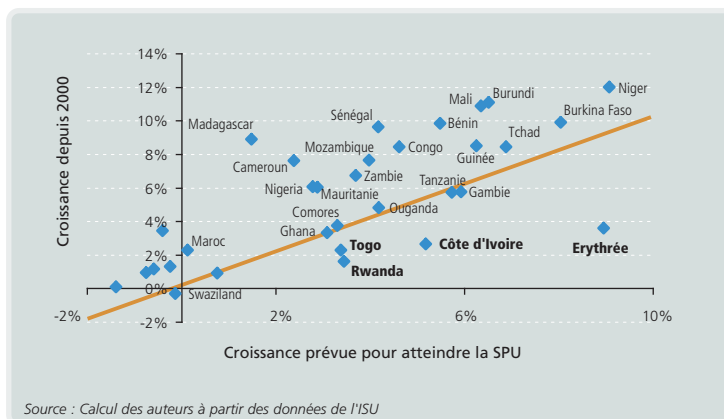
Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU

Pour les pays qui devraient atteindre la SPU en 2020, plus de 1,5 millions d'enseignants seront à recruter d'ici cette date, alors qu'ils sont aujourd'hui moins d'un million : les besoins seront donc très importants, et sur les trois premières années (2008-2010), le nombre d'enseignants à recruter devra représenter environ 30% du stock actuel d'enseignants. Les pays qui devraient atteindre la SPU en 2015 devront fournir un effort un peu moins soutenu, mais les quelque 240 000 enseignants à recruter entre 2008 et 2010 représentent néanmoins 20% du stock actuel d'enseignants.

19 Nous n'avons pas jugé nécessaire de remonter plus loin dans le temps, dans la mesure où toutes les analyses récentes ont montré que le Forum de Dakar a insufflé un nouvel élan à l'expansion des scolarisations, avec comme corollaire une nette amélioration des indicateurs depuis 2000.

Si le recrutement de nouveaux enseignants ne devrait pas poser de problèmes pour les pays qui atteindront la SPU à l'horizon 2010, il n'en est pas de même pour les autres, qui auront à faire face à des taux de croissance annuels moyens élevés. En conséquence, la question est de savoir si, pour ces pays, les rythmes anticipés peuvent être a priori considérés comme soutenables. La comparaison entre la croissance des effectifs enseignants nécessaires à l'atteinte de la SPU et celle effectivement observée depuis 2000¹⁹ fournit, sur ce plan, des indications intéressantes.

Graphique 1.5 : Croissance passée vs croissance anticipée des effectifs enseignants



Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU

Chapitre 1

La demande d'éducation et les besoins en enseignants

La droite représentée sur le graphique 1.5 matérialise l'égalité des taux de croissance réalisés et anticipés. Très peu de pays (les pays se situant en dessous de la droite) vont devoir faire face à des rythmes plus soutenus que ceux qu'ils ont déjà connus entre 2000 et 2006. On ne compte, en effet, que quatre pays où les effectifs d'enseignants devront augmenter plus rapidement que dans le passé récent. Cette conclusion optimiste est cependant à nuancer, d'une part, au regard des changements très importants dans la politique enseignante qui ont permis les taux de croissance particulièrement élevés observés dans de nombreux pays entre 2000 et 2006 et, d'autre part, compte tenu du fait que la réalisation de la SPU a été avancée à 2020 pour la majorité des pays. La croissance spectaculaire constatée sur cette période récente correspond à la mise en place de nouvelles politiques enseignantes. Or rien ne garantit aujourd'hui la poursuite de cette politique, qui est déjà remise en cause dans plusieurs pays.

Pour conclure ce chapitre, il convient de rappeler, grâce à quelques exemples, que les situations moyennes considérées précédemment masquent la grande variété des situations nationales qui composent les trois groupes de pays ayant servi de support à l'analyse.

2.2.2. Des situations nationales très variées

Sous l'hypothèse de la SPU en 2020, Madagascar, par exemple, qui affiche un encadrement moyen de 40 élèves par enseignant, devra recruter sur les 13 prochaines années quelque 46 000 enseignants, c'est-à-dire environ 60% du stock d'enseignants actuel. La situation est très différente au Niger, par exemple, où plus de 85 000 enseignants devront être recrutés d'ici 2020, soit environ trois fois plus que le stock actuel (on dénombre un peu plus de 28 000 enseignants au primaire aujourd'hui dans ce pays). L'effort requis est donc tout à fait différent.

L'effort à accomplir par les pays est évidemment étroitement lié à la croissance anticipée des effectifs d'élèves. Cependant, pour les pays fortement touchés par le VIH/sida, les recrutements à prévoir excèdent de façon importante ce qui serait nécessaire en raison de la seule croissance du nombre d'élèves. Au Swaziland ou en Namibie, par exemple, deux pays où la population scolarisable sera en baisse d'ici 2015, plus de 6% d'enseignants supplémentaires devront néanmoins être recrutés par année afin de maintenir le nombre d'enseignants nécessaires sur cette période. De même, la Zambie devra recruter plus de 5 500 enseignants chaque année d'ici 2015 (10% d'accroissement annuel), soit plus de 50 000 instituteurs au total, alors que la seule augmentation du nombre d'élèves à scolariser ne nécessiterait que 20 000 nouveaux postes sur cette période (le nombre d'enseignants passant de 52 000 à 72 000, soit une augmentation annuelle de 3%).

Outre le nombre, le rythme des nouveaux recrutements sera également très différent d'un pays à l'autre. A titre d'illustration, le tableau suivant présente la situation de



chaque pays en considérant à la fois l'effort moyen à accomplir en termes de recrutement d'enseignants à l'horizon de la SPU et l'évolution de cet effort sur la période (croissance, constance, décroissance). Des pays comme le Burkina Faso, le Mali, le Niger ou la RCA, qui devront recruter annuellement un très grand nombre d'enseignants d'ici 2020, le feront à un rythme qui diminuera progressivement. A l'opposé, des pays comme la Guinée-Bissau ou l'Ouganda devront augmenter leur effort de recrutement au fur et à mesure de leur avancée vers la SPU.

Tableau 1.7 : Situation des pays au regard de l'effort moyen en termes de recrutement à l'horizon SPU et de son évolution sur la période

		Effort moyen pour atteindre la SPU		
		Modéré (3%-5%)	Soutenu (6%-8%)	Très élevé (>9%)
Evolution de l'effort sur la période d'atteinte de la SPU	Décroissance	<i>Togo</i>	Côte d'Ivoire, Ethiopie, Sénégal, Comores, Soudan, Congo, Gambie	Burkina Faso, RCA, Erythrée, Mali, Niger, Tchad
	Constance	Cameroun, Madagascar, Lesotho, Sao Tomé, Namibie, Cap-Vert, Ghana	<i>Bénin, Swaziland, Nigeria</i>	<i>Zambie, Guinée</i>
	Croissance	Mauritanie, Malawi, Maroc	Burundi, Guinée-Bissau, Ouganda, Rwanda, Tanzanie	Mozambique

Note : Les pays pour lesquels la SPU est fixée à 2020 apparaissent **en gras**, ceux pour lesquels la SPU est fixée à 2015 sont en italique.

Ce chapitre a analysé brièvement le défi quantitatif lié à l'expansion des systèmes éducatifs africains dans leur marche vers la SPU. Pour la majorité des pays, sous l'effet conjugué de l'accroissement de leur population en âge d'aller à l'école et de l'augmentation nécessaire de leur couverture scolaire, il s'agit d'accueillir de plus en plus d'enfants, et donc de recruter les enseignants nécessaires à leur encadrement. L'examen de cette question s'est limité ici à sa dimension physique. Au-delà des éléments fondamentaux précédents (démographie et état de la couverture scolaire), la détermination du nombre d'enseignants à recruter dépend de choix nationaux en termes d'encadrement et de gestion des flux (redoublement), mais aussi de la dynamique particulière du corps enseignant dans chacun des pays (renouvellement). Au prix de quelques hypothèses concernant ces différents paramètres, empruntées aux situations qui se sont montrées favorables à l'atteinte de la SPU dans d'autres pays (cadre de référence de l'IMOA-EPT par exemple), des estimations ont pu être présentées pour 41 des 53 pays africains.

Chapitre 1

*La demande d'éducation
et les besoins en enseignants*

Si les besoins sont élevés, notamment pour les pays aujourd'hui les plus éloignés de la SPU, ils correspondent dans de nombreux cas au prolongement des efforts accomplis par les Etats depuis 2000. Ce résultat est en lui-même très encourageant. Cependant, pour que cette soutenabilité physique soit réellement assurée, il faut que les Etats soient en situation de maintenir dans la durée, et sans doute jusqu'en 2020 pour les plus éloignés de l'objectif de Dakar, les efforts accomplis au cours des cinq ou six dernières années. Les progrès accomplis depuis 2000 l'ont été au prix d'une profonde remise en cause des modalités de la gestion traditionnelle des enseignants, ayant affecté conjointement les statuts et les coûts salariaux. Il convient donc de revenir sur ces différents points dans les chapitres suivants : ceux-ci examinent les évolutions enregistrées dans les différents paramètres de la politique enseignante, en analysant successivement les questions de rémunérations et de leur soutenabilité dans la marche vers la SPU (chapitre 2) et les questions du statut (chapitre 3).







Vocabulaire: des
Exercice: Construire une phrase, avec

Réaliser de

gaiement

Célébrer

Arithmétique

multiplicati

opéra

L'examen des besoins en enseignants qui a fait l'objet du premier chapitre s'est clos sur une note relativement optimiste renvoyant au constat que, pour la très grande majorité des Etats africains, la couverture de ces besoins jusqu'à la scolarisation primaire universelle (SPU) coïnciderait avec le maintien sur toute la période du rythme de recrutement observé entre 2000 et 2005. Or, il s'avère que cette période récente n'a pas

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

été une période banale. Elle correspond, en effet, à la forte mobilisation des Etats et de la communauté internationale qui a suivi le Forum de Dakar et à des changements très importants en matière de politique enseignante. L'objectif de ces politiques a été de faciliter une hausse sensible des recrutements en réduisant le coût salarial moyen. Nous reviendrons dans le chapitre 3 sur la mise en place de ces politiques et sur leurs conséquences statutaires, mais avant nous nous concentrerons ici sur leur seule dimension financière.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Pour comprendre la mise en place de ces nouvelles politiques enseignantes, il est utile d'analyser la composition des dépenses courantes de l'Etat en éducation, plus particulièrement d'observer la place qu'y tient le coût salarial et de mesurer son impact sur les scolarisations. En examinant l'évolution temporelle des salaires relatifs des enseignants ainsi que celle des recrutements de nouveaux enseignants, on fera aisément le constat, dans la deuxième partie de ce chapitre, que la dynamique des recrutements observée récemment (globalement depuis 2000) renvoie largement à cet ajustement des rémunérations. En lien avec la conclusion du premier chapitre, il sera alors légitime de s'intéresser à la question du maintien sur le long terme de ces politiques salariales pour l'expansion des recrutements nécessaire à l'atteinte de la SPU.

Au-delà du simple calcul arithmétique qui veut qu'à budget donné on embauche davantage d'enseignants en leur versant des salaires moindres, on peut s'interroger sur la pertinence de ces politiques sur les plans économique, social et bien sûr pédagogique. Ce dernier point, qui mobilise les résultats de recherches sur le sujet, mérite de longs développements et fera spécifiquement l'objet du chapitre 4. Les deux premiers points, à savoir la pertinence économique et sociale de ces politiques en matière de rémunération des enseignants, seront examinés dans les troisième et quatrième parties du présent chapitre. Au préalable, on analysera, sur la base de comparaisons internationales, le niveau des rémunérations actuelles des enseignants africains, en plus d'aborder la question de l'attractivité de la fonction enseignante au sein des différents pays. Bien que l'on dispose de peu d'éléments empiriques sur ce dernier aspect, on s'efforcera de situer le salaire des enseignants par rapport à celui que peuvent recevoir aujourd'hui, sur les marchés nationaux de l'emploi, des actifs de même niveau de formation.

La fixation des niveaux de rémunération des enseignants obéit à de nombreuses contraintes. Les rémunérations offertes doivent être compatibles avec les objectifs et les moyens de financement du système éducatif, mais aussi assurer un recrutement de professionnels compétents, engagés et motivés. Compte tenu de l'importance du secteur, à la fois symbolique, stratégique et numérique, la fixation des niveaux de rémunération est également sensible à de nombreux rapports de force. Resituer cette négociation au regard des priorités nationales et des arbitrages, notamment financiers, qu'elle implique est alors sans conteste un élément important de réussite des politiques éducatives nationales. A cet égard, et afin de faciliter l'inclusion responsable des différents acteurs, l'utilisation d'un modèle de simulation financière estimé pour le secteur de l'éducation peut s'avérer très utile. Ce point sera développé dans la cinquième partie de ce chapitre.

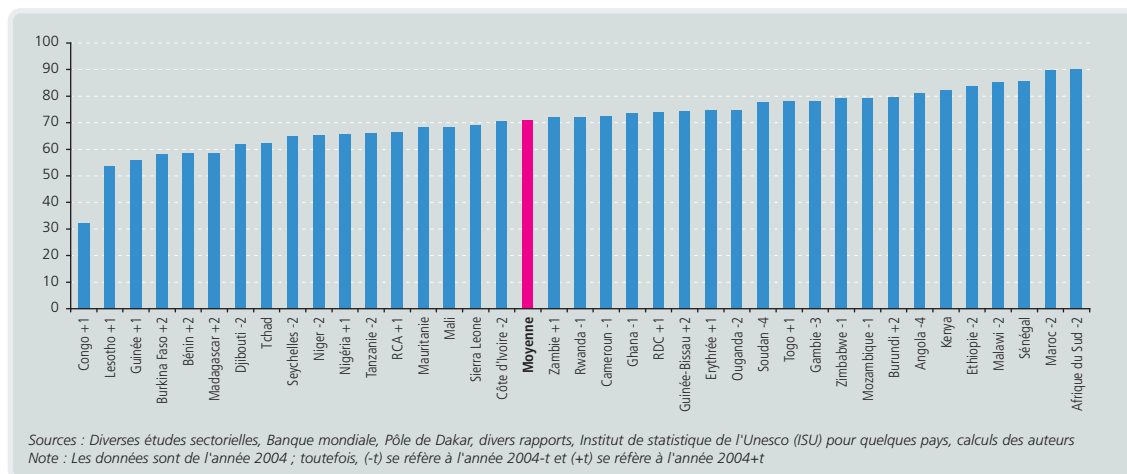


1. Le niveau de rémunération des enseignants, un paramètre clé de politique éducative

1.1. Un facteur que le poids budgétaire rend incontournable

Dans tout système éducatif, notamment au cycle primaire, la masse salariale des enseignants représente la part la plus importante des budgets d'éducation. Les pays africains ne dérogent pas à cette règle. Des données récentes portant sur une quarantaine de pays africains permettent d'illustrer ce phénomène. Elles montrent que, dans l'enseignement primaire en Afrique, en moyenne 70% des dépenses publiques courantes d'éducation sont consacrées au paiement des salaires des enseignants en situation de classe. Les situations nationales sont néanmoins contrastées sur ce plan, comme l'illustre le graphique 2.1. Dans la plupart des cas, cette proportion oscille entre 50% (cas du Lesotho ou de la Guinée) et 90% (cas de l'Afrique du Sud ou du Maroc), sans aucune spécificité linguistique ou régionale.

Graphique 2.1 : Part de la masse salariale des enseignants du primaire dans les dépenses publiques courantes d'éducation du cycle primaire, 2004 ou année proche (%)



Le Congo apparaît très atypique dans ce graphique, avec seulement un tiers des dépenses publiques courantes du cycle primaire consacré au salaire des enseignants en situation de classe. Cet exemple illustre le cas d'un pays qui a fait (explicitement ou non) un arbitrage budgétaire davantage favorable aux éléments autres que le

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

salaire des enseignants, arbitrage sur lequel nous reviendrons plus loin. Le cadre indicatif de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Éducation pour tous (IMOAEPT / *Fast Track Initiative*) pour le financement de la SPU recommande qu'environ un tiers des dépenses courantes de l'enseignement primaire y soit consacré (Bruns *et al.*, 2003). Toutefois, pour une même part des dépenses courantes hors salaires enseignants, les pays peuvent avoir choisi des modes d'organisation et de fonctionnement différents²⁰. Cela appelle des investigations complémentaires, dans la mesure où la composition de telles dépenses n'est a priori pas neutre en ce qui a trait à la qualité des services éducatifs qui sont effectivement offerts²¹.

Au total, l'ampleur des charges relatives aux salaires des enseignants étant, on l'a noté, très importante, la détermination du niveau moyen de rémunération des enseignants constitue un aspect central de toute politique éducative. Il en est ainsi notamment parce que ce niveau conditionne tant le nombre d'enseignants qu'il est possible de recruter avec les ressources disponibles que les caractéristiques de ces derniers au moment de leur recrutement.

1.2. Le niveau de couverture du système éducatif est fortement lié à la politique salariale

Comme le montre Mingat (2004), sur un échantillon d'une cinquantaine de pays à faible revenu dans le monde, le niveau de rémunération des enseignants exerce une influence avérée sur la performance des systèmes éducatifs dans les dimensions de la quantité et de l'équité. L'influence sur la couverture quantitative²² est d'une certaine façon mécanique : plus le salaire moyen proposé aux enseignants est élevé, moins il est possible d'en recruter massivement avec un budget donné, ce qui limite le nombre d'enfants qui peuvent être scolarisés. En simulant le taux d'achèvement du cycle primaire selon le niveau de salaire des enseignants, le volume des ressources publiques mobilisées et le taux de redoublement moyen au cycle primaire, le même auteur démontre sans ambiguïté que, pour un pays africain moyen, le taux d'achèvement ne dépasse guère 75% tant que le niveau de salaire des enseignants est supérieur à 3,5 ou 4 fois le PIB national par habitant. Ainsi, des coûts salariaux élevés ont tendance à conduire à une contraction de l'offre publique d'éducation et, de ce fait, de la couverture scolaire globale, à moins que les pays concernés n'aient un recours plus intense au financement privé (notamment par un développement de l'offre privée d'enseignement) pour assurer la production des services éducatifs dans le pays.

20 A titre d'illustration, alors que l'importance relative des dépenses hors salaires dans les dépenses publiques courantes du primaire est sensiblement la même au Bénin et au Burkina (42% en 2006), on observe que ces dépenses hors salaires enseignants sont majoritairement constituées de dépenses pédagogiques ou de fonctionnement au Bénin (à hauteur de 60%), contre 40% seulement au Burkina ; ce qui laisse 40% pour le salaire des personnels non enseignants au Bénin, contre 60% au Burkina.

21 Au Congo, par exemple, on a noté précédemment que seulement un tiers des dépenses publiques courantes du cycle primaire était consacré au salaire des enseignants en situation de classe. Cela ne signifie pas pour autant que la part restante (62%) est essentiellement consacrée aux dépenses pédagogiques. On constate, en effet, que plus des trois cinquièmes des dépenses hors salaires enseignants servent au paiement du salaire du personnel non enseignant (62%), contre seulement 38% directement consacrées aux dépenses pédagogiques.

22 Notamment le taux brut de scolarisation du primaire (qui rapporte la population scolarisée au primaire à la population en âge de l'être) ou le taux d'achèvement du primaire (proportion d'une classe d'âge qui atteint la fin du cycle primaire).



1.3. Un coût salarial moyen qui résulte d'un arbitrage en termes de combinaison des divers facteurs qui concourent aux apprentissages

Il faut considérer que le niveau de rémunération renvoie à des éléments (niveau de recrutement, motivation...) qui ne constituent pas les seuls déterminants à prendre en compte dans l'organisation scolaire, aussi bien au plan financier qu'au plan de la qualité. L'arbitrage sur les dépenses éducatives ne peut se réduire au salaire des maîtres et concerne également les autres dépenses de nature pédagogique, au premier rang desquelles figurent la fourniture de manuels scolaires, de même que les conditions d'encadrement (taille des classes) et les dépenses liées au pilotage administratif et pédagogique du cycle. De fait, que l'on s'interroge sur la meilleure manière d'affecter un supplément de ressources pour le système ou que l'on cherche à gérer au mieux des moyens en baisse, la recherche du meilleur arbitrage entre ces différents facteurs est incontournable.

Sans entrer immédiatement dans des détails trop techniques, on peut décrire rapidement le contexte de cet arbitrage. Il dépend évidemment des conditions initiales, et donc de la place des différents facteurs dans le financement actuel, mais aussi des améliorations attendues d'une augmentation (ou d'une réduction) de chacun des facteurs par rapport à cette situation initiale. L'arbitrage s'impose dès lors que ces améliorations ne sont pas proportionnelles aux niveaux de dotation. Par exemple, s'il n'y a aucun doute qu'un enseignant doit avoir un niveau de formation initial suffisant pour exercer convenablement son métier, on ne peut pour autant, à partir de ce seul constat, décider s'il convient d'augmenter ce niveau au-delà d'un seuil jugé minimal juste parce qu'on en aurait les moyens financiers. Autrement dit, la décision ne peut être prise en considérant chaque facteur isolément, mais doit plutôt résulter de la comparaison des coûts et des avantages associés à la dotation d'autres facteurs, et de la prise en compte de leurs effets conjugués. Ainsi, dans certains cas, la décision de hausser le niveau de formation des enseignants pourrait s'imposer, alors que dans d'autres, il pourrait être préférable de réduire la taille moyenne des classes et/ou d'accroître la dotation en manuels scolaires. La mesure des pertes ou des bénéfices marginaux associés aux changements de dotation des différents facteurs d'organisation scolaire étant délicate et sujette à débat, il ne faut pas attendre une détermination purement scientifique de ces arbitrages, même s'il est possible de mobiliser un certain nombre d'éléments factuels pour instruire ces choix. Toutefois, il convient de conserver à l'esprit cette logique des arbitrages qui prévaut dans le choix du niveau de dotation des différents facteurs et, partant, dans le financement des différents éléments qui concourent aux apprentissages.

La décomposition de la dépense par élève (coût unitaire) que présente l'encadré 2.1 permet de détailler encore davantage la nature des arbitrages à réaliser. De cette façon, on montre que la dépense par élève augmente avec le salaire moyen des enseignants et l'importance des autres dépenses, et diminue avec le nombre moyen d'élèves par enseignant.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Encadré 2.1 : La décomposition du coût unitaire public

En notant CU le coût unitaire de fonctionnement de l'enseignement public, MSE la masse salariale correspondant aux enseignants « à la craie », $AutresDep$ le montant des dépenses de fonctionnement hors salaires enseignants « à la craie » et Eff l'effectif d'élèves scolarisés dans le public, on obtient :

$$CU = (MSE + AutresDep) / Eff$$

Si α représente maintenant la proportion des autres dépenses hors salaires enseignants « à la craie » parmi les dépenses courantes totales :

$$AutresDep = \alpha(MSE + AutresDep), \text{ ce qui implique que } AutresDep = \alpha / (1 - \alpha) \times MSE$$

Et donc :

$$CU = (MSE + \alpha / (1 - \alpha) \times MSE) / Eff = MSE \times (1 + \alpha / (1 - \alpha)) / Eff = MSE / Eff \times 1 / (1 - \alpha)$$

La masse salariale des enseignants « à la craie » du public peut être exprimée comme le produit du nombre d'enseignants « à la craie » ($NbEns$) et de leur salaire moyen ($Salmoy$). On obtient donc :

$$CU = NbEns \times Salmoy / Eff \times 1 / (1 - \alpha)$$

En appelant $REMP$ le rapport élèves-maîtres de l'enseignement public, on arrive à la décomposition suivante, pour l'enseignement primaire :

$$CU = Salmoy / REMP \times 1 / (1 - \alpha)$$

Pour expliciter cette mécanique systémique qui a des conséquences à la fois financières et en termes de qualité des apprentissages, on peut neutraliser une des deux dimensions et raisonner à coût unitaire donné. Dans ce cas, une augmentation de la rémunération moyenne d'un enseignant à la craie devra nécessairement se faire au détriment soit du taux moyen d'encadrement des élèves, soit des dépenses courantes autres que le salaire enseignant. A contrario, si l'on souhaite augmenter les dépenses hors salaires enseignants, il sera alors nécessaire d'arbitrer entre une diminution de la rémunération moyenne des enseignants et une augmentation du taux d'encadrement.

Ces différents choix peuvent être illustrés simplement en prenant l'exemple d'un Etat qui pourrait, étant donné sa contrainte budgétaire, dépenser au maximum 600 unités monétaires (UM) sur une année pour chaque enfant inscrit à l'école primaire publique. Avec cette somme, cet Etat doit faire face à l'ensemble des besoins nécessaires aux apprentissages de chaque élève, à savoir appointer un enseignant, offrir du matériel pédagogique et veiller à ce que l'ensemble du système soit correctement administré et géré. Le tableau 2.1 présente différentes options possibles en matière de recrutement d'enseignants, de nombre d'élèves par classe et de dépenses autres que le salaire de l'enseignant.



Tableau 2.1 : Impact des choix de politique salariale et de dotation en biens et services sur le taux d'encadrement des élèves, à coût unitaire donné (600 UM)

Type d'enseignant		Nombre d'élèves par classe		
		A	B	C
Salaire enseignant moyen (UM)		15 000	20 000	25 000
Dépenses de biens et services moyennes par élèves (UM)	50	27,3	36,4	45,5
	100	30	40	50
	200	37,5	50	62,5
	400	75	100	125

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU

Cet Etat peut donc envisager ici 12 scénarios. S'il souhaite recruter exclusivement des enseignants de type C, tout en garantissant une dépense de biens et services par élève de 400 UM, cela le conduit alors à avoir en moyenne des classes de 125 élèves. En revanche, si ce sont des enseignants de type A qui sont recrutés, avec un niveau de dépenses de biens et services de 400 UM par élève, il est possible de descendre à 75 élèves par classe. Si l'Etat considère que ce taux d'encadrement est encore trop élevé (il s'agit d'une moyenne, certaines classes accueilleront de ce fait bien plus d'élèves), il peut plutôt considérer le recrutement d'enseignants de type B, et doter les élèves de dépenses de biens et services de 100 UM, ce qui l'amène à 40 élèves par classe.

Ainsi, de multiples choix sont possibles pour un même niveau de dépense unitaire, mais ces choix ne sont pas neutres en termes de qualité des services offerts. Par exemple, une dépense de biens et services de 50 UM par élève peut se révéler très insuffisante pour mettre à la disposition de chaque élève le minimum d'intrants pédagogiques requis pour apprendre correctement. Une combinaison qui conduirait à une taille de classe moyenne de plus de 60 élèves pourrait également être jugée néfaste à la qualité. Les éléments spécifiques à la qualité sont détaillés dans le chapitre 4 de cet ouvrage ; il ne s'agit donc pas ici de préjuger de valeurs de référence, mais plutôt de rappeler que le choix d'un niveau de salaire doit être le résultat d'un arbitrage « conscient » et non « subi », au détriment de la taille de classe ou des dépenses pédagogiques par exemple.

Pour revenir à des exemples plus concrets, on peut étudier les différentes combinaisons de facteurs qui ont cours en Afrique subsaharienne. En raison de contraintes budgétaires et de couverture quantitative très différenciées selon les pays, les coûts unitaires sont extrêmement variés, comme le montre le tableau 2.2 : en pourcentage du PIB par habitant, ils varient de 5% (RDC, Congo) à près de 20% (Lesotho, Niger), avec une moyenne pour les pays d'Afrique subsaharienne de 11%.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Tableau 2.2 : Caractéristiques et coût de l'organisation scolaire du primaire public en Afrique subsaharienne (années proches de 2004)

Pays	Primaire				Pays	Primaire			
	Sal. ens. (PIB/h)	Ratio élèves-maître	% dép. hors sal. ens.	Coût unitaire (PIB/h)		Sal. ens. (PIB/h)	Ratio élèves-maître	% dép. hors sal. ens.	Coût unitaire (PIB/h)
Bénin	4,2	52	39,5	0,11	Mauritanie	3,3	44,2	31,8	0,11
Burkina Faso	6,4	52,8	33,8	0,18	Mozambique	3,9	55	22,6	0,09
Burundi	6,8	51,7	13,2	0,15	Niger	5,5	42,9	35	0,2
Cameroun	3,9	63,7	30,8	0,07	Nigeria	4,9	51,7	34,2	0,14
Congo	1,8	75,7	68	0,05	Ouganda	3,2	56,1	31,7	0,08
Côte d'Ivoire	4,8	42,6	25	0,15	RCA	7	91,6	34,3	0,07
Erythrée	3,9	43,7	25,3	0,12	Rép. dém. du Congo	2,2	37,7	26	0,05
Ethiopie	6,8	73,9	16	0,11	Rwanda	3,9	60,3	22,2	0,08
Gambie	4,5	36,5	21,8	0,16	Sénégal	4,6	50,8	37,6	0,15
Ghana	3,9	32,9	28,1	0,16	Sierra Leone	4,2	61	30,9	0,09
Guinée	1,7	51,3	44,2	0,06	Soudan	2,2	36	22,5	0,08
Guinée-Bissau	1,9	37,5	31	0,07	Tanzanie	3,8	46,2	34	0,12
Kenya	5,3	39,7	17,9	0,16	Tchad	5,4	70,3	37,8	0,05
Lesotho	4,4	46	46,6	0,18	Togo	6,2	33,6	12,8	0,1
Madagascar	4,4	57,7	42,8	0,09	Zambie	3,1	57,2	28,2	0,07
Malawi	4,2	58,4	15	0,08	Zimbabwe	4,1	39	21	0,13
Mali	6	63,5	37,8	0,11	Moyenne	4,3	51,9	30,3	0,11

Source : Mingat, Ledoux et Rakotomalala (2008)

La décomposition de ce coût unitaire est également extrêmement disparate. Certains pays, comme le Congo ou la République démocratique du Congo (RDC) ont choisi de proposer une rémunération salariale à leurs enseignants relativement faible. Toutefois, au Congo, les dépenses hors salaires enseignants sont extrêmement élevées (68% des dépenses courantes, dont une part importante destinée aux salaires de personnels non enseignants), tandis qu'elles sont relativement faibles en RDC (26%). Ce choix conduit, au Congo, à des tailles de classe imposantes (75,7 élèves par classe en moyenne, l'un des ratios les plus élevés avec l'Ethiopie, le Tchad et la République centrafricaine). L'Ethiopie semble, en revanche, avoir fait le choix d'un niveau de rémunération plus élevé (6,8), avec pour conséquence un taux d'encadrement élevé (73,9) et des dépenses de biens et services faibles (16).

On observe que les combinaisons de facteurs ont un impact direct sur le fonctionnement quotidien des salles de classe. Il est donc essentiel, pour l'atteinte des objectifs que se fixent les gouvernements en matière d'éducation, qu'elles soient le résultat d'arbitrages conscients et raisonnés, plutôt que le produit d'ajustements successifs et incontrôlés au sein des systèmes éducatifs.



2. L'évolution des rémunérations et le recrutement des enseignants

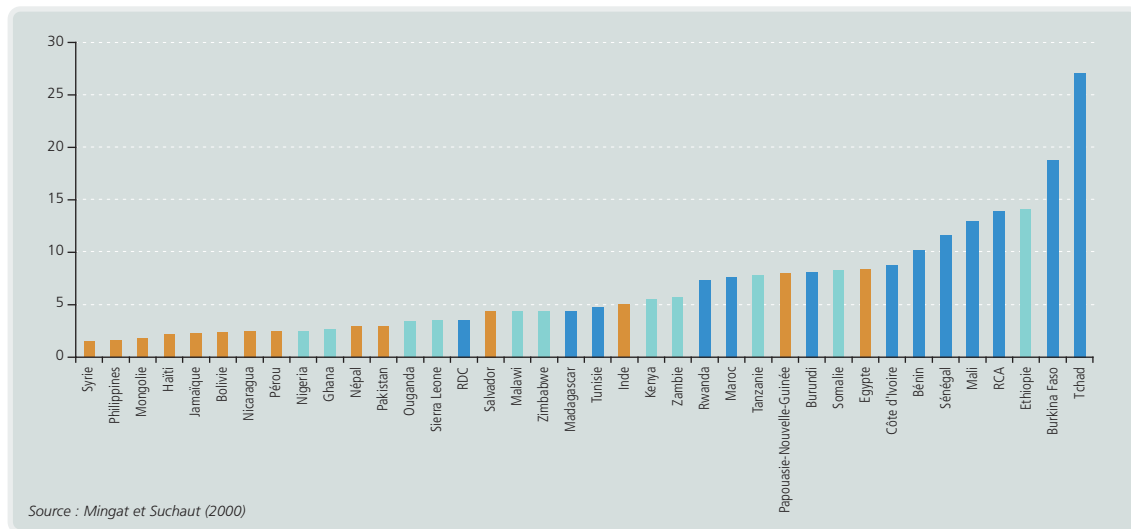
2.1. La baisse tendancielle des salaires relatifs²³ des enseignants

2.1.1. Des situations initiales très différentes : l'héritage colonial

La rémunération des enseignants varie de façon importante selon les différentes régions du monde. Les raisons en sont assurément multiples, mais le contexte historique joue très certainement un rôle essentiel dans cette diversité de situations. Il est difficile de disposer d'une série de données fiables pour un grand nombre de pays pour une période éloignée. Le graphique 2.2 présente tout de même les informations disponibles pour l'année 1975 pour une quarantaine de pays comparables. Les pays en bleu foncé sont les pays francophones d'Afrique, ceux présentés en bleu clair sont les pays anglophones d'Afrique et les pays marqués en orange appartiennent au reste du monde, en termes géographiques ou linguistiques.

²³ Le salaire relatif est exprimé en PIB par habitant plutôt qu'en valeur monétaire. Cela rend l'interprétation de son évolution plus délicate puisque directement liée à l'évolution et au niveau du PIB. Ainsi, une diminution du salaire relatif dans une période de forte augmentation du PIB peut très bien correspondre à une augmentation du salaire réel plutôt qu'à une baisse.

Graphique 2.2 : Rémunération des enseignants en 1975 (en PIB par habitant)



Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Il apparaît clairement que, à l'époque sur laquelle porte cette comparaison, les pays situés hors d'Afrique avaient une tendance, au moins pour ceux considérés ici, à présenter des niveaux de rémunération en unités de PIB par habitant plus faibles qu'en Afrique. De plus, au sein du continent africain, le niveau de rémunération moyen dans les pays anglophones était inférieur à celui observé dans les pays francophones d'Afrique. L'héritage colonial a, en effet, eu des incidences notables sur l'éducation en Afrique et a fortement structuré le mode d'organisation des systèmes éducatifs nationaux ainsi que la gestion du personnel enseignant.

Plus précisément, on peut noter que contrairement aux pays anglophones, où pendant la période coloniale, l'enseignement a été pour l'essentiel dispensé par des missionnaires britanniques avec le soutien de subventions publiques, les enseignants des colonies françaises étaient inclus dans un corps homogène de fonctionnaires. Les salaires des enseignants des territoires d'outre-mer étaient définis par la loi Lamine Gueye II, adoptée en 1950, qui stipulait que « La détermination des soldes et accessoires de soldes de toute nature dont sont appelés à bénéficier les personnels civils et militaires en service dans les territoires (...) ne saurait en aucun cas être basée sur des différences de race, de statut personnel d'origine ou de lieu de recrutement ». Ainsi, l'application de cette loi a donné lieu, jusqu'aux indépendances, à des niveaux de rémunération des personnels de la fonction publique indexés sur ceux de la métropole.

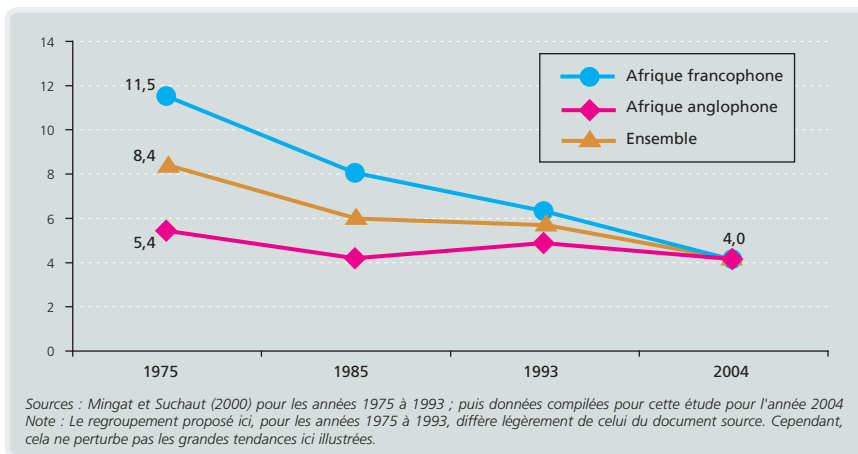
C'est en grande partie pour cette raison que le salaire moyen des enseignants en Afrique francophone était encore pratiquement deux fois plus élevé (en termes relatifs) que celui des enseignants de la zone linguistique anglophone en 1975. Même entre pays comparables du point de vue du niveau de développement économique, les rémunérations étaient environ 60% plus élevées en Afrique francophone qu'en Afrique anglophone (Mingat et Suchaut, 2000). Pour Cogneau (2003), le poids de la politique d'assimilation française contribue à expliquer la tendance à maintenir, après les indépendances, des salaires enseignants qui sont plus en rapport avec les salaires pratiqués en France qu'avec les capacités financières des pays africains.

2.1.2. Une baisse tendancielle des niveaux moyens de rémunération au cours des 30 dernières années dans les pays d'Afrique francophone

Cette singularité salariale en Afrique francophone ne pouvait résister durablement aux contraintes économiques nationales, comme le font clairement ressortir les données du graphique 2.3, qui décrivent l'évolution du salaire moyen des enseignants en Afrique francophone et anglophone au cours des 30 dernières années. On a assisté, sur l'ensemble de la période, à une baisse régulière de la rémunération des enseignants en Afrique francophone et à une convergence avec celle des enseignants d'Afrique anglophone.



Graphique 2.3 : Evolution du salaire moyen des enseignants du primaire en Afrique (en PIB par habitant)



Si on s'intéresse aux valeurs moyennes pour le continent, on constate, même si les données sont imparfaites, une forte baisse du salaire relatif moyen des enseignants du primaire en Afrique depuis 1975 : celui-ci a été pratiquement divisé par deux (passant de 8,4 à 4 fois le PIB par habitant) entre 1975 et 2004. En termes relatifs, cette baisse a été encore plus importante en Afrique francophone, où la rémunération moyenne des enseignants a été quasiment divisée par trois sur la période. Dans la mesure où la croissance économique réelle a été globalement timide, voire négative, durant la majeure partie de cette période et dans la plupart des pays considérés, cette forte baisse est la marque d'une perte significative du pouvoir d'achat des enseignants africains. Cette évolution globale ne renvoie pas aux mêmes phénomènes sur toute la période : comme nous allons le voir dans la section suivante, elle correspond d'abord à un ajustement à la situation économique des Etats qui s'est étalé sur une grande partie de la période ; puis, plus récemment, à une politique volontariste de réduction des dépenses salariales destinée à permettre une hausse sensible des recrutements.

2.2. Austérité budgétaire et multiplication des statuts : les explications de la baisse du salaire réel confrontées au rythme de recrutement des enseignants

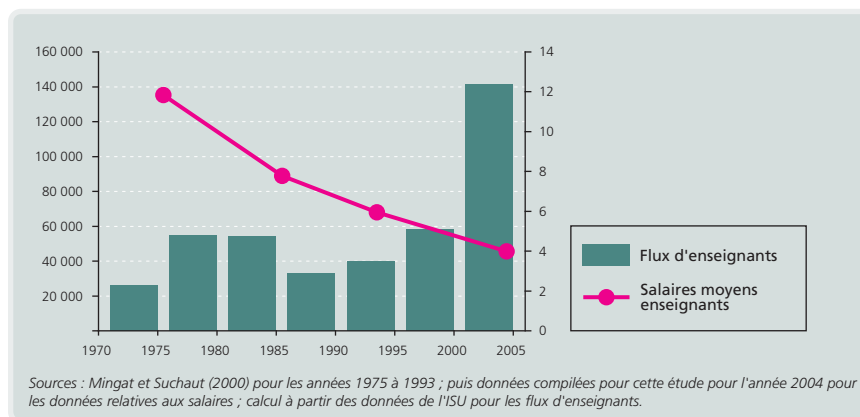
Il est maintenant utile de considérer, parallèlement à l'évolution des salaires, le rythme de recrutement des enseignants. Néanmoins, il est difficile de documenter cette évolution pour l'ensemble des pays africains, les données étant généralement lacunaires pour un grand nombre de pays d'Afrique anglophone. Nous nous concentrerons donc ici sur 15 pays francophones d'Afrique²⁴ pour lesquels la mobilisation de ces informations a été possible.

²⁴ Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, du Tchad, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, de la Guinée, de Madagascar, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal, du Togo et de la Tunisie.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Graphique 2.4 : Evolution de la rémunération moyenne des enseignants (en PIB par habitant) dans 15 pays francophones d'Afrique et des flux de recrutement d'enseignants



Le graphique 2.4 présente en parallèle la baisse du salaire relatif des enseignants, dont l'ampleur est proche pour ce sous-échantillon de celle présentée dans le graphique 2.3, et les progressions en termes de recrutement d'enseignants pour chaque sous-période de 5 ans. Ainsi, on peut voir que le flux de recrutement des enseignants a été multiplié par plus de 5 entre 1970 et 2005 (avec une évolution sans précédent du flux d'enseignants entre 2000 et 2005), tandis que les salaires moyens en unités de PIB par habitant étaient divisés par 3, passant de 12 à 4 sur cet échantillon de 15 pays.

Nous allons analyser chacune de ces évolutions en distinguant deux grandes périodes : de 1970 à 2000, puis de 2000 à 2005.

2.2.1. La crise économique, accélérateur de la baisse des salaires enseignants

L'ajustement salarial qu'ont connu bon nombre de pays d'Afrique subsaharienne a été accentué par la crise économique qui a touché le continent dans les années 1980. Dès le début des années 1980, en effet, beaucoup de pays africains ont été confrontés à des désordres macroéconomiques (déficits budgétaires, déficits de la balance des paiements, inflation), notamment à la suite des chocs pétroliers de la décennie précédente. Ceci a conduit aux programmes d'ajustement structurel avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Ces programmes portaient de l'idée que l'équilibre macroéconomique constituait un objectif structurel de base en dehors duquel aucune action de développement ne serait possible. Par ailleurs, l'ampleur des déficits impliquait des actions vigoureuses, car si les partenaires financiers acceptaient de contribuer dans la courte période, ils souhaitaient aussi que des politiques économiques nationales (réformes structurelles) soient adoptées, le financement extérieur pour les dépenses courantes ne pouvant être durable.



Aussi, à l'instar de l'ensemble des secteurs économiques et sociaux, de fortes réductions budgétaires ont grevé les budgets de l'éducation. Les coûts salariaux des enseignants représentant une part prédominante de la masse salariale globale de la fonction publique, toute tentative de maîtrise de cette dernière a entraîné des mesures draconiennes à l'encontre du corps enseignant. Contraints de maîtriser et de réduire le niveau de leurs dépenses publiques, certains pays ont fait le choix de bloquer tout avancement des employés de la fonction publique, même de réviser les grilles de rémunération. Cela a pu concerner l'ensemble des fonctionnaires, mais dans certains cas, ce sont des mesures spécifiques aux enseignants qui ont été prises.

Ainsi, au Bénin par exemple, entre 1986 et 1992, les agents de l'Etat ont été rémunérés sur la base de leur indice acquis en 1986 ; de même, en décembre 1999, les agents étaient encore rémunérés sur la base de leur indice acquis en 1992 (RESEN-Bénin, 2002b). De plus, la valeur du point de l'indice a été utilisée comme instrument de modération de l'évolution du salaire des enseignants, dans la mesure où elle n'a pas suivi l'évolution du coût de la vie. Seuls quelques ajustements périodiques ont été faits : la valeur du point est passée de 2 100 FCFA à 2 310 FCFA en 1994, puis à 2 425 FCFA en 1997 et 2 598 FCFA en 2007. Enfin, l'ensemble des recrutements à la fonction publique a été suspendu de 1987 à 1994. De la même façon, au Cameroun, l'ensemble des recrutements de la fonction publique a été suspendu, parallèlement à une forte révision à la baisse de la grille des salaires de 66% en 1993, et dont les conséquences ont été encore aggravées par la dévaluation du franc CFA. Bref, la baisse du salaire réel des enseignants a été très forte dans les années 1990, et plutôt liée à des chocs macroéconomiques.

Si on fait le rapprochement avec l'accroissement des effectifs enseignants, on peut remarquer que les flux de recrutement ont été stables sur la période 1975-1985, avec un accroissement de 50 000 enseignants tous les cinq ans, puis marqués par un net ralentissement, lié aux mesures de restriction prises dans le cadre des plans d'ajustement structurel. Les flux ont donc été ramenés à 30 000 entre 1990 et 1995, pour se rétablir ensuite au niveau de 1975-1985 à partir de 1995.

2.2.2. Après 2000, la baisse des salaires relatifs est en grande partie le résultat d'une politique enseignante de relance des recrutements

Le gel de la formation et du recrutement des enseignants au sein de la fonction publique dans une période de forte croissance de la demande d'éducation, d'ailleurs relayée à la Conférence de Jomtien en 1990, a conduit à des ajustements spontanés de la part de communautés soucieuses d'offrir une éducation à leurs enfants. Celles-ci ont alors recruté de leur propre chef des maîtres communautaires (aussi appelés maîtres de parents) dont elles assuraient la rémunération. Les Etats ont, à leur tour, envisagé de nouvelles solutions pour accroître le recrutement d'enseignants dans ce contexte de maintien, voire de réduction, de la taille de la fonction publique. Ces solutions se sont déclinées sous plusieurs formes en fonction des legs historiques et des caractéristiques spécifiques à chaque Etat.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Ainsi, à partir de 1995-2000, les ajustements se sont faits, de manière générale dans les pays non francophones, sur la base des niveaux de qualification requis pour enseigner, le recrutement d'enseignants sans formation professionnelle se faisant à un salaire inférieur à celui de leurs homologues formés. Les anciennes colonies françaises et quelques autres pays de la région ont, quant à eux, choisi deux voies : la prise en charge des maîtres communautaires²⁵ par l'intermédiaire de subventions et/ou la création d'un nouveau statut d'enseignant. Ce statut n'appartenant plus à la fonction publique, il pouvait librement être indexé sur des références différentes de celles de la grille des enseignants fonctionnaires.

Au premier ajustement de type « macroéconomique » s'est donc ajoutée, à partir de 1995-2000, une politique volontariste de baisse des coûts salariaux destinée cette fois à favoriser une augmentation massive des recrutements. Le résultat de cette politique s'est rapidement fait sentir, avec un recrutement massif d'enseignants entre 2000 et 2005 (cf. graphique 2.4, recrutement de près de 140 000 enseignants contre moins de 60 000 pendant les cinq années précédentes).

Pour dissocier de manière plus précise l'impact spécifique de ces politiques salariales volontaristes de celui d'autres mesures ayant pu affecter le recrutement des enseignants, il aurait été nécessaire de mobiliser d'autres sources d'informations (notamment macroéconomiques), et de faire ensuite un second parallèle entre croissance des recrutements et évolution des financements alloués aux systèmes éducatifs. La mobilisation d'une information exhaustive sur ces autres aspects n'a pas été possible. Cependant, l'absence de cette analyse complémentaire ne remet pas en question l'impact notable des politiques d'ajustement salarial sur l'évolution considérable du nombre d'enseignants au cours de la période récente.

Le maintien des taux de recrutement actuels qui, comme l'a montré le chapitre 1, sera nécessaire pour atteindre la SPU devra probablement s'appuyer sur le recours ou le maintien de ce type de politique. Il convient donc d'en prendre toute la mesure en essayant de réunir les informations disponibles sur la pertinence économique de ces nouvelles politiques enseignantes. A cet effet, on examinera la situation actuelle en matière de rémunération et ses conséquences sur le plan de l'attractivité de la profession enseignante.

²⁵ Il s'agit des enseignants recrutés directement par les communautés ou par les associations de parents d'élèves.

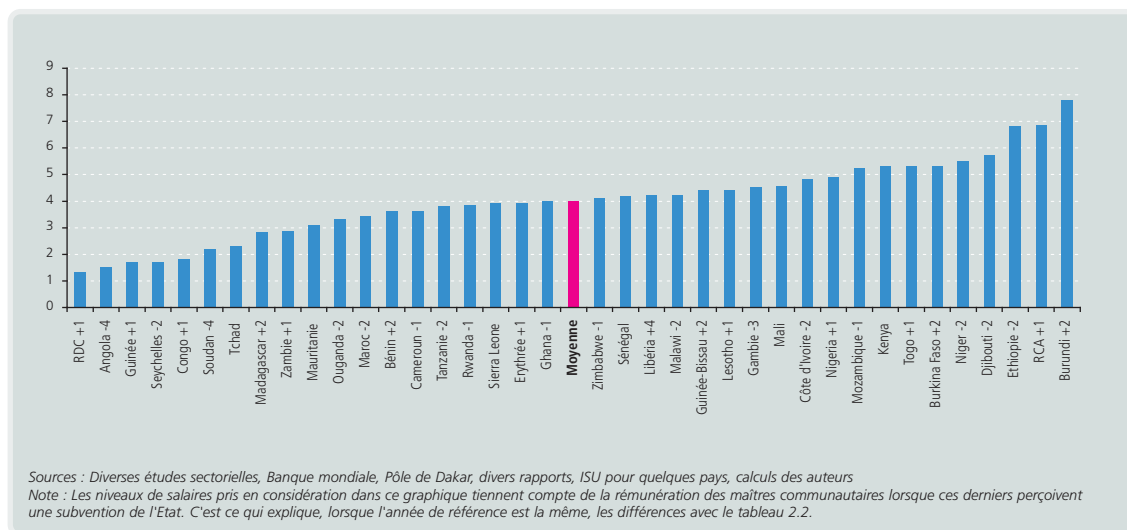


3. La situation actuelle et l'évolution de la rémunération moyenne des enseignants

3.1. Une forte variabilité des niveaux de rémunération moyens entre les pays

Les données comparatives les plus récentes qui ont pu être mobilisées sont celles de l'année 2004 (ou d'une année relativement proche). Le niveau moyen de rémunération des enseignants est exprimé en unités de PIB par habitant pour situer ce niveau de rémunération dans le contexte macroéconomique des pays. Ainsi, au début des années 2000, on estime que le niveau moyen de rémunération des enseignants de l'enseignement primaire en Afrique représente environ quatre fois le PIB par habitant. Bien que de nombreux pays aient des niveaux de rémunération proches de cette moyenne, il subsiste d'importantes différences inter-pays, comme le montre le graphique ci-après. Le niveau moyen de rémunération varie de moins de deux fois le PIB par habitant (en RDC, en Angola, en Guinée, aux Seychelles et au Congo) à plus de six fois le PIB par habitant (en Ethiopie, en RCA et au Burundi).

Graphique 2.5 : Salaire moyen des enseignants du primaire financés en totalité ou en partie par l'Etat en Afrique (en PIB par habitant, 38 pays, 2004 ou année proche)



Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

La comparaison des niveaux de salaires des enseignants peut se faire en comparant directement les pays entre eux (les enseignants maliens qui reçoivent une rémunération annuelle équivalente à 4,5 fois le PIB par habitant apparaissent ainsi mieux rémunérés que les enseignants béninois, dont le salaire représente 3,6 fois le PIB par habitant de leur pays). Elle peut également se faire par rapport à une valeur de référence, comme celle retenue dans le cadre indicatif de l'IMOA-EPT et qui est d'environ 3,5 fois le PIB par habitant pour un pays africain « moyen » (c'est-à-dire dont le revenu moyen par habitant est de l'ordre de 350 dollars US en valeur de l'année 2000). Or, ces comparaisons pourraient être trompeuses dès lors que les pays diffèrent en termes de revenu par habitant ou, dans le cas du cadre indicatif de l'IMOA-EPT, s'éloignent de la situation du pays moyen auquel ce cadre fait référence. Les pays africains, même au sein d'un contexte géographique ou culturel donné, diffèrent sensiblement quant à leur niveau de développement économique. Le cas du Mali et du Bénin évoqué précédemment en est une illustration : alors qu'ils appartiennent à la même zone géographique (l'Afrique de l'Ouest), et à la même communauté linguistique (l'Afrique francophone) et économique (l'Union économique et monétaire ouest-africaine), le revenu moyen par habitant est d'environ un tiers plus élevé au Bénin qu'au Mali²⁶. Il paraît donc souhaitable d'en tenir compte dans la comparaison des niveaux de salaires des enseignants entre les deux pays.

26 Données de l'année 2004.

27 Cette situation de rareté concède aussi une influence particulière aux enseignants, ceux-ci fournissant dans ces conditions spécifiques une forte proportion d'élus et de décideurs politiques (Mingat et Suchaut, 2000 ; Mingat, 2008).

28 Il n'y a pas de variable unique pour appréhender cette offre, au plan empirique. Les analyses évoquées ici montrent que la prise en compte du taux d'alphabétisation des adultes, du taux de scolarisation du secondaire ou de l'espérance moyenne de scolarisation conduit à des résultats qualitativement comparables. Les coefficients de corrélation (en valeur absolue) avec le salaire des enseignants sont de 0,20 avec le taux d'alphabétisation des adultes et de 0,28 avec l'espérance moyenne de scolarisation (qui approxime la durée moyenne de scolarisation pour la population adulte).

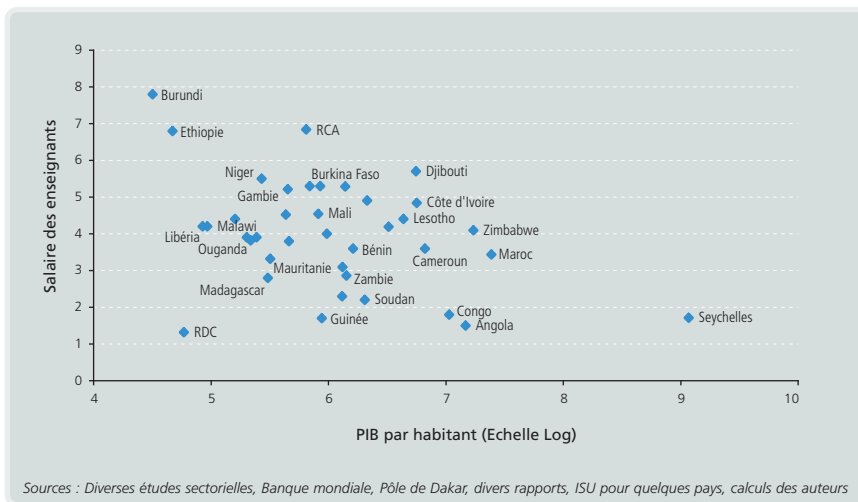
29 L'offre de capital humain ne contribue plus à l'explication des écarts de rémunération entre les pays lorsqu'on raisonne à niveau de développement économique donné.

Cette approche a été suivie ici en recherchant s'il existe des relations structurelles fortes entre les niveaux de salaires des enseignants et certains indicateurs du développement social et économique susceptibles de les affecter. Une première hypothèse serait que ces salaires sont en partie liés à la rareté du capital humain, les salaires étant d'autant plus élevés que les individus à même de remplir ces postes sont peu nombreux²⁷. Une seconde hypothèse, évoquée dans le paragraphe précédent, serait que ces salaires dépendent du stade de développement économique des pays. L'analyse suggère que l'avantage salarial relatif des enseignants (leur niveau de rémunération comparativement à la richesse moyenne de leur pays) diminue avec la croissance économique. L'interprétation de ce phénomène serait liée au changement structurel qui accompagne le processus de développement économique : une réduction quantitative des groupes sociaux communément classés comme plus modestes que les enseignants (ouvriers et employés) et une forte expansion des catégories généralement classées comme aussi, sinon plus, favorisées qu'eux (cadres et professions intermédiaires du secteur privé, notamment). Il en résulte qu'en période de croissance économique, les enseignants verraient généralement leurs revenus relatifs baisser ou, plus précisément, connaîtraient une progression de leurs salaires nominaux (exprimés en monnaie) inférieure à celle de la croissance économique.

Les investigations empiriques menées dans le cadre de cette étude montrent que le niveau moyen de salaire des enseignants dans un pays est bien négativement corrélé au niveau global de l'offre de capital humain qui y est disponible. Toutefois, cette relation est relativement faible et ne rend compte que d'une infime partie des écarts de rémunération des enseignants observés entre les pays²⁸. L'impact du niveau de développement économique dans l'explication des écarts de niveaux de rémunération entre les pays²⁹ semble, en revanche, plus important.



Graphique 2.6 : Salaire moyen des enseignants du primaire public (en PIB par habitant) selon le niveau de revenu par tête de leur pays³⁰ (38 pays, 2004 ou année proche)



Le graphique 2.6 illustre cette tendance générale en même temps qu'il en fait apparaître les limites. La relation moyenne entre le salaire des enseignants et le revenu par habitant est décroissante, mais les situations nationales sont relativement dispersées autour de cette tendance moyenne. Plus que la modestie de la relation statistique globale qui caractérise cette dispersion, c'est la faible robustesse de la relation qui amène à conclure que les salaires des enseignants n'entretiennent ici qu'une faible relation avec le niveau de richesse des pays : l'omission des Seychelles réduit d'un tiers le pouvoir explicatif du modèle, l'omission supplémentaire du Burundi (les deux situations extrêmes) annule totalement la relation.

L'analyse menée ici a permis de mettre en évidence la diversité des situations des pays africains en matière de rémunération enseignante. Les écarts de rémunération constatés ne se réduisent pas à des différences structurelles de développement des Etats et ont donc des causes plus spécifiques. Il est évident que dans ce domaine, et contrairement à certaines idées reçues, les pays africains ne sont pas tous confrontés à la même problématique et que de fortes singularités les caractérisent.

³⁰ L'équation de la courbe de tendance est estimée par $y = -0,668x + 8,037$, avec un $R^2 = 0,153$.

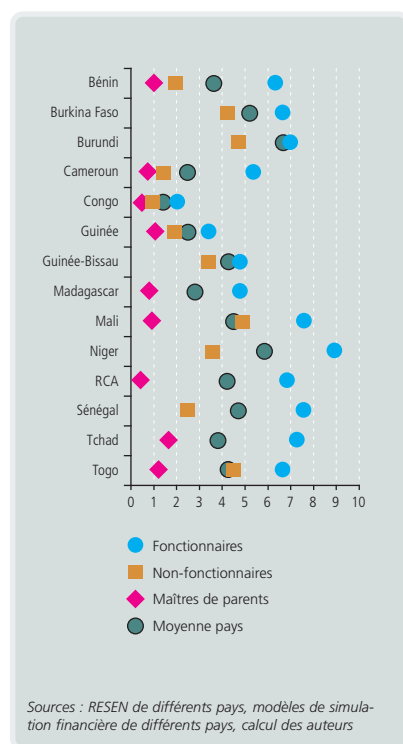
Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

3.2. La multiplication des statuts et des niveaux de rémunération

Nous venons de voir que les salaires moyens des enseignants en unités de PIB par habitant étaient extrêmement variés sur le continent africain. Ces salaires moyens résultent notamment de la coexistence, dans la période récente, de salaires différenciés selon le statut des enseignants présents dans le pays, et donc d'une hétérogénéité qu'il convient d'apprécier.

Graphique 2.7 : Rémunération des enseignants (en PIB par habitant) selon le statut dans quelques pays francophones d'Afrique (années proches de 2004)

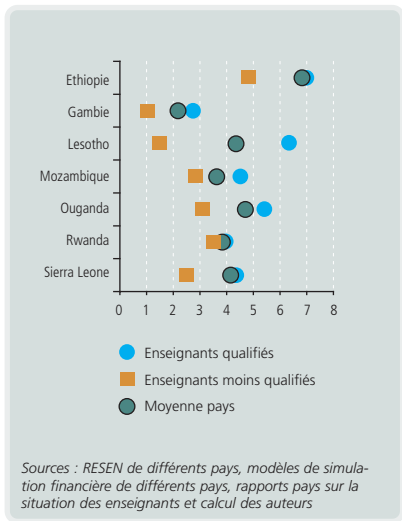


Le graphique 2.7 nous montre clairement à la fois l'extrême variété des salaires moyens entre pays francophones d'Afrique (auxquels on associe la Guinée-Bissau, qui est dans une situation comparable à celles des pays francophones voisins) et la dispersion parfois très forte autour de cette valeur moyenne selon les statuts. Pour des pays comme le Cameroun et le Bénin, la rémunération des enseignants fonctionnaires est en effet trois fois plus élevée que celle des contractuels, alors que la rémunération de ces deux catégories d'enseignants est relativement proche au Burundi et en Guinée-Bissau. On peut également remarquer que, pour les pays où cette catégorie existe et où l'on dispose de l'information, les salaires des maîtres de parents sont certes homogènes, mais ils se situent à un niveau beaucoup plus bas que celui de leurs homologues du secteur public, aux alentours d'une unité de PIB par habitant.

Les pays anglophones et lusophones, qui ont quant à eux généralement opté pour le recrutement d'enseignants sans formation professionnelle, présentent également très peu d'homogénéité en termes de rémunération de leurs enseignants, quoique dans une fourchette plus restreinte.



Graphique 2.8 : Rémunération des enseignants (en PIB par habitant) selon la qualification dans quelques pays anglophones d'Afrique (années proches de 2004)



Autour du salaire moyen du pays, les disparités liées à la qualification sont notables au Lesotho et en Gambie (salaire des enseignants qualifiés entre trois et quatre fois plus élevé que celui des moins qualifiés), mais la différence est relativement plus modeste dans les autres pays considérés (rapport des salaires inférieur à 1,7).

La diversité des rémunérations des différentes catégories d'enseignants au sein du système éducatif est un constat commun à un grand nombre de pays africains, quelle que soit la zone géographique ou linguistique. Elle soulève des questions d'équité sociale et de soutenabilité à terme, notamment au regard de la situation des maîtres communautaires, dont on peut questionner la décence du niveau de rémunération.

3.3. Une inversion de tendance sur la période récente

La question de la pérennité de ces politiques salariales qui font coexister des situations et des statuts très variés pour une même activité se pose avec acuité. Sur ce plan, on assiste d'ailleurs depuis quelque temps à une multiplication des déclarations de la part des Etats allant dans le sens d'une bonification progressive du salaire des enseignants, notamment sous la pression revendicative des partenaires sociaux.

A ce titre, on peut noter différents mouvements visant à faciliter l'intégration des maîtres de parents au statut de contractuel de l'Etat. Au Bénin, par exemple, le gouvernement a décidé en décembre 2007 de contractualiser tous les enseignants communautaires (environ 10 200 en 2007, soit 38% de l'ensemble des enseignants des écoles primaires publiques), qui ne recevaient jusqu'alors qu'une subvention modeste de la part de l'Etat. Madagascar prend également en charge, depuis 2005, la rémunération de la majeure partie des enseignants communautaires (les maîtres FRAM), tandis que la gestion demeure assurée par les associations des parents d'élèves. Le Cameroun a, de son côté, décidé en 2006 de contractualiser l'ensemble de ses instituteurs vacataires (IVAC), payés à un salaire de 1,4 fois le PIB par tête, en

Chapitre 2

*Rémunération des enseignants et
extension de la scolarisation :
une relation centrale*

les intégrant à un statut contractuel dont le niveau de salaire est proche de la référence de l'IMOA-EPT (3,5 fois le PIB par tête).

Ces revalorisations sont souvent le fruit d'âpres discussions entre les gouvernements, les partenaires sociaux, mais également les partenaires au développement, car un appui financier supplémentaire est généralement nécessaire, au moins sur le court terme. L'alignement sur le cadre indicatif de l'IMOA-EPT facilite la possibilité d'un financement extérieur conséquent, ce qui rend ces mesures d'intégration a priori envisageables et crédibles. La contractualisation des IVAC au Cameroun a, par exemple, été négociée de manière à ce que les engagements de l'Etat en faveur de l'éducation permettent la prise en charge à moyen terme de l'ensemble des contractuels sur le budget national. Les financements sont donc en principe pérennes, car mobilisés au niveau national.

Au-delà de la pérennité du financement de ce type de mesures (engagement de l'Etat à long terme à accroître ses financements au secteur éducatif pour prendre le relai de l'aide extérieure, etc.), c'est le processus d'intégration qui doit également être questionné en examinant entre autres le mode d'intégration, la généralité de la mesure, les éventuelles mesures d'accompagnement en termes de type et de durée de formation professionnelle. Tous ces éléments doivent être déterminés suffisamment en amont du processus, de manière à anticiper correctement les conséquences de ce type de mesures et s'y préparer au mieux.

Dépassant la question de l'intégration des maîtres de parents, qu'on perçoit souvent en marge des autres catégories d'enseignants, les réflexions semblent aujourd'hui s'orienter, dans de nombreux pays, vers une revalorisation globale de la grille salariale. Celle-ci devrait faire l'objet d'une analyse soignée dans chaque contexte national, car elle pourrait compromettre les progrès enregistrés récemment dans les scolarisations si l'ampleur des réévaluations était de nature à remettre en cause la capacité financière des Etats à recruter le nombre d'enseignants nécessaire au développement des scolarisations. Sur ce plan, il est d'ailleurs arrivé que de nouvelles grilles salariales, plus favorables aux enseignants mais adoptées sans réelle anticipation de leur incidence financière, ne soient tout simplement pas appliquées du fait de contraintes budgétaires. Un tel phénomène a été observé récemment au Libéria et en Ouganda (Banque mondiale, 2007e ; Mulkeen, 2008).



4. La pertinence des rémunérations actuelles en termes d'attractivité de la fonction enseignante

Au-delà de l'ensemble des éléments évoqués précédemment, le maintien d'un rythme élevé de recrutement des enseignants nécessaire pour atteindre la SPU justifie une réflexion complémentaire de nature plus prospective. Il importe en effet, d'une part, de savoir dans quelle mesure il existe dans chaque pays un nombre conséquent de candidats présentant les qualifications académiques souhaitées pour être enseignant et, d'autre part, de déterminer si les niveaux de rémunération proposés demeurent attractifs en regard des autres opportunités d'emploi. Pour ce qui est de l'aspect relatif à la rémunération, nous avons exploré précédemment dans ce chapitre la perspective comparative internationale de la rémunération des enseignants africains (cf. partie 3). Nous nous situons maintenant dans une perspective nationale, en référence au marché de l'emploi de chacun des pays.

4.1. Existe-t-il, dans chaque pays, les ressources humaines suffisantes pour le recrutement des futurs enseignants ?

Une estimation de l'offre potentielle à rapprocher des besoins en enseignants a pu être conduite sur 18 pays africains pour lesquels des données sont disponibles (enquêtes auprès des ménages). Dans les analyses réalisées, nous avons considéré que les qualifications requises pour devenir enseignant du primaire correspondaient à une durée des études comprise entre la fin du premier cycle secondaire et la fin du second cycle secondaire. Cette plage recouvre, en effet, la durée des études de la majorité des enseignants de l'école primaire dans la plupart des pays africains. En outre, puisque nous nous intéressons à la population jeune susceptible d'opter pour une carrière d'enseignant, nous avons restreint l'analyse aux individus dont l'âge est compris entre 25 et 34 ans. Le tableau 2.3 présente les résultats obtenus.

Pour l'ensemble des 18 pays, le « vivier » estimé est constitué d'environ 2,7 millions de jeunes, dont près des trois quarts exercent déjà un emploi mais dans le secteur informel ; les autres jeunes qui se déclarent sans emploi au moment de l'enquête constituent 27% des candidats potentiels. Pour l'ensemble des pays concernés, 1,1 million de nouveaux enseignants seront nécessaires dans la perspective de la SPU. Même si l'année retenue pour l'estimation des candidats potentiels ne coïncide pas avec l'année de référence pour la projection des besoins en enseignants, la simple confrontation des besoins en enseignants au nombre des jeunes actifs pouvant occuper potentiellement ce type d'emploi indique que les besoins ont toutes les chances d'être couverts, et ce, pour la majorité des pays. Pour l'ensemble des 18 pays, les estimations suggèrent un chiffre de deux à trois candidats potentiels par poste d'enseignant offert.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Tableau 2.3 : Estimation du nombre de jeunes (25-34 ans) pouvant être candidats aux postes d'enseignants dans le primaire et nombre moyen annuel de nouveaux postes d'enseignants

Pays	Candidats potentiels				Besoins en enseignants			Ratio (1)/(2)
	Année	Total (1)	% secteur informel	% sans emploi	Période	Total (2)	Moyenne annuelle	
Bénin	2003	21 400	93,2	6,8	2006-2015	34 223	3 803	0,63
Burkina Faso	2002	27 600	64,8	35,2	2006-2020	69 435	4 960	0,40
Burundi	2002	10 500	60,7	39,3	2006-2020	42 738	3 053	0,24
Cameroun	2001	296 900	59,3	40,7	2006-2020	48 943	3 496	6,07
Congo	2005	147 600	60,1	39,9	2006-2015	8 009	890	18,43
Côte d'Ivoire	2002	266 800	70,1	29,9	2007-2020	69 786	5 368	3,82
Ethiopie	2004	291 800	67,6	32,4	2006-2020	312 298	22 307	0,93
Ghana	2003	466 800	90,1	9,9	2005-2015	54 078	5 408	8,63
Guinée	2002	50 400	63,3	36,7	2006-2015	32 326	3 592	1,56
Madagascar	2001	211 600	88,0	12,0	2006-2020	39 533	2 824	5,35
Malawi	2002	142 000	88,7	11,3	2007-2020	26 583	2 045	5,34
Mali	2004	44 800	64,5	35,5	2006-2020	34 268	2 448	1,31
Mauritanie	2005	15 200	67,4	32,6	2006-2020	8 605	615	1,77
Ouganda	2002	250 000	88,1	11,9	2005-2020	173 530	11 569	1,44
République centrafricaine	2003	26 300	74,7	25,3	2008-2020	15 167	1 264	1,74
Sénégal	2001	51 400	52,1	47,9	2006-2020	39 819	2 844	1,29
Tchad	2002	22 000	70,3	29,7	2005-2020	31 548	2 103	0,70
Zambie	2002	320 800	83,6	16,4	2006-2015	69 866	7 763	4,59
Ensemble 18 pays	-	2 664 200	72,6	27,4	-	1 110 756	4 797	2,40

Source : Calculs à partir de données nationales et de celles issues du tableau A1.3 en annexe

Ces résultats peuvent être confortés par l'utilisation de données réelles sur le nombre de candidats par poste offert aux concours officiels de recrutement des enseignants. Au Malawi, par exemple, en 2005, on a enregistré 28 000 candidats pour 2 900 places offertes au concours de recrutement des élèves-maîtres, soit environ 10 candidats par poste (Banque mondiale, 2007d). Au Bénin, un concours similaire a enregistré en 2007 près de six candidats par poste offert (RESEN-Bénin, 2008), et on a compté 3,5 candidats par poste en République centrafricaine (RESEN-RCA, 2007).



Il convient cependant d'apporter quelques nuances aux analyses conduites, et cela, pour deux raisons principales. La première est que le vivier estimé est constitué pour l'essentiel d'individus ayant déjà un emploi (bien qu'il soit dans le secteur informel). Il peut donc paraître irréaliste de supposer que la totalité de ces individus seraient spontanément intéressés par l'enseignement. La seconde raison est qu'il est possible que certains travailleurs du secteur informel perçoivent des revenus plus élevés que ceux des enseignants du secteur public ou des employés du secteur moderne en général, comme on le verra plus loin dans le cas du Burkina Faso. Pour cette raison, il faut aussi s'interroger sur l'attractivité financière de l'emploi d'enseignant.

4.2. L'attractivité des rémunérations proposées aux enseignants

Si le salaire des enseignants d'un pays donné est très inférieur au salaire moyen en vigueur sur le marché du travail national, on doit anticiper des difficultés de recrutement mais aussi d'éventuelles sorties prématurées de la profession. Si, au contraire, le salaire est très au-dessus du salaire moyen, les démissions devraient être rares et le nombre de candidats, très supérieur aux besoins de recrutement. La question de savoir comment se positionne la rémunération moyenne actuelle des enseignants au regard de la situation sur le marché de l'emploi national est donc importante au niveau de la gestion du système, comme au niveau individuel.

4.2.1. La structure globale du marché du travail en Afrique subsaharienne et la hiérarchie des rémunérations offertes

Pour mieux apprécier la position relative des enseignants sur le marché de l'emploi de leur pays, il est essentiel d'avoir à l'esprit les éléments structurels qui le caractérisent (types d'emplois offerts dans l'économie, niveaux moyens de rémunération offerts aux individus dotés de qualifications comparables à celles des enseignants...). Dans la plupart des économies africaines, il existe généralement deux principaux secteurs d'emploi qui se distinguent nettement par leur taille et leur structuration. Le secteur de l'emploi dit « moderne », généralement étroit de par le nombre d'emplois qu'il offre, est celui qui regroupe l'ensemble des emplois publics et privés de nature formelle. Le secteur non structuré, quant à lui, regroupe les emplois dits « traditionnels », dans l'agriculture en milieu rural, ainsi que les emplois « informels » en milieu urbain. A l'heure actuelle, ce dernier offre environ 90% des emplois dans un pays africain typique (cf. tableau 2.3), et il apparaît clairement qu'il constituera encore pour les 10 à 15 prochaines années le principal pourvoyeur d'emplois.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Tableau 2.4 : Structure moyenne de l'emploi dans les pays d'Afrique subsaharienne (2004 ou année proche)

Secteurs d'emploi	% dans l'emploi total
Secteur moderne	10,3%
Dont secteur public	4,9%
Dont secteur privé	5,4%
Secteur informel	89,7%
Dont agriculture	64,9%
Dont secteur non agricole	24,7%
Total	100%

Source : Mingat (2006)

Les enseignants font partie du secteur de l'emploi moderne, et ce sont donc les rémunérations au sein de ce secteur qui doivent servir de référence à l'appréciation de leur situation particulière. Il est, en outre, essentiel de faire porter la comparaison sur des individus qui présentent des qualifications académiques comparables à celles des enseignants, selon qu'ils exercent dans l'un ou l'autre des deux grands secteurs d'emploi. Comme précédemment, on cible ici les jeunes âgés de 25 à 34 ans dont le niveau d'études est compris entre la fin du premier cycle du secondaire et la fin du second cycle du secondaire.

Le tableau 2.5 donne, en fonction du secteur d'emploi, le niveau de revenu (base annuelle, exprimé en unités de PIB par habitant) des individus âgés de 25 à 34 ans et ayant achevé le premier ou le second cycle de l'enseignement secondaire. Les (rares) informations disponibles se rapportent à neuf pays. Pour ces pays, on a pu distinguer, au sein du marché de l'emploi moderne, les revenus du secteur public et ceux du secteur privé.

Tableau 2.5 : Revenu annuel (en PIB par habitant) des individus âgés de 25-34 ans et ayant achevé le premier ou le second cycle secondaire, selon le secteur d'emploi

Pays	Secteur moderne		Secteur informel	Salaire moyen enseignant
	Public	Privé		
Burkina Faso (2002)	4,66	3,83	4,07	6,4
Cameroun (2001)	1,98	1,82	1,02	3,9
Côte d'Ivoire (2002)	3,38	2,84	1,49	4,8
Madagascar (2001)	2,65	2,06	1,22	4,4
Mali (2004)	5,00	2,48	2,36	6,0
Mauritanie (2005)	2,18	3,26	2,68	3,3
Ouganda (2002)	3,40	3,60	2,30	3,2
Sierra Leone (2003)	5,35	6,27	4,37	4,2
Tchad (2002)	4,32	3,81	3,52	5,4
Moyenne	3,66	3,33	2,56	4,6

Sources : Données nationales, calculs des auteurs et tableau 2.2 pour les salaires



Pour l'ensemble des neuf pays considérés, le niveau de revenu déclaré est, en moyenne, meilleur dans le secteur public que dans le secteur privé. Les individus ayant des qualifications académiques comparables à celles des enseignants, mais n'ayant pas pu trouver un emploi dans le secteur moderne, sont contraints soit de travailler dans le secteur informel, soit de demeurer sans emploi³¹. Lorsqu'ils travaillent de façon « stable » dans le secteur informel, leur niveau de revenu déclaré est, en moyenne, inférieur au niveau de revenu moyen des individus du même groupe d'âge, ayant des niveaux de qualification comparables mais exerçant un emploi moderne, public ou privé.

Cette structure moyenne se décline différemment selon les pays, comme en témoigne la situation observée au Burkina Faso, où le revenu annuel moyen des jeunes ciblés paraît en moyenne plus élevé dans le secteur informel que dans le secteur privé formel. En Mauritanie, cette fois, le secteur informel semble être plus rémunérateur que le secteur public. Dans la grande majorité des situations, les salaires du secteur privé moderne et du secteur informel sont inférieurs à ceux du corps enseignant, mais aussi à la référence fixée pour ce type d'emploi dans le cadre indicatif de l'IMOA-EPT (3,5 fois le PIB par habitant). Si les tendances observées sont nettes, on observe aussi des situations particulières qui invitent à éviter une généralisation hâtive. Des analyses au niveau national sont souhaitables quand les données sont disponibles pour éclairer cet aspect.

4.2.2. Comparer plus finement la situation des enseignants à celles d'autres actifs sur le marché du travail

Le degré d'attractivité du salaire des enseignants comporte deux composantes : une composante « début de carrière » et une composante « progression en cours de carrière ». Il importe, en premier lieu, de situer le salaire proposé aux enseignants dans les premières années de leur carrière par rapport aux conditions de rémunération offertes dans les autres secteurs d'emploi pour des travailleurs en début de carrière et ayant des qualifications académiques comparables. En second lieu, il importe de comparer les progressions salariales pendant la carrière, pour les enseignants et les autres travailleurs du secteur moderne (y compris les enseignants du secteur privé lorsque les données le permettent)³². Pour mener à bien cette comparaison, on peut partir d'un examen comparatif des grilles salariales, comme l'illustrent les cas du Libéria, du Malawi, de l'Ouganda et de la Zambie présentés dans l'encadré 2.2 suivant.

31 La distinction entre les chômeurs et les travailleurs du secteur informel n'est cependant pas parfaite, car certains qui se déclarent sans emploi exercent sans doute des activités informelles, au moins par intermittence.

32 Au plan statistique, il s'agit simplement de comparer le rendement d'une année d'expérience chez les enseignants au rendement d'une année d'expérience pour les autres travailleurs du secteur moderne.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et extension de la scolarisation : une relation centrale

Encadré 2.2 : L'évolution du salaire des enseignants en fonction de la carrière dans quatre pays

Au Libéria, les enseignants rémunérés par l'Etat sont régis par le statut général de la fonction publique. Le salaire n'évolue ni en fonction de l'expérience, ni en fonction de la performance de l'enseignant. Le salaire était fixé à environ 55 dollars US par mois en 2008. Il est très légèrement différencié selon le niveau de qualification de l'enseignant. Une nouvelle grille salariale a été préparée par le Ministère de l'Education nationale, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur : celle-ci autorise simplement plus de disparités salariales selon le niveau de qualification de l'enseignant, mais n'évolue pas non plus en fonction de l'ancienneté de l'enseignant.

Au Malawi, les enseignants sont également alignés sur la grille salariale de la fonction publique, avec des revalorisations automatiques de l'ordre de 2% par an jusqu'à l'échelle maximale. Ainsi, un enseignant certifié débute sa carrière au grade M avec 45 dollars US par mois (soit 3,4 fois le PIB par tête en 2007), chiffre qui augmente jusqu'à un maximum de 13% si l'enseignant demeure au même grade (soit alors 3,8 fois le PIB par tête en 2007). Le passage d'un grade à un autre se fait sur base compétitive, après un minimum de quatre années de service. Le salaire maximal au grade L est de 43% plus élevé que le salaire maximal au grade M. Cela dit, les concours en vue d'un changement de grade sont très sélectifs. Par exemple, pour le passage au grade L, le taux de réussite était de 13% seulement dans les années récentes.

En Ouganda, la grille de rémunération des enseignants est la même que celle de la fonction publique. Elle est basée sur la qualification professionnelle et évolue automatiquement avec l'expérience. Ainsi, un enseignant qualifié du cycle primaire atteint le maximum de l'échelle salariale après 10 ans d'activité ; son salaire à ce maximum est alors de 15% supérieur à son salaire en début de carrière. Une fois atteint ce niveau, l'augmentation de salaire n'est possible que si l'enseignant est promu chef d'établissement. Les enseignants non qualifiés ont cependant une rémunération constante tout au long de leur carrière.

En Zambie, la majorité des nouveaux enseignants sont recrutés avec un minimum de 12 années d'études. Ces enseignants « certifiés » perçoivent, en début de carrière, un salaire annuel de 3 292 dollars US. Celui-ci augmente jusqu'à un maximum de 11% après sept augmentations annuelles automatiques (avec l'ancienneté).

Sources : Mulkeen (2008) et Banque mondiale (2007d, e, f)

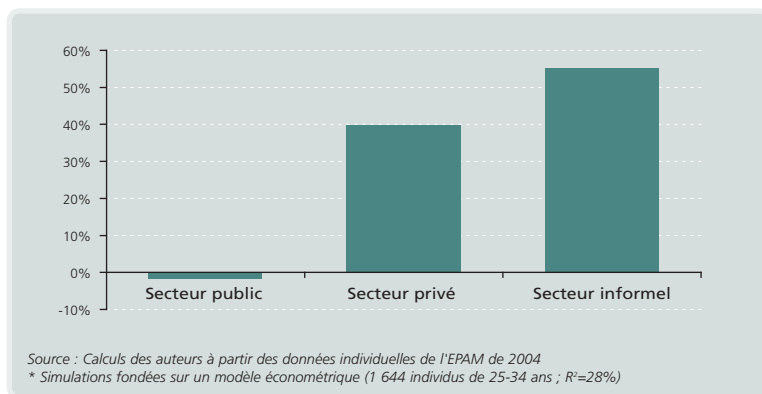
Une analyse plus fine peut être réalisée en utilisant des enquêtes de ménages ou des enquêtes plus spécifiques sur l'emploi où sont disponibles des informations à la fois sur le niveau d'éducation et de formation, sur l'emploi occupé ainsi que sur les salaires ou les revenus. L'échantillon utilisé doit être d'une taille suffisante pour permettre une comparaison significative entre les emplois d'enseignants et les autres activités. Les données d'enquêtes mobilisées dans le cadre de cet ouvrage ne réunissent pas cet ensemble de conditions, à l'exception de celles du Mali (EPAM, 2004). L'enquête permanente auprès des ménages au Mali permet de distinguer les salaires des enseignants du secteur public de ceux des autres travailleurs (également de distinguer les travailleurs du secteur public de ceux du secteur privé et du secteur informel). L'analyse a aussi ciblé les jeunes âgés de 25 à 34 ans. Elle permet de raisonner sur un



échantillon d'individus comparables du point de vue de la durée de leur formation initiale et de leur expérience professionnelle³³.

Sur cette base, on constate qu'il n'existe pas de différence significative entre le revenu déclaré par les enseignants du public (âgés de 25 à 34 ans) et les autres travailleurs du secteur public appartenant au même groupe d'âge. En revanche, l'analyse suggère que les salaires des enseignants sont supérieurs (de 40%) au salaire moyen des travailleurs du secteur privé moderne qui présentent un même profil en termes de formation initiale et de durée de leur carrière professionnelle. L'écart est de plus de 50% avec le secteur informel.

Graphique 2.9 : Ecart salarial entre les enseignants du secteur public et les autres catégories de travailleurs comparables du point de l'expérience professionnelle et de la durée des études (Mali, 2004)*



La consolidation des résultats issus des investigations sur l'ampleur du stock d'actifs potentiels permettant le recrutement d'enseignants du primaire et de ceux présentés sur le degré d'attractivité de la rémunération des enseignants suggère que, dans le cas du Mali, il y a de très nombreuses personnes qui ont la qualification académique de base pour être enseignant au niveau du cycle primaire. Ces résultats suggèrent aussi que le niveau de rémunération des enseignants salariés du secteur public est en moyenne largement supérieur au salaire d'équilibre du marché du travail national (si on évalue ce salaire en se référant aux conditions de rémunération offertes par le secteur privé moderne). Il serait bien sûr souhaitable que ce type d'analyse soit menée dans chaque pays afin d'apprécier plus finement la situation relative des salaires des enseignants.

³³ De manière concrète, on fait une analyse statistique du logarithme du revenu individuel en fonction de la plus haute classe atteinte et de l'expérience, avec comme variables complémentaires le secteur d'emploi et le sexe.

Chapitre 2

Rémunération des enseignants et
extension de la scolarisation :
une relation centrale

5. Resituer la question enseignante au cœur des arbitrages de politique éducative

Etant donné les différents éléments d'analyse évoqués précédemment, on se rend compte de la complexité et du caractère multidimensionnel de la question enseignante, vue sous le seul angle des rémunérations. Néanmoins, cet aspect tout aussi central que polémique est loin de résumer à lui seul la politique éducative d'un pays. Comme cela a été développé dans la première partie de ce chapitre, la contrainte budgétaire à laquelle chaque gouvernement doit faire face implique que des arbitrages soient faits entre les différentes grandes options de politique éducative, afin de préserver la cohérence du secteur de l'éducation. Ces options sont à la fois quantitatives, qualitatives et organisationnelles, et valent pour chaque cycle du système éducatif. La politique éducative ne pourra, en effet, généralement pas se résumer à la somme de tout ce qui est en principe souhaitable, car les contraintes logistiques et surtout financières jouent un grand rôle.

Les décideurs politiques doivent donc prendre en considération chacun de ces aspects et en dégager les véritables questions pour le développement du système. Ils doivent identifier les différentes options qui y répondent, de la plus confortable à la plus contrainte, en estimer les coûts, pour enfin les confronter aux ressources disponibles (autant nationales qu'internationales) et ainsi déterminer le meilleur équilibre. Le recours à un modèle de simulation financière sectoriel est souvent utile dans ce type de problématique, car il facilite le processus d'arbitrage en testant la faisabilité logistique et la soutenabilité financière de différents scénarios. Le modèle de simulation permet également d'estimer le besoin de financement à combler pour mettre en place la politique du secteur et, par là, d'évaluer le taux de dépendance potentiel de l'Etat vis-à-vis de l'extérieur, pour ce qui concerne le seul domaine de l'éducation.

L'intégration de l'ensemble des sous-secteurs au sein d'un même modèle permet, en outre, de vérifier la « compatibilité » des politiques sous-sectorielles (le secteur de l'éducation étant fréquemment géré par plusieurs ministères, qui ont chacun leur propre perspective de développement pour le sous-secteur dont ils ont la charge), dans le but de valider une politique globale de développement du système éducatif qui soit cohérente et partagée par tous.

Par ailleurs, il est possible d'isoler et de tester les conséquences logistiques et financières de certains aspects (par exemple liés aux questions salariales), et ainsi d'éclairer ces choix. Malgré cela, il est évident que les discussions autour d'une question aussi sensible que la politique salariale des enseignants ne pourront se cantonner à des analyses sur la soutenabilité financière. Elles doivent impliquer de multiples échanges à différents niveaux et entre divers acteurs : 1/ entre techniciens



et acteurs politiques au sein du Ministère, les premiers analysant les conséquences des mesures envisagées par les seconds, 2/ entre le Ministère et ses partenaires nationaux ministériels (Ministère des Finances et du Plan, services en charge d'établir le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et qui participent aux arbitrages intersectoriels ou qui sont en concurrence pour l'allocation des ressources publiques du pays), 3/ entre le Ministère et les partenaires sociaux de l'école (parents d'élèves, syndicats enseignants, société civile), dans la mesure où un programme de développement sectoriel implique souvent des conflits de droits et d'intérêts entre les différents acteurs concernés et 4/ entre le Ministère et les partenaires extérieurs au développement, pour permettre au pays d'attirer des ressources additionnelles.

Les arbitrages finaux seront liés au rapport de force qui va s'exercer entre les différents acteurs impliqués dans le système. Ils devront tenir compte des aspirations, souvent divergentes, de chacun. Toutefois, il est nécessaire qu'un équilibre soit trouvé autour d'une prise en considération explicite des conséquences des différents scénarios de développement envisagés. De ce point de vue, le recours partagé et transparent à un modèle de simulation offre assurément la possibilité d'ancrer le dialogue social au cœur des choix de politique éducative et de faciliter ainsi la construction de consensus indispensables à la mise en place de politiques ambitieuses de développement des systèmes éducatifs.





Les engagements pris par la communauté internationale lors de la Conférence de Jomtien (1990), réitérés lors du Forum mondial sur l'éducation de Dakar (2000), ont marqué un tournant décisif dans le dialogue sur les politiques de développement en replaçant l'éducation au centre des débats, à travers notamment l'objectif

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

d'universalisation de l'éducation primaire. Néanmoins, la plupart des pays d'Afrique ont eu des difficultés à faire face à cette demande grandissante et à proposer une offre scolaire en conséquence, particulièrement en matière de recrutement d'enseignants. Cela les a conduits à repenser complètement le mode de recrutement et le profil des enseignants.

Chapitre 3

*Les nouveaux enseignants et
les progrès de la scolarisation*

Le chapitre précédent a mis en évidence le rôle central qu'occupe le coût salarial des enseignants dans les arbitrages de politique éducative. C'est en prenant en compte cette contrainte et avec l'objectif de généraliser la scolarisation primaire (donc d'accroître massivement le recrutement des enseignants) qu'ont été développées, à la fin des années 1990, de nouvelles politiques enseignantes ayant pris des formes différentes selon les contextes nationaux.

L'objet du présent chapitre est de rappeler les éléments de contexte qui ont fait émerger ces nouvelles initiatives, puis de faire l'état des lieux des mesures prises par les pays pour accroître le recrutement d'enseignants (les réponses élaborées ayant été, comme on l'a vu précédemment, très différenciées). La seconde partie s'attachera à étudier de quelle manière ces réformes ont été mises en œuvre (statut proposé, formation des personnels...) et quelle a été leur incidence sur la scolarisation.





1. Le contexte politique de la mise en œuvre des réformes de recrutement des enseignants

1.1. Un contexte propice à l'évolution de la composition du corps enseignant

1.1.1. *Les incidences des plans d'ajustement structurel et des contraintes budgétaires sur les systèmes éducatifs*

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, les pays d'Afrique subsaharienne ont été confrontés à une grave crise économique dans les années 1980. Les économies africaines, caractérisées par des déficits financiers structurels importants, ont alors été contraintes, sous la pression des institutions financières internationales, d'adopter des mesures visant une plus grande rigueur budgétaire en réduisant en premier lieu les dépenses de l'Etat, et notamment sa masse salariale, au sein de laquelle figure en bonne place le corps enseignant. Cette tendance s'est accentuée dans les années 1990 avec les conditions imposées par le Fonds monétaire international (FMI) pour l'octroi de prêts, celles-ci ne portant plus seulement sur le domaine traditionnel des politiques monétaire et fiscale, mais également sur la gestion dans son ensemble du secteur public. Alors que des instances telles que la Banque mondiale incitaient les Etats africains à réformer leurs systèmes éducatifs dans le but d'assurer une Education pour tous, le FMI, dans l'optique d'assurer une certaine stabilité macroéconomique et de résoudre les problèmes liés à la crise économique, a contraint de nombreux gouvernements à réduire le niveau de leurs dépenses publiques. En 1999, il mettait en place la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), un instrument permettant aux pays à faible revenu d'avoir accès à des prêts concessionnels en vue de soutenir les stratégies et programmes de réduction de la pauvreté tels qu'établis dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les DSRP constituent la référence pour toute opération de prêts ou d'allègement de la dette du FMI et de la Banque mondiale.

Ainsi, depuis l'adoption de la FRPC, les Etats concernés ont dû limiter leurs dépenses publiques et assurer une gestion assainie du secteur public. Dans ce cadre, des plafonds sur la masse salariale globale de la fonction publique ont été instaurés, ceux-ci pouvant, dans certains cas, faire l'objet d'une condition pour l'octroi d'un prêt par le FMI (ActionAid International, 2007). La conséquence directe de cette mesure a été un gel des embauches d'enseignants, qui s'est traduit par une réduction de leur effectif.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

1.1.2. Les enseignants recrutés directement par les communautés : une réponse populaire aux défaillances des pouvoirs publics

- Les problèmes macroéconomiques souvent mis en exergue...

Le gel de la formation et du recrutement des enseignants de la fonction publique consécutif à la baisse des crédits publics a eu, dans un premier temps, deux conséquences majeures : l'accroissement des ratios élèves-maître au sein des classes, d'une part, et l'émergence d'enseignants recrutés et pris en charge par les parents d'élèves, d'autre part. Soucieuses d'offrir une éducation à leurs enfants, les communautés ont, en effet, tenté de répondre à la pénurie d'enseignants par le recrutement de maîtres communautaires, également appelés maîtres de parents. Qu'il s'agisse des pays francophones, anglophones ou lusophones, nombreuses sont les communautés qui ont eu recours à cette catégorie d'enseignants depuis les années 1990.

Les enseignants communautaires des différents pays ont pour point commun de constituer une réponse à un besoin de scolarisation qui n'a pu être satisfait par les pouvoirs publics. Ces enseignants ont généralement été choisis parmi les personnes les plus diplômées disponibles localement et n'ont souvent pas reçu de formation professionnelle. Ils peuvent avoir été recrutés pour enseigner dans les écoles issues d'initiatives locales des communautés, ou alors au sein des écoles publiques insuffisamment dotées. Au Mali, par exemple, la diminution relative du nombre d'enseignants du secteur public au début de la décennie 1990 (de 7 720 en 1990-1991, il est passé à 7 301 en 1994-1995) explique pourquoi le poids en termes d'effectifs scolarisés des écoles publiques est passé de 80% à 63% entre 1996-1997 et 2004-2005. De ce fait, la part des écoles publiques (privées, communautaires et médersas) a augmenté, et les enseignants communautaires représentaient à eux seuls 30% des personnels du primaire en 2004. En Zambie, malgré la disponibilité d'un nombre important d'enseignants qualifiés, l'Etat et les parents d'élèves ont recruté, ces dernières années, des enseignants ne présentant pas les qualifications académiques exigées traditionnellement : les enseignants volontaires.

- ... parfois combinés à une instabilité politique forte

En plus des difficultés économiques, l'émergence des maîtres de parents est également liée, dans certains pays, aux périodes d'instabilité politique qui ont directement affecté le fonctionnement normal des systèmes éducatifs. C'est le cas, par exemple, de la Sierra Leone ou encore du Tchad. Les 11 années de guerre civile (1991-2002) ont eu de lourdes conséquences sur le système éducatif sierra-léonien, en particulier sur l'offre d'enseignants. A la fin de la guerre civile, l'expansion considérable des inscriptions à l'école primaire, qui a fait suite aussi à la politique de gratuité mise en place par l'Etat, a eu pour conséquence un accroissement du nombre d'enseignants recrutés localement par les associations de parents d'élèves, notamment au sein des écoles publiques. En 2003, les enseignants non rémunérés



par l'Etat représentaient ainsi 20% de l'ensemble du corps enseignant des écoles primaires financées par l'Etat (UNESCO, 2005). Ce phénomène est d'autant plus visible dans les écoles primaires publiques des zones rurales, où les maîtres de parents représentent généralement plus de la moitié du corps enseignant. De même, au Tchad, l'émergence des enseignants communautaires s'inscrit dans un contexte national singulier, celui de la crise sociopolitique que le pays a connue entre 1975 et 1990, et au cours de laquelle des interruptions ont entravé le bon fonctionnement des services éducatifs. Des « écoles spontanées » sont ainsi apparues après 1985, au terme de la guerre civile, puis se sont multipliées au fil des années.

En République centrafricaine (RCA), les différentes crises sociopolitiques qu'a connues le pays depuis 1996 ont durement affecté le système éducatif. Ce contexte d'instabilité politique explique en partie la diminution des dépenses consacrées à l'éducation. Alors que celles-ci représentaient 28% des dépenses publiques hors dette en 1996, elles étaient estimées à seulement 14% en 2005 (RESEN-RCA, 2007a). Ces difficultés ont favorisé l'émergence et le développement des maîtres de parents, recrutés localement et entièrement pris en charge par les communautés. Ils représentent aujourd'hui une proportion non négligeable du corps enseignant : en 2005, au fondamental 1 (le cycle primaire public), plus de 40% des enseignants étaient des maîtres de parents (RESEN-RCA, 2007a).

- **Une dénomination commune pour des statuts très divers**

Si l'origine des maîtres de parents semble s'expliquer par des causes relativement similaires d'un pays à l'autre, ce phénomène masque néanmoins des réalités nationales différentes, et un large éventail de situations juridiques existe autour de cette question.

Lorsque les premiers enseignants communautaires sont apparus, la grande majorité des Etats africains a considéré ces initiatives avec une certaine méfiance. Ceci s'explique aisément par le fait que les pouvoirs publics n'exerçaient aucun contrôle direct sur le recrutement et la gestion de ces enseignants, ces prérogatives revenant aux comités de gestion des écoles communautaires ou publiques. Par la suite, l'extension de ce phénomène a incité certains gouvernements à reconnaître l'utilité des enseignants communautaires et à encadrer cette pratique. Toutefois, les modalités de réponse ont différé d'un pays à l'autre. Certains Etats, comme le Mali et le Togo, ont encouragé et appuyé l'émergence de ces enseignants en créant un cadre réglementaire pour leurs activités. Le Mali est, en effet, l'un des rares pays africains où l'Etat a établi un ensemble de textes juridiques et réglementaires en vue d'encadrer les pratiques des écoles communautaires, celles-ci étant considérées comme relevant du domaine de l'enseignement privé. Ce cadre juridique, adopté en 1994, reconnaît l'existence et l'autonomie de gestion des écoles communautaires. Le processus de reconnaissance des écoles communautaires s'est engagé à la même période au Togo. A partir de 1995, l'Etat togolais a instauré un ensemble de mesures pour assurer l'encadrement

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

administratif et pédagogique des écoles issues d'initiatives locales (EDIL), lesquelles avaient été officiellement reconnues par l'Etat en 1994. Les pouvoirs publics ont souhaité intégrer les EDIL dans le système national d'éducation tout en maintenant leur mode de gestion communautaire. Dans ce cadre, l'Etat participe à l'affectation d'enseignants titulaires dans les EDIL les plus importantes et finance quelques enseignants des EDIL sur le budget national. Ainsi, en 1999, 16% des enseignants présents dans les EDIL étaient payés par le gouvernement togolais (Marchand, 2000).

A la différence du Mali et du Togo, certains Etats n'ont pas instauré de cadre réglementaire visant à contrôler les enseignants recrutés par les associations de parents d'élèves. C'est le cas au Tchad où, malgré l'existence d'un cadre juridique pour l'enseignement privé depuis le décret de 1971, peu de mesures ont été mises en place pour assurer un encadrement administratif et pédagogique des enseignants communautaires. Au Cameroun, même si le gouvernement semble faire preuve d'une plus grande tolérance que par le passé, il n'a néanmoins pas instauré de statut réglementaire spécifique aux écoles communautaires, encore moins aux enseignants qui exercent en leur sein ou au sein des écoles publiques. Or, il est important de noter que les enseignants communautaires constituent une part importante du corps enseignant du primaire, notamment public : en 2002, ils représentaient 30% des enseignants des écoles primaires publiques camerounaises. Si l'on prend en compte les enseignants payés de fait par les usagers dans les écoles primaires privées (23% des effectifs du primaire sont dans le secteur privé, qui est très faiblement subventionné), plus de 40% des enfants du primaire ont un maître rémunéré par les parents (RESEN-Cameroun, 2003).

1.2. La mutation et la recomposition du corps enseignant en Afrique subsaharienne

Si les mesures d'austérité budgétaire ont durement affecté les conditions de recrutement et de rémunération des enseignants, les initiatives récentes des Etats et de la communauté internationale pour soutenir le développement de l'enseignement primaire ont favorisé une seconde phase de recomposition du corps enseignant en Afrique, autour de politiques volontaristes de réduction des coûts salariaux. Dans ce contexte également, les réponses concrètes des Etats ont été très différenciées : on observe cependant une nette distinction entre les pays francophones et anglophones en ce qui a trait aux politiques mises en œuvre.

1.2.1. Un ajustement par le niveau de qualification dans les pays africains non francophones

La réponse apportée par les pays non francophones pour relever les défis de la scolarisation primaire universelle (SPU) a été de recruter, généralement sans offrir de formation professionnelle, des enseignants présentant des niveaux de qualification



inférieurs à ceux traditionnellement exigés et percevant des niveaux de rémunération également inférieurs.

De nombreux Etats ont eu des difficultés importantes à répondre de manière efficace à l'arrivée massive d'enfants au sein des classes primaires, souvent stimulée par la suppression des frais de scolarité. Tel a été le cas au Malawi, où l'Etat a instauré une formation accélérée de courte durée pour faire suite à la suppression des frais de scolarité en 1994. Avant cette date, la majorité des enseignants du primaire recevait une formation initiale de deux ans ou une formation à distance de trois ans³⁴. Ces deux types de formation ont été supprimés après l'instauration de la gratuité de l'enseignement primaire. Entre 1994 et 1997, des milliers d'enseignants ont donc été envoyés dans les écoles après seulement un stage d'orientation de deux semaines. Puis, à partir de 1997, un programme dénommé MIITEP³⁵, qui consistait en une formation de deux ans incluant des cours théoriques et un volet pratique en classe, a été mis en place. Entre 1999 (première cohorte de sortants) et 2005, ce sont plus de 23 000 enseignants qui ont bénéficié de ce programme. En 2005, l'Etat mettait fin à cette formation en raison des nombreuses critiques sur la qualité des enseignements dispensés par les instituteurs issus de ce programme. Le programme fut réintroduit sous une nouvelle formule (IPTE³⁶) d'une durée de deux ans, dont un an de cours théoriques et un an en situation de classe. Ainsi, les niveaux relativement faibles des salaires des enseignants du primaire dans les années 1990 n'ont pas contraint le gouvernement du Malawi à créer une nouvelle catégorie d'enseignants en marge de celle relevant de la fonction publique. Néanmoins, ce gouvernement a dû imaginer de nouvelles solutions pour répondre rapidement à l'accroissement des effectifs scolarisés tout en contenant les dépenses publiques.

Des mesures similaires ont été adoptées au Mozambique et en Ouganda. Les périodes d'instabilité politique au cours des années 1970-1980 et les difficultés économiques qui se sont prolongées dans la décennie suivante ont durement affecté les systèmes éducatifs de ces Etats. En Ouganda, au cours des années 1990, le faible niveau de rémunération ainsi que l'irrégularité du paiement des salaires ne permettaient pas d'attirer des enseignants formés, particulièrement dans les zones rurales. L'offre d'enseignants formés étant inadéquate pour répondre aux besoins, le gouvernement, contraint de réduire ses dépenses publiques, a alors recruté des enseignants non formés sur un contrat de deux ans. Ainsi, si l'ensemble des enseignants ougandais est rattaché à la grille salariale de la fonction publique, des différences de rémunération existent en fonction du niveau de formation. Un enseignant non formé perçoit un salaire de 121 366 shillings ougandais par mois, alors qu'un enseignant formé a un salaire progressif allant de 200 000 les premières années à 229 181 shillings ougandais par mois dix ans plus tard (Banque mondiale, 2007e). Au début de la mise en œuvre du Programme de réforme de l'enseignement primaire (PERP) en 1993, les enseignants du primaire non ou peu formés représentaient environ 50% du corps enseignant ; ils en représentaient 32% en 2006. Au Mozambique cette fois, en 2007, 44% des enseignants du primaire n'avaient reçu aucune formation initiale et étaient donc considérés comme non formés (Mulkeen *et al.*, 2008).

34 Malawi Special Teacher Education Program.

35 Malawi Integrated In-service Teacher Education Program.

36 Initial Primary Teacher Education Program.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

Le recours aux enseignants de moindre niveau de formation s'est parfois effectué alors même qu'un nombre adéquat d'étudiants possédant les qualifications requises était disponible pour enseigner. Cette contradiction s'explique simplement par l'impossibilité financière de certains gouvernements à recruter ces enseignants issus des instituts nationaux de formation. La Zambie et le Kenya sont emblématiques de cette situation. Pris au piège dans une situation d'endettement et d'austérité budgétaire, et n'ayant pas les ressources nécessaires pour employer davantage d'enseignants afin de répondre à l'expansion du système éducatif, le gouvernement zambien n'a pas été en mesure, ces dernières années, d'employer un nombre suffisant d'enseignants selon les conditions en vigueur traditionnellement. Aussi, malgré la disponibilité d'un nombre important d'enseignants formés, l'Etat a recruté des enseignants ne présentant pas les qualifications académiques exigées traditionnellement et gagnant en moyenne 40% de moins que les enseignants formés (Internationale de l'Éducation, 2007). Aujourd'hui, le corps enseignant du primaire zambien se compose d'enseignants ayant reçu une formation initiale ainsi que d'enseignants non formés, ces derniers représentant 6,6%³⁷ de l'ensemble du corps enseignant du primaire en 2006 (Banque mondiale, 2007f).

1.2.2. L'émergence des enseignants non fonctionnaires en Afrique francophone

Contrairement à la majorité des autres pays, où les ajustements se sont faits à partir du niveau de formation, les anciennes colonies françaises pour l'essentiel et quelques rares autres pays comme la Guinée-Bissau ont eu recours à un nouveau statut d'enseignant : les maîtres non fonctionnaires gérés et rémunérés par les Etats.

Comme nous avons pu l'observer dans le chapitre 2, le rattachement initial des salaires des fonctionnaires à ceux de la métropole dans la période coloniale explique les niveaux élevés des salaires enseignants dans les pays francophones par rapport à leurs homologues anglophones au moment des indépendances. Malgré l'érosion importante des rémunérations des enseignants en Afrique francophone depuis cette période, un écart non négligeable subsistait encore au moment de la relance du développement des systèmes éducatifs, à la fin des années 1990.

Contraints de ne pouvoir recruter des enseignants supplémentaires appartenant à la fonction publique, en raison des coûts élevés associés à cette catégorie de personnel, et appelés à répondre à la démocratisation de l'éducation, ces Etats ont alors été amenés à rechercher un modèle plus adapté aux besoins mais également aux ressources publiques disponibles. Ces réformes, mises en œuvre sous la pression de la demande et des initiatives locales, et de celle des partenaires techniques et financiers, ont donné naissance, dès les années 1990-2000, à de nouveaux statuts – les enseignants non fonctionnaires – sensiblement moins rémunérés que ceux des enseignants fonctionnaires.

³⁷ Ce faible taux de non-formés en Zambie est dû au fait que les enseignants initialement recrutés sous cette catégorie ont, depuis, pour la plupart, reçu une formation qualifiante en cours d'emploi.



Encadré 3.1 : L'exemple sénégalais : Etat pionnier dans la réforme du recrutement des enseignants du primaire

A l'instar de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, le Sénégal a été confronté, dès les années 1990, au problème du financement du développement de son système éducatif. En dépit d'une part importante du budget de l'Etat allouée au secteur éducatif, le taux brut de scolarisation (TBS) n'a cessé de diminuer, pour passer de 58,1% en 1989 à 54% en 1994. L'entrave majeure au développement de l'enseignement primaire résidait à cette époque dans l'incapacité financière du gouvernement sénégalais à payer les salaires du personnel enseignant nécessaire à cette expansion : au début des années 1990, le salaire moyen des enseignants sénégalais dans le primaire représentait 7,2 fois le PIB par habitant du pays.

C'est dans ce contexte, marqué par des difficultés financières et des problèmes de développement du système éducatif, qu'a été créé le corps des **volontaires de l'Education**. Lancée en 1995, cette initiative novatrice visait à apporter une réponse tangible à un double problème : celui des diplômés sans emploi et celui de la pénurie d'enseignants à l'école primaire. Les étudiants du second cycle de l'enseignement secondaire ont été appelés à devenir des enseignants « volontaires ». Sur les 32 595 candidats qui se sont présentés au test de mobilisation de juillet 1995, 1 200 volontaires ont été sélectionnés pour bénéficier d'une formation de trois mois avant de partir enseigner dans les zones reculées du pays³⁸. Les jeunes volontaires acceptaient ainsi d'enseigner dans les communes isolées, pour une durée de deux ans, renouvelable une fois, moyennant une bourse de 50 000 francs CFA pendant 12 mois.

Le recrutement de ces volontaires, éloigné des normes et critères en vigueur au sein de la fonction publique, a été fortement controversé au sein du milieu enseignant. Des efforts considérables ont alors dû être déployés pour expliquer cette politique aux syndicats et aux parents afin de permettre sa mise en œuvre. Finalement, elle a permis aux autorités d'impulser une réelle dynamique. Les enseignants volontaires représentaient déjà 19% du corps enseignant en 1998 (UNESCO, 2000).

Cette initiative, qui visait au départ à fournir 1 200 volontaires de l'Education par an pendant quatre ans, s'est pérennisée. Le volontaire bénéficie désormais de possibilités de carrière dans l'enseignement public. Les revendications menées par les volontaires, et soutenues par les syndicats, ont ainsi inspiré la création d'un statut pérenne à travers le nouveau corps des **maîtres contractuels**. Après deux ans d'activité, l'enseignant volontaire peut, en effet, être recruté en tant que maître contractuel (non fonctionnaire) en signant un contrat avec l'Etat. Par la suite, s'il réussit son CEAP ou son CAP³⁹, l'enseignant contractuel peut être intégré à la fonction publique, selon des modalités définies, au titre d'instituteur ou d'instituteur adjoint. Le nouveau cadre statutaire adopté offre aux contractuels un niveau de salaire qui, s'il demeure inférieur à celui des fonctionnaires, n'en demeure pas moins supérieur à celui fixé initialement pour les volontaires. Alors que le salaire des volontaires représentait, en 2002, seulement 1,9 fois le PIB par habitant du pays, le niveau de rémunération des enseignants contractuels se situe à 3,4 fois le PIB par habitant.

Depuis la création du corps des volontaires, les Ecoles de Formation des Instituteurs (EFI) ont formé, sur 13 générations, environ 25 000 volontaires. Selon les projections, les maîtres contractuels et volontaires représenteront 56% des effectifs dans le corps enseignant en 2010 (ME/ADEA, 2001) ; ils représentaient déjà en 2003 près de la moitié du nombre total d'enseignants présents au sein des écoles primaires. Cette politique est à rapprocher des progrès de la couverture scolaire au Sénégal, puisque le TBS est passé de 54% en 1995 à 83% en 2006.

Si le Sénégal a été le premier pays à recourir massivement à une nouvelle catégorie d'enseignants, des mesures comparables ont été adoptées dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. L'émergence de nouveaux statuts a ainsi modifié la composition du corps enseignant sur l'ensemble du continent. Ce recours à des maîtres non fonctionnaires s'inscrit néanmoins dans des contextes nationaux singuliers. La politique de recrutement de ces nouveaux enseignants n'est pas au même stade de développement dans tous les pays et diffère, d'un pays à l'autre, par ses modalités de mise en œuvre. Tandis que dans certains pays, comme le Niger et la Guinée, le gouvernement a décidé de recruter uniquement des enseignants contractuels, d'autres pays n'ont que faiblement, voire pas du tout, eu recours à ces enseignants non fonctionnaires.

38 Selon la Direction du projet des volontaires de l'Education, MEN Sénégal.

39 CEAP : certificat élémentaire d'aptitude pédagogique ; il ouvre droit au grade d'instituteur adjoint. CAP : certificat d'aptitude pédagogique ; il permet d'accéder au grade d'instituteur.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

Au Niger, le statut des enseignants non fonctionnaires a évolué depuis l'adoption de la réforme du recrutement des enseignants. A l'instar du Sénégal, la première stratégie du gouvernement nigérien, dès les années 1990, a été de recruter de récents diplômés de l'enseignement supérieur, sous la forme d'un « service civil », moyennant une rémunération fixée à un niveau d'environ 40% inférieur à celui des fonctionnaires (Mingat, 2004). S'inspirant des pratiques initiées dans les pays voisins, le Niger a introduit, par la suite, en 1998, le recrutement d'une nouvelle catégorie d'enseignants, les volontaires, dont la rémunération correspondait environ au tiers de celle perçue par les enseignants fonctionnaires.

Cette situation, présentée à l'origine comme transitoire et ponctuelle, a progressivement modifié la composition du corps enseignant nigérien. Parce qu'elle reposait sur un financement extérieur (Banque mondiale), par conséquent volatile et incertain dans le temps, et qu'elle n'offrait pas de statut particulier assurant une durabilité de l'emploi, cette politique ne pouvait perdurer sous cette forme. A la suite de négociations entre les syndicats et les pouvoirs publics, un accord a été trouvé, donnant naissance en 2003 à une nouvelle catégorie de personnels enseignants : les contractuels de l'Etat. Ne bénéficiant pas du statut de fonctionnaire, cette nouvelle catégorie d'enseignants en perçoit certains avantages et reçoit un salaire plus élevé que les anciens « volontaires » : 42 000 francs CFA par mois, soit 3,7 fois le PIB par habitant (Mingat, 2004). Initialement financée par un projet de la Banque mondiale, la rémunération des contractuels est passée sur le budget ordinaire de l'Etat.

L'Etat nigérien n'a plus recruté d'enseignants fonctionnaires dans le cycle primaire depuis l'adoption de ce programme instaurant les enseignants contractuels. Une situation similaire se retrouve en Guinée. En effet, le pays a également eu massivement recours aux enseignants contractuels, ces derniers étant la seule catégorie recrutée depuis 1998, date de mise en œuvre de la réforme. Au Mali cette fois, le recours aux enseignants contractuels depuis 1992 s'est effectué de manière moins massive qu'au Niger et qu'en Guinée, mais ce phénomène a tout de même connu un essor considérable à partir de la fin de la décennie 1990. Le gouvernement malien a affiché une volonté claire de recourir aux enseignants contractuels au détriment des fonctionnaires : en 2002, 5 800 enseignants contractuels ont été recrutés, contre un peu plus de 200 fonctionnaires.

Ces nouvelles catégories d'enseignants sont plus faiblement présentes, voire complètement absentes, dans d'autres pays. C'est le cas en Mauritanie, où le niveau de rémunération des fonctionnaires était déjà le plus faible des pays d'Afrique francophone (3,1 fois le PIB par habitant en 2004), mais aussi en Côte d'Ivoire. Dans les années 1980, les enseignants ivoiriens étaient payés selon une grille plus favorable que celle des autres fonctionnaires. Les mesures instaurées au début des années 2000 pour réduire cet avantage et faire face aux contraintes budgétaires ont été supprimées dès 2001, date à laquelle les enseignants de Côte d'Ivoire ont retrouvé leur situation privilégiée au sein de la grille de la fonction publique.



1.2.3. La prise en charge des maîtres de parents : une réponse propre aux Etats francophones

Si l'émergence des maîtres rémunérés par les parents à partir des années 1990 a le mérite d'avoir eu un impact notable sur l'accès à l'éducation des enfants qui en étaient jusqu'alors exclus, elle a néanmoins suscité des interrogations en termes d'équité. Dans des pays comme le Cameroun, le Congo, Madagascar ou encore le Tchad, où les maîtres de parents représentent une part élevée des effectifs d'enseignants, on assiste clairement à un transfert de la charge du financement de l'Etat vers les communautés. Les premiers touchés sont les parents d'élèves, qui doivent supporter des coûts éducatifs supplémentaires. A l'heure où l'on prône la gratuité de l'école primaire, de nombreuses familles, souvent dans les zones les plus défavorisées, sont contraintes de rémunérer par leurs propres moyens des enseignants. Ce partage des rôles entre l'Etat et les familles dans le recrutement et la prise en charge des enseignants va à l'encontre de la logique d'équité dans l'accès à l'école.

Avec des marges de manœuvre limitées les empêchant de recruter davantage d'enseignants selon les critères traditionnels, certains Etats africains francophones ont fait le choix délibéré de prendre en charge tout ou partie du salaire des maîtres de parents et, parfois, d'offrir une formation en cours d'emploi à ces enseignants. Ces mesures, en plus de réhabiliter le rôle traditionnel de l'Etat dans la fourniture des services scolaires, répondent également à un objectif d'équité. Ces dernières années ont ainsi été marquées par la mise en place, par un certain nombre d'Etats africains, de subventions à destination des maîtres de parents en passant par les associations de parents d'élèves. C'est le cas notamment au Mali depuis 2001, à Madagascar depuis 2004 ou encore au Bénin depuis 2006.

En République centrafricaine, la rémunération des enseignants communautaires se situe à un très faible niveau : 0,4 fois le PIB par habitant contre 1,1 en moyenne pour la même catégorie d'enseignants dans les autres pays du continent (RESEN-RCA, 2007a). La stratégie nationale du secteur de l'éducation 2008-2020 prévoit une prise en charge des maîtres communautaires par l'Etat ainsi qu'une amélioration de leur situation. L'Etat centrafricain envisage, en effet, de recruter dans les années à venir des « maîtres d'enseignement ». Ces derniers devront être titulaires du Brevet des Collèges et recevront une formation initiale de deux années, dont une année de stage en situation de classe, après une sélection sur concours. Dans ce cadre, il est prévu que les maîtres de parents actuellement en activité puissent également accéder à ce statut de maître d'enseignement après avoir effectué deux sessions de formation continue de six semaines et suivi une année de stage. Ces maîtres d'enseignement devraient recevoir un salaire mensuel de 60 000 francs CFA, soit une rémunération plus élevée que celle accordée actuellement aux enseignants communautaires par les associations de parents d'élèves. L'Etat centrafricain envisage, par là, de prendre le relais des communautés pour financer et former les maîtres de parents, mais il tient à conserver l'engagement des communautés en faveur de l'école. C'est pourquoi les maîtres d'enseignement recrutés parmi les maîtres de parents pourront rester dans les écoles

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

qui les ont engagés. S'ils passent un contrat avec l'Etat, qui prendra alors entièrement la charge de leur rémunération, la communauté qui leur confie une classe devra néanmoins être associée à ce contrat et à la gestion de ces enseignants.

Tandis que la prise en charge des maîtres de parents demeure un objectif à mettre en œuvre en République centrafricaine, des mesures similaires ont déjà été instaurées avec une certaine ampleur à Madagascar et au Tchad. Contrairement à de nombreux autres pays africains francophones, les deux gouvernements ne recrutent pas officiellement d'enseignants non fonctionnaires de l'Etat, mais recourent aux maîtres initialement payés par les parents.

Les nouveaux enseignants à Madagascar sont ainsi essentiellement des maîtres FRAM⁴⁰, recrutés directement par les parents par l'intermédiaire des associations de parents d'élèves. Ces maîtres sont massivement présents au sein du corps enseignant malgache : leur nombre a plus que doublé entre 2000-2001 et 2003-2004, et n'a cessé d'augmenter au fil des années. Ils représentaient donc près de 50% du corps enseignant en 2005-2006, alors qu'ils en constituaient seulement 18% en 2000-2001. A l'origine, le recrutement et la rémunération de ce type d'enseignants relevaient de la compétence des communautés. Néanmoins, depuis 2004, l'Etat malgache a instauré un système de subventions en direction de cette catégorie d'enseignants. En 2005-2006, ce sont 25 803 enseignants, soit 92% d'entre eux, qui ont reçu une subvention de la part du Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS, 2007).

Au Tchad, le pays expérimente un système dual d'éducation, avec un système public d'enseignement primaire d'un côté, et un système contrôlé et financé par des communautés locales de l'autre. Composé majoritairement d'enseignants fonctionnaires, le système public a également recours à une proportion non négligeable d'enseignants communautaires, dont le niveau de rémunération représente moins du tiers du salaire des fonctionnaires (Mingat, 2004). Cette dualité de statut se retrouve également au sein des écoles communautaires, avec cette fois la présence d'une grande majorité de maîtres de parents. Face à l'engagement massif des parents en faveur de la scolarisation de leurs enfants, l'Etat tchadien a organisé, en 2000, un séminaire national sur la valorisation des initiatives communautaires en éducation, lequel a donné naissance à une Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves (FENAPET). Dans le cadre de cette initiative, l'Etat assure la formation des associations de parents d'élèves en matière de gestion et finance la formation pédagogique des enseignants recrutés par ces associations. Un protocole d'accord de partenariat entre l'Etat et la FENAPET a été signé en 2001. Depuis cette date, l'Etat a instauré une subvention destinée à la rémunération des maîtres communautaires en passant par les associations de parents d'élèves. Il s'agit pour l'Etat de financer chaque année, sur les ressources de l'initiative de réduction de la dette (PPTE), les primes d'au moins 1 500 maîtres communautaires (RESEN-Tchad, 2005b). En 2001, cette subvention s'élevait à 25 000 francs CFA par mois, payés sur 12 mois, soit 1,7 fois le PIB par tête du pays.

⁴⁰ Cette appellation est issue du nom accordé aux associations de parents d'élèves à Madagascar.



1.2.4. Des réformes contestées

Le recours à de nouvelles catégories d'enseignants, indépendantes de la fonction publique, a constitué pour de nombreux pays africains la voie la plus simple pour diminuer les coûts salariaux des enseignants du cycle primaire. Néanmoins, si cette réforme s'est avérée importante dans la perspective d'atteindre la SPU, elle a souvent été contestée par les acteurs de la société civile. De nombreux syndicats enseignants, du Nord comme du Sud, expriment leurs réticences vis-à-vis d'une politique qui remettrait, selon eux, en cause la qualité de l'éducation en favorisant le recrutement de nouveaux enseignants à la formation et aux salaires minorés : « elle ne permet pas d'accueillir les enfants dans de bonnes conditions. Les performances scolaires sont étroitement liées au niveau de qualification des maîtres. Tout ceci va dans le sens d'un désengagement de l'Etat recherché par la Banque mondiale qui, pour justifier ses politiques, publie des études indiquant que les enseignants non formés réussissent mieux. Il ne faut pas pousser le bouchon » (De Ravignan, 2007).

Les incidences sur la qualité de l'enseignement et sur la remise en cause du statut traditionnel de l'enseignant sont également dénoncées, notamment par le Syndicat National des Enseignants du Niger (SNEN), qui s'insurge contre le recrutement des enseignants contractuels mené depuis 1998 au détriment des fonctionnaires : « Le non-remplacement de ces enseignants fonctionnaires est une catastrophe. Eux seuls, avec leur niveau de formation, peuvent encadrer et soutenir leurs jeunes collègues contractuels entrés dans le système éducatif sans formation ou presque. Trop nombreux sont les nouveaux qui n'ont pas le niveau requis et n'arrivent pas à tenir leur classe » (De Ravignan, 2007).

Si la coexistence de deux catégories d'enseignants dont les niveaux de rémunération diffèrent sensiblement est contestée par un certain nombre d'acteurs, des efforts ont été entrepris lors de la Conférence sur les enseignants non fonctionnaires qui s'est tenue à Bamako en novembre 2004 pour confronter les différents points de vue et trouver des consensus. Il n'en reste pas moins que les débats sont tendus et les consensus, fragiles.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

Encadré 3.2 : Les conclusions de la Conférence de Bamako sur les enseignants non fonctionnaires, novembre 2004

Co-organisée par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), la Banque mondiale, l'Internationale de l'Education et le Ministère de l'Education Nationale du Mali, la Conférence de Bamako a été l'occasion de rassembler de nombreux participants autour du thème des enseignants non fonctionnaires. Les ministres de l'Education et des Finances, les représentants des syndicats et des associations de parents d'élèves de 12 pays africains francophones⁴¹ ainsi que des membres de la société civile se sont réunis pour échanger sur les défis posés par le recrutement et l'activité de ces nouvelles catégories d'enseignants. Si l'opposition entre, d'une part, les partisans des enseignants dotés d'une formation classique et, d'autre part, les défenseurs des vacataires, volontaires et autres nouvelles catégories d'enseignants était manifeste lors de cette conférence, les discussions ont permis d'aboutir à une série de recommandations et de mesures visant à améliorer les conditions de travail des enseignants non fonctionnaires.

Celles-ci découlent de la reconnaissance, par l'ensemble des participants, du fait que le recrutement de ces nouveaux enseignants est apparu dans un contexte de transition où la limitation des ressources a empêché les Etats africains de recruter des enseignants selon les critères traditionnels. Les recommandations adoptées en vue de professionnaliser les instituteurs non fonctionnaires et d'améliorer leurs perspectives de carrière ont été les suivantes :

- S'assurer que le niveau, BEPC ou plus, et les conditions de recrutement, sélection par tests, garantissent les normes afférentes au profil de l'enseignant du primaire.
- Assurer une formation initiale d'au moins six mois suivie d'un plan de développement professionnel comportant une formation continuée et divers soutiens pédagogiques ciblés sur les besoins en situation de service.
- Offrir un contrat à durée indéterminée incluant plans de carrière, passerelles de promotion, garanties de protection sociale, droits et devoirs selon la législation en vigueur.
- Rechercher un salaire d'équilibre qui garantisse une vie décente tout en étant compatible avec les ressources du pays et l'obligation d'équité et donc d'éducation pour tous.
- Gérer la coexistence des différentes catégories d'enseignants en uniformisant le recrutement, la formation initiale et la formation continue de façon à réduire progressivement les disparités tout en prévoyant des dispositions dérogatoires tenant compte des contraintes conjoncturelles.
- Structurer et réguler la planification stratégique de la transition en fonction de l'amélioration des ressources internes et externes afin de rapprocher progressivement les salaires des différentes catégories en tenant rigoureusement compte de l'immensité des besoins de recrutement et la durabilité financière dans le cadre de la réalisation d'un enseignement primaire universel et complet pour tous les enfants.
- Promouvoir la reconnaissance sociale et le mérite du corps enseignant aux niveaux tant national qu'international.

Pour mettre en œuvre ces recommandations, il a été reconnu lors de cette conférence que des ressources supplémentaires ainsi qu'une meilleure allocation de celles-ci en faveur du secteur de l'éducation, et en particulier de l'enseignement primaire, seraient nécessaires, tout comme un accroissement de l'aide extérieure.

Source : Communiqué final de la Conférence de Bamako

Pour concilier expansion de l'enseignement primaire et fortes contraintes budgétaires, nombre de pays africains ont engagé de nouvelles politiques de recrutement et de rémunération. Sans multiplier les exemples, on a constaté que ces nouvelles politiques avaient pris des orientations différentes dans les pays anglophones, où on a privilégié le recrutement d'enseignants moins formés, et dans les pays francophones, où on a assisté à la création de corps d'enseignants non fonctionnaires. En mobilisant les informations disponibles, la prochaine partie présente un état des lieux de la répartition statutaire à laquelle ont abouti aujourd'hui ces réformes et une analyse de leur contribution à l'extension de la scolarisation.

41 Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et Togo.



2. Le recrutement de nouveaux enseignants en Afrique : état des lieux et incidence sur la scolarisation

C'est autour du statut que le phénomène de recomposition du corps enseignant s'est opéré dans les pays francophones et autour du niveau de formation dans les autres pays, ces stratégies visant toutes deux la diminution des coûts salariaux moyens. Dans cette partie, on s'intéressera d'abord aux différentes modalités de recrutement mises en œuvre, à la répartition des enseignants par statut ou par qualification, et à la rémunération qui s'y rattache. Les caractéristiques professionnelles des enseignants, la formation professionnelle et le niveau de qualification académique seront étudiés par la suite. Enfin, la troisième section portera sur l'impact de la diversification du corps enseignant sur la scolarisation.

2.1. Le recrutement des nouveaux enseignants : état des lieux

Les statuts des enseignants dans les différents pays d'Afrique se décomposent de manière générale en trois catégories : les fonctionnaires de l'Etat ou assimilés fonctionnaires (par exemple, les enseignants contractuels au Congo sont assimilés aux fonctionnaires), les non-fonctionnaires sous contrat avec l'Etat et les maîtres de parents. Les enseignants non fonctionnaires sous contrat avec l'Etat sont gérés et rémunérés directement par l'Etat et sont appelés, selon les pays, « contractuels », « vacataires » ou « volontaires ». Les maîtres de parents, appelés également maîtres communautaires ou encore bénévoles, sont des enseignants recrutés et rémunérés par les parents d'élèves et/ou la commune, et qui dans certains pays sont subventionnés par l'Etat.

Alors que les politiques de recrutement présentent des traits communs d'un pays à l'autre, la répartition des enseignants en fonction de leur statut et de leur niveau de rémunération (en PIB par habitant) est très variable, comme en témoignent les données réunies pour 14 pays africains (13 francophones et 1 lusophone) présentées dans le tableau 3.1 suivant. En moyenne sur les 14 pays présentés, 51% des enseignants du primaire sont fonctionnaires de l'Etat et 26% sont des non-fonctionnaires. Les 23% restants sont des maîtres de parents. La rémunération moyenne pour les enseignants fonctionnaires est de 6 fois le PIB par habitant contre 3,1 fois le PIB par habitant pour les enseignants non fonctionnaires et 1 fois le PIB par habitant pour les maîtres de parents.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

Tableau 3.1 : Répartition (en %) des enseignants de l'enseignement primaire en fonction de leur statut et niveau de rémunération par statut dans 14 pays africains

Pays	Répartition par statut en %			Rémunération par statut en PIB par habitant		
	Fonctionnaires	Non-fonctionnaires	Maîtres de parents	Fonctionnaires	Non-fonctionnaires	Maîtres de parents
Bénin (2006)	45	19	36*	6,3	1,9	1,2
Burkina Faso (2006)	42	58	0	6,6	4,2	-
Burundi (2004)	93	7	0	6,9	4,7	-
Cameroun (2002)	35	20	45	5,3	1,4	0,8
Congo (2005)	55	14	31	2,0	0,9	0,6
Guinée (2003)	43	51	6	3,4	1,9	1,2
Guinée-Bissau (2006)	71	29	ND	4,7	3,4	ND
Madagascar (2006)	49	0	51**	4,8	-	0,9
Mali (2004)	35	35	30*	7,5	4,8	1,0
Niger (2003)	46	50	4	8,9	3,5	ND
RCA (2005)	60	0	40	6,8	-	0,4
Sénégal (2004)	44	56	ND	7,5	2,5	ND
Tchad (2003)	38	0	62*	7,2	-	1,7
Togo (2007)	49	15	36	6,6	4,5	1,3
Moyenne	51	26	23	6,0	3,1	1,0

Sources : RESEN de différents pays, modèles de simulation financière de différents pays, calcul des auteurs

* Les maîtres de parents sont subventionnés par l'Etat.

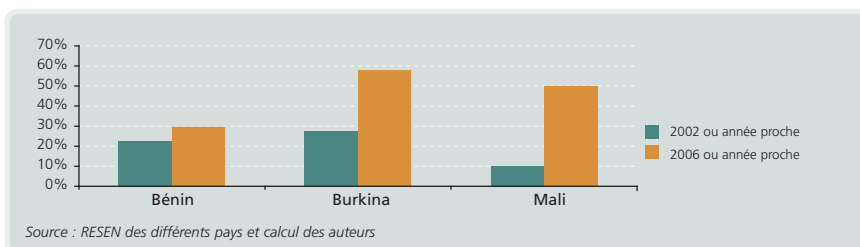
** 17% dans les 51% de maîtres de parents sont subventionnés par l'Etat.

Ces situations générales masquent des disparités importantes : si les fonctionnaires représentent 93% des enseignants au Burundi, ils ne constituent que 35% du corps enseignant au Cameroun et au Mali. On peut voir également qu'au Burkina Faso, au Niger ou encore en Guinée, les enseignants non fonctionnaires sont aujourd'hui majoritaires, si bien que les maîtres de parents sont quasi inexistantes. Il apparaît alors intéressant d'observer l'évolution du recrutement d'enseignants en fonction des différents statuts. On distinguera : un pays où les enseignants non fonctionnaires sont aujourd'hui majoritaires et où il n'y a plus de maîtres de parents (le Burkina Faso, par exemple) ; un pays où les enseignants non fonctionnaires sont encore minoritaires aujourd'hui mais où, parallèlement, une forte proportion de maîtres de parents est présente (le Bénin, par exemple) ; et un pays qui présente une proportion à peu près équivalente des trois catégories d'enseignants (le Mali, par exemple). Le graphique 3.1 présente l'évolution, dans ces pays, de la part d'enseignants non fonctionnaires gérés directement par l'Etat par rapport au nombre d'enseignants total gérés par l'Etat (c'est-à-dire hors maîtres de parents) entre 2002 et 2006 (ou années proches⁴²).

42 Entre 2000 et 2004 pour le Mali.



Graphique 3.1 : Evolution de la proportion d'enseignants non fonctionnaires par rapport à la totalité des enseignants gérés et rémunérés par l'Etat dans 3 pays francophones d'Afrique entre 2002 et 2006 (ou années proches)



Les trois pays présentés ont fait le choix de recruter prioritairement des enseignants non fonctionnaires au cours de ces dernières années, mais dans des proportions différentes. Ainsi, le Mali et le Burkina Faso ont recruté essentiellement des enseignants non fonctionnaires au cours de la période récente, ce qui a eu comme conséquence l'augmentation de la part d'enseignants non fonctionnaires de 10% à 50% au Mali et de 27% à 58% au Burkina Faso. Le Bénin, pour sa part, a fait le choix de continuer à recruter des enseignants fonctionnaires durant cette période, ce qui fait que la proportion d'enseignants non fonctionnaires a évolué dans une moindre mesure, passant de 23% à 30%. En moyenne, sur ces trois pays, la proportion d'enseignants non fonctionnaires est passée de 20% à 46% en quatre ans, traduisant ainsi une volonté politique plus ou moins importante en fonction du pays de réduire le coût salarial moyen des enseignants et de pouvoir faire face à la demande scolaire croissante.

Le tableau 3.2 présente, pour sept pays d'Afrique (cinq anglophones, un lusophone et un francophone) qui n'ont pas créé de nouveau statut d'enseignant non fonctionnaire, la répartition entre enseignants ayant suivi une formation professionnelle classique et enseignants ayant eu une formation de très courte durée ou pas de formation du tout⁴³ et les rémunérations qui s'y rattachent .

43 Ils sont appelés non formés ici au sens où ils n'ont pas suivi une formation professionnelle d'enseignant classique.

Tableau 3.2 : Répartition (en %) des enseignants du primaire entre enseignants formés et enseignants peu ou pas formés et niveaux de rémunération dans 7 pays africains

Pays	Répartition en %		Rémunération en PIB par habitant	
	Enseignants formés	Enseignants non formés	Enseignants formés	Enseignants non formés
Ethiopie (2002)	97	3	6,9	4,8
Gambie (2006)	68	32	2,7*	1
Lesotho (2006)	60	40	6,3	1,5
Mozambique (2001)	48	52	4,5	2,8
Ouganda (2006)	68	32	5,4**	3,1
Rwanda (2003)	85	15	3,9	3,5
Sierra Leone (2004)	93	7	4,3	2,5
Moyenne	71	29	4,9	2,8

Sources : RESEN de différents pays, modèles de simulation financière de différents pays, Banque mondiale et calcul des auteurs

* Les enseignants formés en Gambie sont rémunérés entre 2,4 et 3,0 fois le PIB par habitant. La valeur indiquée ici est la moyenne simple de ces deux valeurs.

** Idem pour les enseignants formés en Ouganda, qui sont rémunérés entre 5,0 et 5,8 fois le PIB par habitant.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

En moyenne, sur les 7 pays présentés, 71% des enseignants du primaire sont des enseignants formés et 29% sont non formés. La rémunération moyenne des enseignants formés est de 4,9 fois le PIB par habitant contre 2,8 fois pour les enseignants non formés. Or, ces caractéristiques générales masquent à nouveau de fortes disparités. Les enseignants formés représentent 97% des enseignants en Ethiopie, tandis qu'ils ne constituent que 48% du corps enseignant au Mozambique. Comme pour les statuts dans les pays francophones, les politiques de recrutement communes sont néanmoins d'intensité très variable selon le pays.

2.2. Le profil général des enseignants du continent africain : des niveaux de recrutement et des formations professionnelles diversifiés

Jusqu'aux années 1990, la quasi-totalité des enseignants du cycle primaire du continent africain était issue des institutions classiques de formation et présentait, par conséquent, un niveau de qualification académique similaire. Cependant, par la suite, avec le besoin massif en nouveaux enseignants, certains gouvernements ont réformé le recrutement et la formation des enseignants. Si l'émergence de nouveaux enseignants indique clairement la volonté et la nécessité de répondre de manière significative à la massification et à la démocratisation de l'éducation, la terminologie choisie regroupe toutefois un personnel aux statuts, aux niveaux de formation académique et à la formation professionnelle divers et variés. Il s'agit ici de s'intéresser aux niveaux de formation académique et à la formation professionnelle des enseignants, deux éléments clés de la recomposition en cours du corps enseignant africain.

Pour examiner ces questions, nous nous référerons aux données sur les enseignants produites dans le cadre des évaluations des apprentissages menées par le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) et par le Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ). Ces données, issues d'évaluations diagnostiques ou thématiques centrées sur les apprentissages des élèves, peuvent différer de celles qui auraient été obtenues à partir de recensements nationaux des enseignants.

2.2.1. Les niveaux de qualification académique des enseignants

Sur cette base, et concernant les niveaux de qualification académique, on constate que la grande majorité des enseignants du primaire des pays concernés par ces deux programmes est au minimum titulaire du diplôme de fin de premier cycle secondaire (brevet, cf. tableau 3.3) : 78% des enseignants au Mali, 53% en Guinée, 50% au Togo, 79% au Kenya et 47% au Botswana. La Mauritanie se différencie par un niveau de formation académique de ses enseignants relativement élevé : 62% des enseignants de l'échantillon étudié par le PASEC sont titulaires d'un diplôme de fin de second cycle secondaire (baccalauréat) ou plus. Les données du PASEC et du SACMEQ



rèvent toutefois que le pourcentage le plus élevé d'élèves interrogés dont l'instituteur présente uniquement un niveau primaire se situe au Lesotho (51,1%), en Afrique du Sud (30,2%), au Togo (18,4%), en Namibie (17,7%) et en Tanzanie (16,5%). A l'inverse, le Malawi, le Kenya et la Guinée présentent le plus faible pourcentage d'élèves ayant un enseignant titulaire d'un niveau primaire simplement : ce pourcentage se situe respectivement à 0,8%, 0,5% et 0,6%.

Tableau 3.3 : Niveau de formation académique des enseignants dans 6 pays francophones et 8 pays anglophones (en %) sur la base d'échantillons

Pays	Niveau 1 ^{er} cycle secondaire	Diplôme de fin de 1 ^{er} cycle secondaire	Niveau 2 ^e cycle secondaire	Diplôme de fin de 2 ^e cycle secondaire
Guinée	0,6	5	52,8	41,5
Mali	3	8,1	78,2	10,7
Mauritanie	5,1	31	0,8	62,3
Niger	3,2	35,6	37,2	24,1
Tchad	13,1	17,6	38,7	30,6
Togo	18,4	14,8	49,8	17
Moyenne PASEC*	7,2	18,7	42,9	31
Afrique du Sud	30,2	3,6	18,9	47,3
Botswana	8,2	47,4	30,1	14,2
Kenya	0,5	2,3	78,4	18,9
Lesotho	51,1	11,7	15,5	21,8
Malawi	0,8	35,7	63,4	0,2
Namibie	17,7	8,9	46,1	29,5
Ouganda	2,4	1,1	59	37,7
Tanzanie	16,5	79,4	1,9	2,3
Zambie	10,2	6	71,6	12,2
Moyenne SACMEQ**	10,8	16,6	45,3	27,3

Source : Bonnet (2007)

*Les études du PASEC ont été réalisées entre 2001 et 2004. Pour le Mali, le Niger, le Togo et la Guinée, il s'agit d'évaluations thématiques sur un échantillon d'enseignants. Pour le Tchad et la Mauritanie, ce sont des évaluations diagnostiques sur un échantillon d'élèves.

**Les évaluations réalisées par le SACMEQ datent de 2000-2001.

Néanmoins, au-delà de cette vision d'ensemble, les exigences pour intégrer le métier d'enseignant varient, non seulement d'un pays à l'autre, mais également à l'intérieur d'un même pays selon le statut de l'enseignant (cf. tableau 3.4). Les enseignants communautaires présentent des niveaux académiques très variés d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. C'est qu'aucune qualification minimale n'est exigée, en règle générale, pour devenir maître de parents. Alors qu'au Mali, le niveau de recrutement de ces enseignants est généralement inférieur au diplôme d'études fondamentales, en Guinée, les maîtres communautaires présentent en moyenne des niveaux académiques plus élevés : 40% d'entre eux ont un diplôme de fin de premier cycle secondaire, 30% un diplôme de fin de second cycle secondaire, 10% un diplôme professionnel et 20% sont sans diplôme (CIEP, 2007). Il en est de même à Madagascar, où la grande majorité des enseignants communautaires ont un diplôme de fin de premier cycle secondaire.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

Les enseignants non fonctionnaires pris en charge par l'Etat présentent, quant à eux, un niveau de formation académique comparable et souvent supérieur à celui des fonctionnaires. C'est le cas au Niger, en Guinée et au Mali. Au Niger, le gouvernement recrute les enseignants contractuels parmi les sortants des écoles normales (les diplômés de ces écoles étant admis d'office), les diplômés des écoles professionnelles, et les titulaires du diplôme de fin de premier ou de second cycle secondaire. Ces enseignants présentent ainsi des niveaux académiques similaires à ceux de leurs homologues fonctionnaires. Les enseignants contractuels en Guinée doivent également être titulaires au minimum d'un diplôme de fin de second cycle secondaire, soit le niveau de recrutement exigé auparavant pour intégrer le corps des fonctionnaires. Toutefois, selon les données du PASEC, le niveau de formation académique des enseignants contractuels apparaît en moyenne supérieur à celui des fonctionnaires en Guinée (Bonnet, 2007). Les données disponibles sur le Mali conduisent aux mêmes conclusions.

Tableau 3.4 : Niveau académique des enseignants selon le statut dans 5 pays francophones

Pays	Catégories/dénominations	Niveau académique requis
Congo	Fonctionnaires	Bac
	Contractuels de l'Etat	Bac
	Volontaires	BEMG ou Bac ou diplôme équivalent
Niger	Fonctionnaires*	Brevet ou Bac*
	Contractuels de l'Etat	Brevet ou Bac
Guinée	Fonctionnaires*	Bac*
	Contractuels de l'Etat	Bac
Sénégal	Fonctionnaires	Brevet ou Bac**
	Volontaires de l'Education	Brevet
	Contractuels de l'Etat	Brevet + 2 années de volontariat
Togo	Fonctionnaires	Bac
	Auxiliaires	Bac

Sources : RESEN des différents pays, PASEC et Ministère de l'Education du Sénégal

* Le Niger et la Guinée ne recrutent plus de fonctionnaires depuis 1998.

** Les instituteurs doivent être titulaires du baccalauréat et les instituteurs adjoints, du brevet.



2.2.2. Des formations professionnelles variées selon les statuts

Si le niveau académique ne semble pas être un élément déterminant de distinction entre les différentes catégories d'enseignants, le type de formation professionnelle reçue varie en revanche fortement d'un statut à l'autre (cf. tableau 3.5). Tous les enseignants autres que fonctionnaires ou assimilés n'ont pas bénéficié d'une formation professionnelle préalable. C'est le cas généralement des enseignants communautaires au Tchad, en Guinée, au Mali ou au Togo. Il en est de même à Djibouti, où les instituteurs conventionnés étaient recrutés par le Ministère de l'Education Nationale sans formation initiale préalable contrairement à leurs homologues titulaires (CIEP, 2007), ou encore au Togo, où les auxiliaires (50% de l'ensemble des enseignants du primaire) ont été recrutés directement par l'Etat après leurs études.

Lorsque les enseignants non fonctionnaires ont reçu une formation initiale, celle-ci diffère d'un pays à l'autre et peut s'avérer parfois de courte durée. Le recours aux enseignants non fonctionnaires s'est, en effet, souvent accompagné de la mise en place d'une formation initiale accélérée, d'une durée moins longue que celle dispensée aux enseignants fonctionnaires. Au Mali, seulement 6,3% des enseignants contractuels de l'échantillon PASEC n'ont reçu aucune formation ; la majorité d'entre eux (72,5%) a suivi une formation d'une durée allant de un à trois mois. C'est que les candidats aux postes de contractuels de l'Etat qui n'ont pas de diplôme professionnel bénéficient d'une formation de 90 jours. Au Sénégal, les volontaires de l'Education reçoivent une formation théorique de six mois avant d'être affectés dans une classe.

Alors que certains pays ont opté pour une formation accélérée, d'autres ont fait le choix de dispenser une formation d'un an ou plus pour les contractuels de l'Etat. En Guinée, depuis la réforme de la formation initiale en 1998, les contractuels actuellement en poste ont reçu une formation suivant une formule longue de 18 mois (9 mois de cours pratiques en institution entrecoupés de 3 stages pratiques et 9 mois de pratique en responsabilité de classe) ou une formule courte de 15 mois (3 mois de théorie en institution, 9 mois de pratique en responsabilité de classe puis retour en institution pour 3 mois de cours théoriques). Ainsi, 99,4% des enseignants contractuels de l'échantillon PASEC en Guinée ont reçu une formation professionnelle d'une durée supérieure à un an. Au Niger, une grande partie des enseignants contractuels ont reçu la même formation initiale que leurs homologues fonctionnaires, à savoir une formation d'un an ou plus. Néanmoins, il est important de noter que cette formation n'était pas dispensée aux contractuels à l'origine et qu'elle s'inscrit désormais dans une tendance générale visant à fournir une formation professionnelle aux enseignants contractuels.

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

Tableau 3.5 : Durée de la formation professionnelle initiale selon le statut, sur la base d'échantillons du PASEC (en %)

Pays	Durée de formation*	Fonctionnaires	Non-fonctionnaires et communautaires	Ensemble des enseignants
Guinée	Aucune formation	0,8	0,0	0,3
	1 an ou plus	98,5	99,4	99
	Autres	0,8	0,6	0,7
Mali	Aucune formation	0	6,3	3,3
	< 1 mois	0	7,7	4,1
	1-3 mois	0	72,5	38
	1 an ou plus	100	13,4	54,6
Mauritanie	Aucune formation	4,3	55,6	7,5
	< 1 mois	1,4	11,1	2
	1-3 mois	15,7	7,4	15,2
	3-6 mois	3,4	3,7	3,4
	6-9 mois	44,2	7,4	42,0
	1 an ou plus	30,9	14,8	29,9
Niger	Aucune formation	3,8	19,8	9,8
	< 1 mois	0,0	17,7	6,7
	1-3 mois	0,0	19,8	7,5
	1 an ou plus	96,2	42,7	76
Tchad	Aucune formation	0	74	42,1
	< 1 mois	0	4,9	2,8
	1-3 mois	1,1	9,8	6
	3-6 mois	0	1,6	0,9
	1 an ou plus	98,9	9,8	48,1
Togo	Aucune formation	31,1	82,4	50,9
	1-3 mois	51,1	4,7	33,2
	1 an ou plus	17,8	12,9	15,9

Sources : Bonnet (2007), données du PASEC

Note : Les études du PASEC ont été réalisées entre 2001 et 2004.

* Il s'agit ici de la durée totale de formation, on ne distingue pas les cours de la formation pratique en classe. Ainsi, en Guinée, la première année d'exercice du métier est encore considérée comme une formation où l'enseignant bénéficie d'un encadrement.

Lorsque l'on élargit l'analyse à l'ensemble des pays du continent africain, il apparaît que la durée de la formation professionnelle de l'ensemble des différentes catégories d'enseignants est, en moyenne, plus longue dans les pays ayant participé au SACMEQ. Selon Bonnet (2007), un peu plus de 90% des élèves de l'échantillon analysé sur l'ensemble des pays du SACMEQ ont un enseignant qui a suivi une formation de plus d'un an, ce chiffre étant de seulement 54% pour les pays enquêtés par le PASEC. Ce constat est à mettre en relation avec les différences notables entre pays africains francophones et non francophones dans la mise en œuvre des réformes concernant le corps enseignant.

Du côté des pays anglophones et lusophones, outre les enseignants présentant le niveau de qualification requis par le Ministère de l'Education pour enseigner, se trouve un



nombre non négligeable d'enseignants n'ayant pas ce niveau (cf. tableau 3.6). En Erythrée, au Lesotho, en Gambie ou encore au Malawi, les gouvernements ont recruté ces dernières années cette seconde catégorie d'enseignants. Si le gouvernement de l'Erythrée dispense une formation introductive de trois mois à ces enseignants, la majorité des enseignants de cette catégorie n'a pas reçu de formation initiale dans les autres pays concernés. Néanmoins, des formations à distance sont parfois instaurées pour compenser ces défaillances. Elles permettent aux enseignants ne présentant pas les certifications requises de recevoir en cours d'emploi des cours théoriques et pratiques. Dans certains cas, elles leur permettent aussi d'obtenir un diplôme équivalent à celui détenu par leurs homologues au sein des institutions classiques de formation et, par conséquent, de progresser en termes de rémunération.

Tableau 3.6 : Durée de la formation professionnelle initiale dans 10 pays non francophones, sur la base d'échantillons du SACMEQ (en %)

Pays	Durée de la formation initiale					
	Aucune formation	< 1 an	1 an	2 ans	3 ans	> 3 ans
Botswana	4,8	1,3	0	74,4	10,5	9,0
Kenya	1,3	0,8	0,5	87,3	7,9	2,1
Lesotho	10	3,5	4,2	8,7	44,4	29,2
Malawi	6,3	20,9	22,4	41,0	6,5	3,0
Mozambique	21,9	14,2	3,3	23,2	31,0	6,4
Namibie	3,5	2,3	4,3	26,3	44,9	18,8
Afrique du Sud	0,5	0,0	2,8	15,8	42,4	38,5
Tanzanie	0,0	1,3	5,1	67,9	23,2	2,5
Ouganda	4,1	4,4	3,4	56,8	12,7	18,6
Zambie	2,3	0,8	1,8	91,6	1,3	2,3
SACMEQ	4,7	4,7	5,2	48,9	22,7	13,9

Source : Bonnet (2007)

Note : Les évaluations réalisées par le SACMEQ datent de 2000-2001.

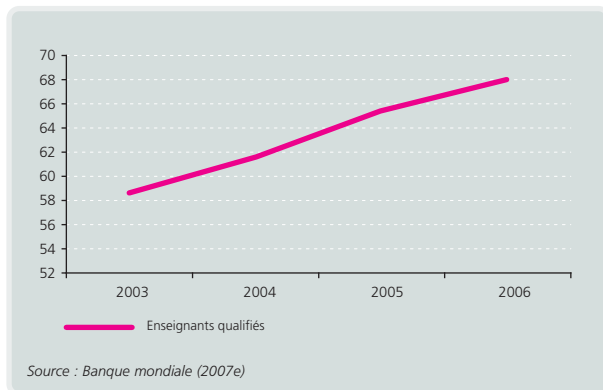
Les gouvernements de l'Ouganda, de l'Erythrée, du Lesotho et de la Zambie ont mis en place ce type de formation professionnelle en cours d'emploi. En Ouganda, où un grand nombre d'enseignants non formés a été recruté dès 1997, la part des enseignants formés n'a cessé de croître ces dernières années grâce à la mise en place d'une formation en cours d'emploi à destination des enseignants non formés (cf. graphique 3.2). Cette formation s'étale sur trois années et offre une qualification équivalente à celle des enseignants issus des instituts de formation nationaux. Au nombre de 1 005 en 2003-2004, les enseignants qui ont suivi cette formation étaient 4 173 en 2005-2006. L'Erythrée présente une situation similaire, puisque la proportion d'enseignants formés y augmente rapidement depuis quelques années. Il est d'ailleurs estimé que l'ensemble des enseignants non qualifiés et sous-qualifiés devrait être formé très prochainement (Banque mondiale, 2007a). En 2007, la Zambie a également instauré ce type de formation, laquelle s'adresse aux enseignants communautaires. Elle permet aux enseignants non formés dans les écoles

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

communautaires d'effectuer une formation à distance tout en continuant d'enseigner. L'intérêt des enseignants pour ce type de formation semble manifeste. Cette initiative vise à renforcer la rétention des enseignants dans les écoles communautaires. Cependant, la pérennité de cette initiative, financée de l'extérieur (USAID), est incertaine.

Graphique 3.2 : Evolution de la proportion des enseignants du primaire formés en Ouganda (%), 2003-2006



Ces initiatives mises en œuvre dans certains pays anglophones semblent être une voie à suivre et à étendre à l'ensemble des pays du continent, notamment ceux qui comptent un nombre élevé d'enseignants communautaires. Offrir une formation en cours d'emploi aux maîtres de parents joue, en effet, en faveur d'une plus grande équité au sein des systèmes éducatifs. La question de l'équité ne concerne pas uniquement les aspects financiers à travers les coûts supportés par les familles : elle se pose également en termes de qualité de l'enseignement dispensé et, par conséquent, de formation des enseignants.

Certains Etats francophones, comme le Tchad et Madagascar, ont su tirer profit des initiatives locales en intégrant les enseignants communautaires dans un dispositif national d'ensemble et en leur apportant une formation continue. Le gouvernement malgache envisage, en effet, de fournir une formation continue sur une période de deux à quatre ans afin d'assurer la certification des 30 600 enseignants FRAM présents au sein du corps enseignant (MENRS, 2007). Parallèlement à cette initiative, il prévoit également de recruter 2 000 nouveaux enseignants FRAM chaque année et de les intégrer dans ce processus de formation continue intensive. Néanmoins, ces initiatives demeurent limitées et mériteraient d'être étendues à l'échelle du continent dans le but de garantir une formation à tous les enseignants. Globalement, la tendance observée en matière de formation des enseignants est largement positive, dans la mesure où l'on voit apparaître progressivement des dispositifs de formation visant à dispenser à tout enseignant, quel que soit son statut, une formation professionnelle.

2.3. L'impact du recrutement des nouveaux enseignants⁴⁴ sur la scolarisation

La création de nouveaux statuts d'enseignants ainsi que le recrutement d'enseignants moins formés a très probablement eu une incidence notable sur la scolarisation primaire des pays qui ont développé ces politiques. L'impact de cette diversification du corps enseignant est toutefois plus ou moins marqué selon les pays en fonction du

⁴⁴ On appelle ici « nouveaux enseignants » les enseignants non fonctionnaires gérés par l'Etat, les maîtres de parents subventionnés par l'Etat ou encore les enseignants moins qualifiés recrutés dans les pays anglophones.



pois de ces nouvelles catégories d'enseignants et des niveaux de rémunération qui leur sont attachés. Le tableau 3.7 présente, pour 20 pays, un « équivalent gain de scolarisation » en termes d'effectifs d'élèves pouvant être associé au recrutement de ces nouveaux enseignants. Ce « gain » de scolarisation a été obtenu, pour une année de référence où on dispose d'une information précise sur la masse salariale enseignante, en comparant les effectifs d'élèves effectivement scolarisés à ceux qui auraient pu l'être dans l'hypothèse où cette masse salariale aurait été exclusivement consacrée à l'embauche d'enseignants présentant les statuts et rémunérations les plus favorables (c'est-à-dire fonctionnaires dans les pays francophones et enseignants qualifiés dans les pays anglophones). Ce calcul n'a bien évidemment d'autre objet que de donner des ordres de grandeur de l'impact des réformes qui ont été entreprises par les pays puisque, sur une durée plus longue, une dégradation des conditions d'encadrement ou une réduction des dépenses hors salaires enseignants auraient pu permettre une hausse des scolarisations, et ce, même dans l'hypothèse d'un maintien des conditions de recrutement les plus favorables. Le graphique 3.3 présente ensuite ce gain par pays en valeur relative.

Tableau 3.7 : Estimations des « gains » annuels de scolarisation imputables à la diversification des recrutements dans 20 pays africains

Pays	Effectifs scolarisés	Effectifs attendus du maintien des conditions de recrutement les plus favorables	« Equivalent gain de scolarisation »
Bénin (2006)	1 356 818	856 984	499 834
Burkina Faso (2006)	1 590 371	1 293 214	297 157
Burundi (2004)	968 488	962 381	6 107
Cameroun (2002)	2 723 371	2 419 654	303 717
Congo (2005)	611 679	580 561	31 118
Ethiopie (2002)	5 725 954	5 676 604	49 350
Gambie (2006)	182 055	146 028	36 027
Guinée (2003)	1 163 126	947 326	215 800
Guinée-Bissau (2006)	269 287	256 068	13 219
Lesotho (2006)	422 268	294 917	127 351
Madagascar (2006)	3 698 906	2 462 667	1 236 239
Mali (2004)	1 505 903	1 335 228	170 675
Mozambique (2001)	2 555 975	1 267 645	1 288 330
Niger (2003)	857 592	607 497	250 095
Ouganda (2006)	7 224 761	6 392 233	832 528
Rwanda (2003)	1 636 563	1 611 597	24 966
Sénégal (2004)	1 382 749	924 170	458 579
Sierra Leone (2004)	1 134 815	1 102 999	31 816
Tchad (2003)	1 139 042	1 028 905	110 137
Togo (2007)	1 208 605	1 077 604	131 001
Total	37 358 328	31 244 282	6 114 046

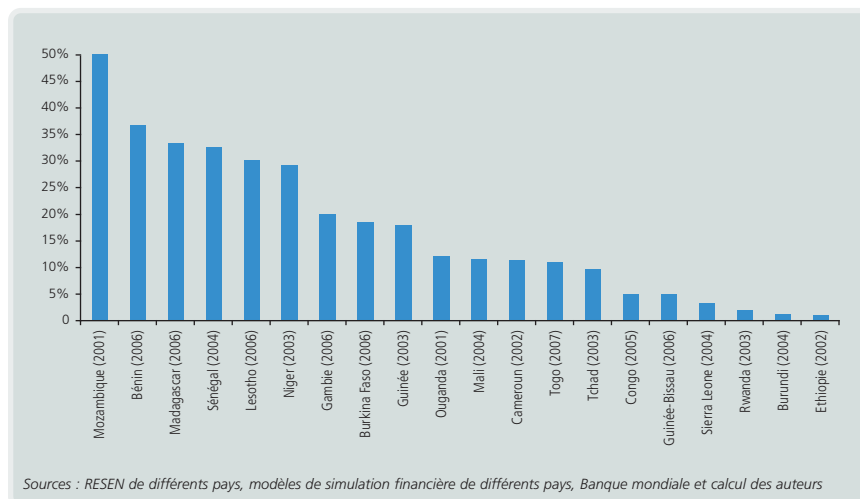
Sources : RESEN de différents pays, modèles de simulation financière de différents pays, Banque mondiale et calcul des auteurs

Chapitre 3

Les nouveaux enseignants et les progrès de la scolarisation

En moyenne, sur l'ensemble des 20 pays présentés, les changements dans la structure des recrutements des enseignants auraient autorisé un gain de scolarisation de 16%, soit plus de six millions d'enfants. Le Mozambique, le Bénin, Madagascar, le Sénégal, le Lesotho et le Niger sont les pays qui présentent les « équivalents gains de scolarisation » les plus marqués : entre 29% et 50% de gains potentiels de scolarisation grâce au recrutement ou au subventionnement de ces nouveaux enseignants. Néanmoins, les gains potentiels sont faibles pour des pays comme l'Ethiopie, le Burundi, le Rwanda, la Sierra Leone, la Guinée-Bissau et le Congo.

Graphique 3.3 : Estimation des gains de scolarisation (en %) imputables au recrutement d'enseignants non fonctionnaires rémunérés par l'Etat pour 21 pays africains





En conclusion, l'objectif de scolarisation primaire universelle pose d'importants défis aux pays du continent africain. Parmi ceux-ci, le recrutement d'enseignants en nombre suffisant constitue l'un des plus délicats à relever. Au cours des dix dernières années, nombre de pays africains ont mis en place de nouvelles politiques destinées à abaisser les coûts salariaux des enseignants en réduisant les exigences en matière de formation initiale et/ou en développant des programmes de recrutement et de prise en charge hors fonction publique.

Ces politiques, comme nous avons pu le voir au cours de ce chapitre, ont profondément modifié la composition et la structure des populations enseignantes, au point que ces nouveaux enseignants sont aujourd'hui majoritaires dans de nombreux pays. La situation actuelle se caractérise par la coexistence, au sein de chaque pays, de statuts et de niveaux de formation variés. Cette hétérogénéité et la variété des situations salariales qui y correspond ont permis un important mouvement d'expansion de la scolarisation primaire. Or, ces politiques sont aujourd'hui contestées et potentiellement instables.

L'une des principales critiques concerne la qualité de l'enseignement dispensé. Le recrutement massif d'enseignants contractuels signifie-t-il un arbitrage délibéré en faveur de la scolarisation du plus grand nombre au détriment de la qualité de l'éducation ? C'est cette question de la relation entre les caractéristiques des enseignants et la qualité de l'enseignement qui fera l'objet du prochain chapitre.





Les chapitres précédents ont mis en évidence l'importance des défis et contraintes pesant sur les systèmes éducatifs, dont l'un, qui n'est pas des moindres, est l'atteinte de la scolarisation primaire universelle. Or, un enjeu tout aussi important que le recrutement en nombre suffisant d'enseignants réside dans la capacité de ceux-ci à dispenser un enseignement de qualité. Sur ce plan, les inquiétudes

Chapitre 4

Quels enseignants pour quels apprentissages ?

sont justifiées tant les performances en matière de qualité des apprentissages sont préoccupantes sur le continent. S'il est vrai qu'il existe une variété de situations entre les pays africains, on observe cependant que ceux considérés comme les plus performants, comme le Maroc, la Tunisie ou encore l'Afrique du Sud, se retrouvent en queue de peloton des évaluations internationales et très loin de la moyenne internationale (UNESCO-BREDA, 2007).

Chapitre 4

*Quels enseignants
pour quels apprentissages ?*

Le rôle de l'enseignant dans le processus d'acquisitions scolaires apparaît intuitivement prépondérant tant il en est l'acteur central. D'ailleurs, on assimile souvent une éducation de qualité à certaines caractéristiques des enseignants. Ainsi, pour beaucoup, une éducation de qualité, c'est avant tout des enseignants d'un bon niveau académique, avec une bonne formation professionnelle, bien rémunérés et de préférence avec un statut de fonctionnaire. Certes, ces éléments sont à considérer, mais ils ne constituent pas une mesure de ce que les élèves ont appris, ce qui reste l'objectif ultime de l'acte éducatif et donc la principale référence à prendre en compte dans la réflexion. Il faut, par ailleurs, définir ce qu'est un bon niveau académique, une bonne formation professionnelle, etc. En conséquence, les caractéristiques des enseignants ne peuvent pas et ne doivent pas être confondues avec la qualité des apprentissages. Les travaux de recherche sur les enseignants visent précisément à nous dire dans quelle mesure chacune de leurs caractéristiques influence les acquisitions des élèves (section 4.2).

En outre, même si on se situe uniquement du côté enseignant, ces caractéristiques ne sont pas les seuls facteurs à entrer en ligne de compte. En effet, peut-on espérer qu'un enseignant bien formé soit très performant quand il est totalement démotivé ? De même, un enseignant peut-il obtenir de bons résultats avec ses élèves quand il doit s'absenter plusieurs jours par mois pour aller percevoir son salaire ? On voit bien qu'il existe des situations complexes où les conditions nécessaires ne sont pas toujours suffisantes pour assurer une bonne qualité des apprentissages. Il faut, par conséquent, prendre en considération un grand nombre de paramètres pour tenter de mieux cerner le processus d'apprentissage et le rôle de l'enseignant dans ce processus. Ces analyses mettent en évidence l'importance de certaines questions de gestion (section 4.3).



1. Les caractéristiques observables des enseignants et les acquisitions scolaires

Les relations entre les caractéristiques des enseignants et les acquis scolaires font souvent l'objet d'opinions tranchées de la part des principaux acteurs des systèmes éducatifs. Toutefois, la littérature sur cette question est nettement moins conclusive que les opinions couramment véhiculées. Malgré la prédominance d'études dans les pays développés – c'est la recherche aux Etats-Unis qui domine de loin la littérature existante –, les travaux de recherche dans le contexte africain sont de plus en plus nombreux et permettent d'établir des comparaisons intéressantes entre différentes régions du monde. Cela dit, il faut se donner quelques critères d'appréciation de la qualité des études pour ne pas accorder trop de crédit à des études présentant de trop grandes faiblesses méthodologiques (Bernard, 2007). Nous avons donc ici procédé plus à un choix raisonné qu'à une revue exhaustive des études.

1.1. Quel niveau académique pour les enseignants de l'école primaire en Afrique?

L'une des difficultés pour répondre à cette question tient à la nécessité de disposer d'une diversité de niveaux de formation académique des enseignants afin d'établir des comparaisons. Si cette diversité est bien présente dans les systèmes éducatifs africains – où il n'est pas rare de voir des enseignants ayant seulement le diplôme de fin d'école primaire côtoyer des enseignants avec un diplôme universitaire (cf. chapitre 3, section 2.2.1) –, elle est en revanche bien moindre dans les pays développés, où la quasi-totalité des enseignants est diplômée de l'enseignement supérieur. Cette situation est, d'ailleurs, parfois citée en exemple en faveur d'un niveau académique plus élevé : si les pays les plus performants font appel à des enseignants de niveau universitaire, pourquoi ne faudrait-il pas faire de même en Afrique ? Il ne s'agit pas de la meilleure façon d'aborder le problème, car c'est oublier un peu vite de prendre en compte des contextes extrêmement différents et, surtout, c'est ne pas poser la bonne question, qui devrait être : est-ce que, dans les écoles africaines, les élèves apprennent mieux quand leur enseignant est diplômé de l'enseignement supérieur ? Si la réponse est affirmative, on dispose alors d'un argument en faveur du recrutement d'enseignants diplômés, mais qui doit bien sûr être contrebalancé avec d'autres, dont la disponibilité de diplômés de ce niveau en nombre suffisant et leur coût. Si la réponse est négative, il reste à identifier le niveau académique qui conviendrait le mieux pour les enseignants de l'école primaire.

Chapitre 4

Quels enseignants
pour quels apprentissages ?

Nous allons partir de la situation des pays développés, à travers les résultats de deux grandes études réalisées aux Etats-Unis. Après tout, le questionnement sur le niveau académique idéal des enseignants est commun à tous les pays et on observe une même surenchère sur le niveau de diplôme pour les enseignants⁴⁵.

Dans la première étude, Rivkin, Hanushek et Kain (2005) utilisent une base de données extrêmement riche recueillie par le *Texas School Project* de l'Université du Texas à Dallas. Le *Texas Assessment of Academic Skills* (TAAS) a été administré chaque année depuis 1993 aux élèves inscrits dans les classes de 3^{ème} année (*grade 3*) jusqu'à la 8^{ème} année (*grade 8*). Les données regroupent tous les élèves inscrits dans les écoles publiques du Texas. Les auteurs ont utilisé les données de trois cohortes, chacune comprenant plus de 200 000 élèves dans environ 3 000 établissements publics du primaire (*elementary schools*) et du collège ou école moyenne (*middle schools*). De tels effectifs permettent d'obtenir une précision bien supérieure à celle des enquêtes sur échantillon limité dont on dispose généralement. Les auteurs constatent que les enseignants titulaires d'un diplôme de master (Bac+5) n'apparaissent pas plus performants que leurs collègues de niveau académique moins élevé. Dans la seconde étude, Krueger (1999) utilise les données du projet STAR (*Tennessee Student/Teacher Achievement Ratio experiment*) et cherche à évaluer l'impact de la taille de classe sur les acquisitions des élèves. Au total, 11 600 enfants ont été impliqués dans l'expérimentation pour seulement 80 écoles. Si l'objectif de cette étude porte sur les tailles de classe, les estimations réalisées fournissent aussi des résultats intéressants sur les caractéristiques des enseignants. Sur ce point, Krueger rejoint globalement les conclusions de Rivkin *et al.* (2005), c'est-à-dire qu'il ne constate pas d'effet significatif du diplôme de master pour l'enseignant. Ces deux études rejoignent les constats de la plupart des recherches, montrant que l'élévation du niveau de diplôme universitaire ne se traduit pas automatiquement par de meilleures acquisitions des élèves. Il s'agit d'un résultat tout à fait intéressant qui a le mérite de démontrer que l'accroissement du niveau académique des enseignants dans les pays développés ne répond pas nécessairement à des critères d'efficacité pédagogique.

Malgré tout, ce premier constat ne préjuge en rien de ce qu'on peut observer dans le contexte africain, où l'hétérogénéité des niveaux académiques est extrêmement poussée. Il faut donc se référer à des études réalisées dans ce contexte. Or, ici aussi, les résultats observés sont sans appel : les effets de la formation académique sur les acquisitions scolaires se révèlent modérés, voire inexistantes (Mingat et Suchaut, 2000 ; Michaelowa et Wechtler, 2006). Cela ne signifie certainement pas que la formation académique est inutile, mais plutôt que les niveaux de formation présents dans les systèmes éducatifs – en général du premier cycle secondaire à l'université – génèrent finalement assez peu de différences dans les acquisitions des élèves. Bernard, Tiyab et Vianou (2004) montrent, à partir des données du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) sur neuf pays francophones⁴⁶, que « si le niveau académique du BEPC apparaît comme un minimum souhaitable, il ressort très clairement qu'au-delà, l'influence du niveau académique des enseignants sur les apprentissages des élèves est modérée au cycle primaire ». Il faut néanmoins se

45 La France, en choisissant récemment de mettre en place un système exigeant un master pour devenir enseignant à l'école primaire, en est une illustration.

46 Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mali, Niger, Sénégal et Togo.



garder d'une généralisation hâtive car, dans de rares cas, on a observé que le niveau baccalauréat pouvait être le plus approprié. Ainsi, en Mauritanie, différents travaux (PASEC, 2006 ; Jarousse et Suchaut, 2001) ont fait ressortir qu'en 4^{ème} et 5^{ème} années de l'école primaire, les enseignants titulaires du baccalauréat faisaient plus progresser leurs élèves que les enseignants de niveau inférieur ou supérieur. Toutefois, ce résultat n'est pas valable pour la 2^{ème} année. Il est donc important de prendre en compte les contextes nationaux même si on voit se dégager des tendances assez nettes.

Ainsi, pour répondre à la question posée en introduction à cette section, les études ne confirment pas que les enseignants ayant un diplôme universitaire sont plus efficaces que les enseignants ayant un niveau secondaire. Au contraire, dans de nombreux pays, c'est le niveau secondaire second cycle qui s'avère le plus pertinent. Il faut s'arrêter sur ce résultat qui peut surprendre et qui suscite de nombreuses réactions depuis quelques années. Il est vrai que l'on dispose aujourd'hui d'un nombre important d'études et que l'accumulation des résultats permet d'être relativement confiant dans les tendances dégagées. Pourtant, l'expérience montre que les résultats ne sont pas toujours bien acceptés, probablement parce qu'ils sont contre-intuitifs. Pour mieux les comprendre, il est nécessaire de prendre en compte différentes dimensions.

La première est d'ordre psychologique et concerne la motivation des enseignants. Celle-ci est, de toute évidence, un facteur déterminant. Or, plus un individu possède un diplôme élevé, plus ses aspirations professionnelles et sociales sont importantes. On peut donc anticiper que le titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur puisse avoir d'autres aspirations que celle de devenir instituteur. C'est ce que tend à mettre en évidence le travail de Michaelowa (2002). L'auteure montre, dans cinq pays francophones d'Afrique, que les enseignants titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme universitaire sont nettement moins enclins à déclarer qu'ils choisiraient le métier d'instituteur si le choix devait se représenter, l'impact des autres caractéristiques étant contrôlé par ailleurs. Encore une fois, il faut se garder de toute caricature : en aucun cas, il ne s'agit de conclure que tous les enseignants diplômés du supérieur sont démotivés. Les résultats de Michaelowa mettent simplement en

Chapitre 4

*Quels enseignants
pour quels apprentissages ?*

évidence qu'une grande partie d'entre eux ne sont pas satisfaits de leur situation d'enseignant. Cette insatisfaction peut être une source de découragement pour certains, ce qui pourrait expliquer pour une part les résultats précédents. Il s'agit d'un aspect important à prendre en considération, car une politique de recrutement des enseignants à niveau baccalauréat ou plus pourrait, dans certains contextes, avoir des conséquences négatives inattendues en matière d'apprentissages scolaires. Chacun peut comprendre aisément qu'une personne fortement découragée ne sera pas très efficace dans son travail bien qu'elle soit qualifiée.

Une seconde dimension à considérer est l'apport d'un cursus universitaire pour le métier d'enseignant à l'école primaire. Le parcours universitaire correspond généralement à une spécialisation dans une discipline donnée et il n'est pas si évident de voir un lien direct entre une spécialisation en droit, économie, lettres, etc. et la transmission de connaissances de base à des élèves de l'école primaire. En effet, à ce niveau d'enseignement, l'enseignant se doit d'être polyvalent, car il enseigne les différentes disciplines au programme. De plus, la difficulté de sa tâche ne tient pas à la complexité des connaissances transmises, qui sont au contraire élémentaires, mais à la complexité de l'acte d'enseignement à des élèves en début de cursus scolaire. On peut donc penser qu'un diplômé de l'enseignement supérieur n'a pas d'avantage comparatif systématique par rapport à un sortant du secondaire. Ainsi, le fait d'être un spécialiste des écrivains du XIX^{ème} siècle, par exemple, ne qualifie pas automatiquement pour apprendre à des enfants de l'école primaire à lire, écrire et compter. La dimension pédagogique prime sur le niveau académique pour l'enseignement de base, ce qui est moins vrai pour le second cycle de l'enseignement secondaire. Bien sûr, un diplôme universitaire révèle des connaissances et des aptitudes qui sont un indicateur du potentiel de l'individu, mais qui n'est pas déterminant à lui seul.





Il ne faut toutefois pas tomber dans l'excès inverse, qui consisterait à dire que n'importe quel individu est capable d'enseigner. Les résultats présentés montrent qu'il existe un niveau académique minimal requis pour enseigner au primaire, se situant au niveau de 10 années d'enseignement. Il est évident qu'une personne ne maîtrisant pas les connaissances de base enseignées à l'école primaire ne peut pas être un bon enseignant. C'est précisément la présence de personnes avec un niveau académique clairement insuffisant dans les systèmes éducatifs qui inquiète certains acteurs de l'éducation. Ce phénomène a été étudié par le Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ), qui a administré des tests de lecture⁴⁷ et de mathématiques aux enseignants de leurs échantillons d'enquête dans 12 pays d'Afrique australe (cf. tableau 4.1). Huit niveaux ont été distingués par le SACMEQ, et les deux niveaux les plus élevés ont été considérés comme satisfaisants pour enseigner. Un niveau inférieur pose de sérieuses questions quant à la maîtrise de la discipline.

Sur la totalité des pays, on observe en moyenne qu'une très grande majorité d'enseignants se situe au niveau 8 (65%) ou au niveau 7 (28,1%) en anglais. Cela signifie également que, dans l'ensemble de ces pays, environ 7% des enseignants n'atteignent pas ces niveaux et présentent donc un niveau de connaissance insuffisant pour enseigner. On observe cependant de grandes différences entre pays. Au Kenya ou aux Seychelles, ce sont environ 94% des enseignants qui sont au niveau 8 contre 19,1% à Zanzibar. En Ouganda et à Zanzibar, plus de 20% des enseignants n'ont pas le niveau requis en lecture pour enseigner, alors que cette proportion est inférieure à 1% au Botswana, au Kenya et aux Seychelles.

Tableau 4.1 : Pourcentage d'enseignants par niveau de compétence en anglais

Pays	% d'enseignants avec un niveau satisfaisant			% d'enseignants avec un niveau insuffisant
	Niveau 7	Niveau 8	Total	
Botswana	17,5	82	99,5	0,5
Kenya	6,4	93,5	99,9	0,1
Lesotho	36,3	59,8	96,1	3,9
Malawi	35,9	58,4	94,3	5,7
Mozambique	37,1	52	89,1	10,9
Namibie	34,1	58,8	92,9	7,1
Seychelles	5,8	94,2	100	0
Swaziland	20,5	76	96,5	3,5
Tanzanie	51,1	46,1	97,2	2,8
Ouganda	21,9	57,1	79	21
Zambie	15,7	82,4	98,1	1,9
Zanzibar	54,4	19,1	73,5	26,5
SACMEQ II	28,1	65	93	7

Source : SACMEQ II

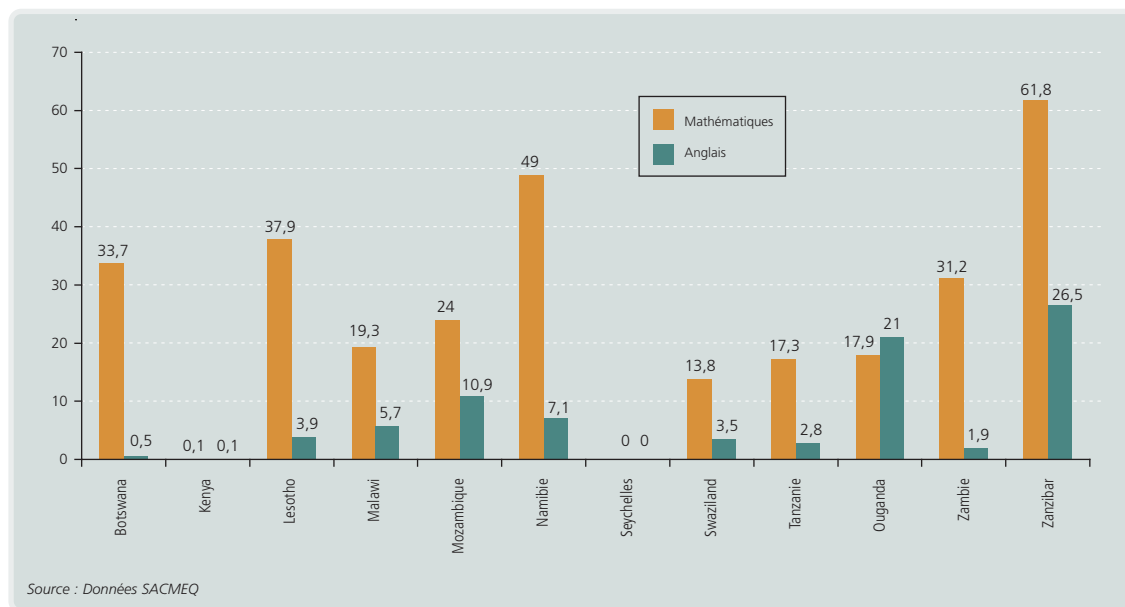
47 Le terme *reading* utilisé par le SACMEQ ne renvoie pas uniquement à la lecture : il comprend une évaluation plus large de la maîtrise de la langue anglaise.

Chapitre 4

Quels enseignants
pour quels apprentissages ?

Le graphique 4.1 présente les proportions d'enseignants qui n'atteignent pas les deux niveaux les plus élevés sur les huit niveaux considérés par le SACMEQ en lecture et en mathématique, et nous permet d'avoir une vision d'ensemble. Globalement, cette proportion est plus importante en mathématiques (25,5%) qu'en anglais (7%). On observe que les situations peuvent être différentes selon la discipline. Ainsi, si le Kenya et les Seychelles présentent des situations similaires dans les deux disciplines avec quasiment pas d'enseignants en dessous du niveau 7, il n'en est pas de même au Botswana, au Lesotho, en Namibie et en Zambie, où les mathématiques ont posé beaucoup plus de problèmes aux enseignants que la lecture.

Graphique 4.1 : Proportion d'enseignants n'atteignant pas les niveaux 7 et 8 aux tests SACMEQ



Ces résultats montrent clairement qu'on trouve dans les systèmes éducatifs africains des enseignants qui n'ont pas le niveau minimal requis pour enseigner. Le problème, il est vrai, peut prendre des proportions très différentes selon les pays, puisque certains ne sont pas du tout concernés alors que d'autres, comme l'Ouganda ou Zanzibar, sont confrontés à un réel problème. Ce constat est en partie à rapprocher des différentes catégories d'enseignants évoquées dans le chapitre précédent, notamment les maîtres de parents qui sont recrutés localement en fonction des compétences disponibles dans la communauté considérée.



1.2. La formation professionnelle des enseignants en question

Dans la section précédente, il a été souligné qu'un niveau académique élevé n'était pas un garant de l'efficacité pédagogique de l'enseignant au niveau de l'école primaire. En effet, la dimension pédagogique est essentielle et elle implique une formation spécifique de l'enseignant. Nous sommes là dans un domaine plus sensible et complexe que celui de la formation académique. Les avis divergent sur ce que doit être une bonne formation professionnelle pour les enseignants, et les querelles de spécialistes peuvent être assez difficiles à suivre : quels contenus de formation ? Quelle répartition entre la formation pratique et la formation théorique ? Quelle durée pour cette formation ? Encore une fois, le recours à des évaluations mettant en rapport la formation professionnelle de l'enseignant avec ce que les élèves apprennent à l'école peut permettre de prendre un peu de recul sur cette question à l'origine de débats passionnés.

Dans les pays développés, en règle générale, la totalité des enseignants a suivi une formation professionnelle initiale qui est, d'ailleurs, souvent identique pour tous les enseignants. Il est donc très difficile d'établir des comparaisons pour identifier l'impact de la formation professionnelle. L'étude de Bressoux, Kramarz et Prost (2005) constitue cependant une exception particulièrement intéressante dans le cadre des pays riches. Les auteurs cherchent à estimer l'effet de la formation professionnelle initiale des enseignants de l'école élémentaire sur les acquis des élèves de 3^{ème} année (CE2) en France. Pour ce faire, ils profitent d'une particularité du système français qui permet à de jeunes diplômés de commencer à enseigner sans avoir suivi de formation professionnelle. Ils retiennent deux catégories d'enseignants : (i) les novices sans formation professionnelle (36 enseignants) et (ii) les novices avec formation professionnelle (66 enseignants). Les auteurs n'observent pas de différence significative entre les deux catégories d'enseignants en français, alors qu'un écart modéré, en faveur de ceux ayant suivi une formation, est relevé en mathématiques. Ce résultat a de quoi interpeller, puisqu'il atteste que les acquisitions des élèves sont peu sensibles au fait d'avoir un enseignant débutant formé ou non formé. Cela soulève des questions quant à la pertinence de la formation professionnelle dispensée et au rôle de l'expérience, mais ce résultat est aussi à mettre en perspective avec d'autres obtenus dans des contextes très différents.

Quand on passe en revue les différents travaux réalisés sur le continent africain (Michaelowa et Wechtler, 2006 ; Bernard *et al.*, 2004 ; Mingat et Suchaut, 2000), on observe une relative convergence des résultats, lesquels montrent un effet très modéré de la formation professionnelle initiale des enseignants, quand cet effet n'est pas tout simplement inexistant. On retrouve ces résultats dans un grand nombre d'études, y compris dans d'autres pays en développement. Toutefois, il convient de souligner certaines limites des données sur lesquelles se fondent les études qui viennent d'être évoquées et qui doivent être correctement appréhendées pour avoir une interprétation correcte de ces résultats.

Chapitre 4

*Quels enseignants
pour quels apprentissages ?*

Ainsi, dans la plupart de ces études, la formation professionnelle initiale est mesurée sur la base de la durée. On distingue généralement les formations longues (un an et plus) des formations courtes, voire de l'absence de formation. Cependant, un enseignant qui a reçu une formation professionnelle initiale d'une durée d'un an dans une période récente, disons dans les deux ou trois dernières années, aura probablement suivi une tout autre formation que l'enseignant qui a connu une même durée de formation initiale il y a 20 ans de cela. En effet, on conçoit facilement que les contenus et les méthodes de formation évoluent. Or, la variable de formation utilisée habituellement compile, en fait, les différentes formations existantes (ou ayant existé) qui ont la même durée. L'analyse conduit donc à évaluer un effet moyen de toutes ces formations. L'absence d'un effet positif et significatif n'est pas pour autant rassurante, puisqu'elle signifie qu'en moyenne les formations dispensées n'ont pas d'incidence sur les apprentissages des élèves. De plus, l'analyste n'est pas en mesure de dire si certaines de ces formations se sont révélées plus efficaces que d'autres. En conséquence, ces résultats ne permettent pas de conclure à l'inefficacité de toute formation professionnelle des enseignants, comme cela est parfois avancé de façon plus que caricaturale. D'où l'intérêt d'avoir recours à des protocoles d'enquête spécifiques pour analyser ces questions de façon plus précise. Ce type de travaux demeure relativement peu fréquent dans les pays pauvres et plus particulièrement en Afrique, même si les choses évoluent progressivement. Le PASEC est l'un des rares programmes à avoir mené différentes études, dites thématiques, pour traiter des questions spécifiques comme l'impact du statut et de la formation des enseignants.

En Guinée, deux évaluations du programme de formation initiale des maîtres de Guinée (FIMG) ont été menées par le PASEC en 1999-2000 et 2004-2005. Avec des formations d'une durée plus courte⁴⁸ axées sur la professionnalisation, le programme FIMG visait à former un plus grand nombre d'enseignants (2 000 par an contre un peu plus de 700 auparavant) pour répondre au défi de la scolarisation primaire universelle. Les nouvelles formations s'accompagnaient également d'une contractualisation des nouveaux enseignants recrutés. Les évaluations conduites par le PASEC ont cherché à comparer les enseignants FIMG avec les autres enseignants qui avaient suivi une formation traditionnelle de trois ans. La première évaluation, qui concernait seulement les deux premières cohortes formées, a conclu à des résultats très proches entre les différentes catégories d'enseignants : légèrement inférieurs en 2^{ème} année pour les enseignants contractuels et quasiment identiques en 5^{ème} année (PASEC, 2003). Ces résultats sont d'autant plus remarquables que les enseignants FIMG affichaient au plus une année d'expérience professionnelle en début d'année scolaire, alors que 85% des autres enseignants avaient plus de cinq ans d'expérience. Cette évaluation ayant été menée au début du processus, une seconde étude a été réalisée en 2004-2005 pour affiner les premiers résultats. Ses conclusions confortent celles de l'étude précédente : il est ressorti que les enseignants FIMG tendent à être plus efficaces en 2^{ème} année, tandis que les différences en leur faveur ne sont pas statistiquement significatives en 5^{ème} année (PASEC, 2006b). Bref, globalement, le bilan de cette politique est largement positif, avec un nombre d'enseignants recrutés et formés beaucoup plus important et une incidence sur les apprentissages plutôt

⁴⁸ Deux formules étaient prévues.

La première comprenait trois mois de formation, suivis d'une année scolaire avec une classe à charge et un accompagnement pédagogique, puis de trois autres mois de formation. La seconde formule était composée de neuf mois de formation, puis d'une année scolaire avec une classe à charge et un accompagnement pédagogique. De cette manière, deux cohortes pouvaient être formées au cours d'une année civile.



favorable. Il reste que le statut et la formation sont inextricablement liés dans le contexte guinéen et qu'on ne saurait distinguer l'effet de l'un ou de l'autre. Les résultats des évaluations indiquent, en outre, que la formation professionnelle fait partie intégrante d'une politique enseignante et qu'il est utile de la considérer dans cette perspective.

Il existe aujourd'hui une réelle nécessité de mieux évaluer les formations professionnelles enseignantes pour identifier les pratiques les plus à même de répondre aux besoins des systèmes éducatifs. Le cas de la Guinée est un exemple de mise en œuvre d'une politique enseignante accompagnée d'un processus d'évaluation ; il n'en demeure pas moins exceptionnel à l'heure actuelle.

On ne peut traiter de la formation professionnelle des enseignants sans parler de la formation en cours d'emploi. Toutefois, plus encore que pour la formation initiale, on se trouve confronté à d'épineux problèmes de mesure tant il peut exister de diversité dans les formations en cours d'emploi. La nécessité d'évaluations spécifiques est donc ici encore plus marquée, mais malheureusement ces études demeurent rares. On peut citer une étude de Jacob et Legfren (2004) qui a été menée à Chicago à la fin des années 1990. Les auteurs se montrent pessimistes quant à l'impact éventuel de la formation continue dispensée sur les performances des élèves. Les écoles publiques de Chicago où moins de 15% des élèves atteignaient les normes nationales en anglais étaient mises en probation (soit 71 écoles sur 489) et recevaient une aide financière pour la formation des enseignants. L'évaluation de ce programme révèle que la formation apparaît complètement inefficace pour améliorer les acquis scolaires des élèves. Bien sûr, il s'agit d'un contexte particulier et il ne convient pas de généraliser ce résultat. Le problème est qu'on ne dispose pas d'études de ce type dans les pays africains. Si on se réfère aux résultats du PASEC, on observe très peu d'effets de la formation continue sur les acquisitions des élèves (Michaelowa et Wechtler, 2006). Là aussi, il faut souhaiter qu'à l'avenir, la mise en place de programmes de formation continue s'accompagne d'évaluations robustes afin d'identifier les pratiques les plus efficaces.

Les résultats des recherches présentés sont convergents et ne laissent pas transparaître une influence importante de la formation professionnelle des enseignants sur les apprentissages des élèves. Là encore, il ne faut pas perdre de vue que la formation professionnelle n'intervient pas seule dans le processus d'apprentissage, elle est même intimement liée au statut dans les pays francophones, comme on l'a vu avec l'exemple de la Guinée. Les résultats ne nient pas pour autant l'utilité d'une formation professionnelle, et plaident pour une évolution des pratiques existantes et davantage de recherches sur cette question. L'évaluation des programmes de formation reste embryonnaire alors qu'elle pourrait apporter beaucoup pour l'évolution des dispositifs de formation existants.

Chapitre 4

Quels enseignants
pour quels apprentissages ?

1.3. Le statut fait-il l'enseignant ?

Le chapitre 3 a mis en évidence l'émergence récente de nouvelles catégories d'enseignants. Qu'ils soient rémunérés par les parents ou par l'Etat, ces nouveaux enseignants soulèvent beaucoup de questions quant à la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent. Ils sont souvent accusés sans détour de dégrader la qualité de l'éducation. Compte tenu de l'importance que cette catégorie d'enseignants a prise dans de nombreux pays, la question de leur performance est devenue de plus en plus sensible, laissant s'exprimer des positions parfois assez extrêmes, tantôt de la part des responsables éducatifs, tantôt des responsables syndicaux. Il semble que les résultats des recherches peuvent aider à rapprocher les points de vue.

Bernard *et al.* (2004) ont mené des analyses à partir des évaluations du PASEC réalisées au Cameroun, à Madagascar, au Togo et en Guinée⁴⁹. Les auteurs constatent que « dans la majorité des cas, on observe que les élèves progressent sensiblement de la même façon que l'enseignant soit fonctionnaire ou non ». Quand des différences se font jour, elles demeurent modérées et ne sont pas systématiquement en faveur d'une catégorie particulière. Dans une autre étude réalisée au Tchad par le PASEC, les maîtres communautaires, c'est-à-dire recrutés et payés par les communautés⁵⁰, se révèlent plus performants que les enseignants fonctionnaires en 2^{ème} année et aussi performants qu'eux en 5^{ème} année (PASEC, 2005). Que des enseignants souvent moins diplômés et non formés obtiennent des résultats comparables, voire de meilleurs résultats que les enseignants fonctionnaires apparaît difficilement compréhensible au premier abord. Cependant, les auteurs de l'étude avancent deux éléments d'explication, qui renvoient au temps effectif d'enseignement. Le premier élément tient au fait que, les enseignants communautaires étant directement rémunérés par les parents d'élèves, leur assiduité en est renforcée puisque toute absence peut engendrer des pertes de salaire. Le second vient du fait que beaucoup d'enseignants fonctionnaires doivent se déplacer dans une autre localité que celle où ils travaillent pour percevoir leur salaire, ce qui implique parfois plusieurs jours d'absence par mois. Autant de temps que les élèves ne passent pas en classe à apprendre et qui pénalise leurs apprentissages. Il semblerait donc que les maîtres de parents compensent leurs moindres qualifications par un temps de présence supérieur à leurs collègues fonctionnaires.

Toutefois, ces études n'avaient pas été conçues, sur le plan méthodologique, pour analyser l'effet des enseignants non fonctionnaires sur les acquisitions des élèves. C'est pourquoi le PASEC a, par la suite, mené des études spécifiques au Mali et au Niger durant l'année scolaire 2000-2001 (PASEC, 2004a,b). Ces études traitaient de l'incidence des enseignants contractuels sur les acquisitions scolaires des élèves en 2^{ème} et 5^{ème} années de l'école primaire. Le protocole d'enquête retenu était basé sur l'appariement des enseignants contractuels et fonctionnaires. Pour les deux niveaux concernés, pour chaque enseignant contractuel enquêté, un enseignant fonctionnaire d'une école voisine (aussi proche que possible) était également enquêté. Au final, les échantillons regroupent des enseignants fonctionnaires et

49 Il faut signaler qu'au Cameroun et à Madagascar, au moment de l'évaluation, les enseignants non fonctionnaires dans l'enseignement public étaient essentiellement des maîtres employés par les communautés. En revanche, au Togo et en Guinée, il s'agit de contractuels de l'Etat. Par ailleurs, dans les échantillons de Madagascar et du Togo se retrouvent aussi des enseignants du privé.

50 L'Etat subventionne désormais une partie des maîtres communautaires au Tchad.



contractuels travaillant dans des conditions comparables. Au Mali, les enseignants contractuels tendent à obtenir de meilleurs résultats que leurs collègues pour les deux niveaux considérés, mais l'écart est modéré en 5^{ème} année. Au Niger, le résultat est moins net, puisqu'il n'y a pas de différences significatives en 2^{ème} année alors qu'en 5^{ème} année, les enseignants fonctionnaires semblent se montrer plus efficaces. A partir des mêmes données mais en procédant à un appariement des classes en fonction du statut de l'enseignant⁵¹, Bourdon, Frölich et Michaelowa (2006) n'observent pas de différences significatives dans les acquisitions scolaires selon le statut de l'enseignant ni en 2^{ème} année, ni en 5^{ème} année.

Ces dernières études, plus sophistiquées sur le plan méthodologique, nous confirment les résultats précédents, à savoir que le statut n'est généralement pas à l'origine de grandes différences en termes d'acquisitions scolaires et, surtout, qu'il n'y a pas de relation systématique entre statut et acquisitions scolaires. Ces conclusions ont parfois suscité de vives réactions : il est vrai qu'elles vont à l'encontre des idées reçues. Cependant, il faut bien sûr tenir compte des contextes particuliers liés à différents statuts, qui influent inévitablement sur l'investissement des enseignants et leur motivation. Ainsi, en ce qui concerne les études réalisées au Mali et au Niger, il faut prendre en compte un manque de perspective temporelle, puisque les études ont été menées peu de temps après la mise en place à grande échelle de la politique des enseignants contractuels. Or, on a pu observer que des différences de motivation assez marquées peuvent distinguer les enseignants contractuels des fonctionnaires (PASEC, 2004b), ces derniers apparaissant particulièrement peu satisfaits de leur situation professionnelle au Mali. Cette insatisfaction pourrait contribuer à expliquer leur moins bonne performance. Les enseignants contractuels étant très peu expérimentés, une question en suspens est de savoir si, avec l'ancienneté, ils montreront eux aussi une plus grande insatisfaction professionnelle.

Au total, il est encore relativement délicat de mesurer avec précision les différences de performance entre enseignants imputables au seul statut. Les mesures disponibles englobent différentes dimensions, mais elles n'interdisent pas de conclure quant à l'effet global de cette politique des enseignants contractuels sur les acquis scolaires pour ce qui est du court terme. En effet, si cette politique avait eu un fort effet négatif sur les apprentissages, comme cela a parfois été supposé, les études précédentes l'auraient mis en évidence. A long terme, il est plus hasardeux de se prononcer, d'autant que les évolutions peuvent être différentes selon les pays. Les modes de gestion des enseignants non fonctionnaires se sont diversifiés, ils vont de la gestion locale par les communautés à la gestion centralisée, en passant par une gestion par les collectivités locales. Il est possible que certains modes de gestion se révèlent plus efficaces que d'autres. De nouvelles études seraient nécessaires maintenant que l'on a un peu plus de recul pour mieux apprécier l'impact de ces nouveaux enseignants et, éventuellement, l'efficacité des différents modes de gestion.

51 Le but étant de sélectionner des classes de contrôle avec un enseignant fonctionnaire qui présente des caractéristiques similaires aux classes dirigées par un enseignant contractuel.

Chapitre 4

Quels enseignants
pour quels apprentissages ?

1.4. Le rôle de l'expérience de l'enseignant

Parmi les caractéristiques des enseignants, s'il en est une qui fait consensus quant à son influence sur les acquisitions scolaires, c'est bien l'expérience. Toutefois, derrière le sens commun voulant qu'un enseignant expérimenté est meilleur enseignant qu'un débutant, se cachent des questions plus précises : à partir de quand l'expérience fait-elle des différences importantes ? Concrètement, faut-il trois, quatre, cinq, dix ou quinze années d'expérience professionnelle ? Y a-t-il des seuils à partir desquels s'opèrent des changements en termes d'efficacité pédagogique ?

Pour répondre à ces questions avec une précision suffisante, il est nécessaire de disposer d'études avec un grand nombre d'enseignants pour chacune des catégories d'expérience professionnelle, ce qui est peu fréquent notamment dans le contexte africain. Rivkin, Hanushek et Kain (2005), à partir de la base de données du *Texas School Project* déjà mentionnée et qui respecte cette exigence, montrent que l'effet de l'expérience est particulièrement important la première année. Ainsi, les enseignants qui n'ont pas d'expérience ont de moins bons résultats que leurs collègues ; cela reste vrai dans une moindre mesure pour deux à trois années d'ancienneté. Pourtant, il semble qu'il n'y ait plus de gains au-delà de trois ans. Krueger (1999), à partir du projet STAR, observe quant à lui un faible effet positif de l'ancienneté. Les élèves qui ont un enseignant avec 20 ans d'ancienneté ont des résultats en moyenne 3% plus élevés que ceux qui ont un enseignant sans ancienneté. Toutefois, l'une des difficultés de la mesure de l'incidence de l'ancienneté sur les acquisitions scolaires réside dans le fait que les enseignants les plus expérimentés se trouvent souvent dans les « bonnes » écoles. C'est ce qu'observent Bressoux *et al.* (2005) dans leur étude en France : les enseignants plus anciens sont dans des classes avec de meilleurs élèves et de meilleures conditions que les débutants. Les techniques statistiques utilisées par les chercheurs doivent donc permettre de contourner ce problème. Il est important que le niveau initial des élèves soit pris en compte dans les études et que l'on mesure alors la progression des élèves sur une période en fonction de différentes caractéristiques, dont l'ancienneté.

Dans le contexte africain, on obtient des résultats assez semblables. Michaelowa et Wechtler (2006) n'observent pas d'effet en 2^{ème} année de l'école primaire ; en revanche, en 5^{ème} année, l'ancienneté influe en français et en mathématiques mais de façon modérée. Toutefois, aucun seuil n'a été estimé dans cette étude, il s'agit donc d'une estimation de l'effet moyen de l'ancienneté.

Les résultats des recherches sur l'ancienneté des enseignants confirment l'opinion courante sur la question. Il semble cependant que ce soit surtout les toutes premières années d'enseignement qui sont les plus importantes.



1.5. Les enseignantes aussi performantes que les enseignants

La question du genre de l'enseignant fait l'objet d'une attention toute particulière sur le continent africain. Cette attention est probablement l'écho légitime des interrogations sur la situation des petites filles africaines à l'école et, plus généralement, sur le statut de la femme dans la société. La moindre scolarisation des filles dans un grand nombre de pays africains a amené certaines organisations internationales à se pencher sur cette question. En outre, alors que partout ailleurs sur la planète les filles ont généralement de meilleurs résultats que les garçons aux évaluations internationales, on observe en Afrique des résultats comparables entre garçons et filles, voire des résultats moins bons pour les filles en mathématiques (Bernard, 2006). Partant de là, certaines hypothèses ont été formulées autour de l'idée que les filles apprendraient mieux lorsque leur enseignant est une femme, tandis que dans beaucoup de pays la majorité des enseignants sont des hommes. On entend également parfois que les femmes seraient plus à l'aise que les hommes avec les enfants en bas âge, et seraient donc de meilleurs enseignants pour les premières classes de l'école primaire. Inversement, certains soulignent que les femmes, du fait des charges familiales, sont plus souvent absentes que les hommes et que cela nuit aux apprentissages de leurs élèves. Comme presque toujours dans le domaine éducatif, une multitude d'avis contraires se côtoient. Les résultats des évaluations réalisées montrent clairement qu'il n'y a pas de différences systématiques entre hommes et femmes (Bernard, 2006) : en règle générale, les élèves apprennent sensiblement de la même façon avec un enseignant ou une enseignante. Par ailleurs, contrairement à une idée répandue, il n'est pas avéré que les filles apprennent mieux avec des femmes qu'avec des hommes. Si ces résultats justifient assurément une extension du recrutement des enseignantes, ils ne légitiment pas la mise en place de classes non mixtes.

1.6. Vers un questionnement sur le rôle de l'enseignant dans le processus d'apprentissage

Les liens entre les principales caractéristiques des enseignants, celles qui sont le plus souvent évoquées, et les acquisitions scolaires ont été passés en revue au prisme des résultats de la recherche. Même si les tendances générales ne doivent pas occulter la spécificité de tel ou tel cas national, il est utile de souligner les convergences et d'interroger leur signification. Le constat majeur des recherches en Afrique et dans d'autres régions du monde, rappelé par Krueger (1999) et confirmé par les travaux récents, est que les caractéristiques observables des enseignants n'ont finalement qu'un impact modéré sur les acquisitions scolaires. Si ce résultat ne fait plus guère débat chez les chercheurs tant il est le fruit d'un grand nombre de travaux, il n'en est pas de même dans le milieu éducatif, d'où la volonté ici d'expliquer aussi clairement que possible un certain nombre de résultats relatifs à la formation, au statut, etc. Les débats passionnés laissent très peu de place à la nuance nécessaire à la compréhension de situations complexes. Or, le processus d'apprentissage est

Chapitre 4

*Quels enseignants
pour quels apprentissages ?*

éminemment complexe, faisant intervenir simultanément une multitude de facteurs dont certains, comme la motivation des enseignants, échappent à la mesure. Naturellement, ce sont les conséquences politiques de ces résultats qui sont source d'inquiétude pour certains. Il est vrai que ces résultats peuvent être facilement instrumentalisés pour justifier des coupes sombres, par exemple dans le financement de la formation des enseignants. Cependant, ceci ne peut se justifier sur la base des résultats des recherches, car un effet modéré, tel qu'il est mis en évidence par les études, n'est pas à négliger dans un processus aussi complexe et caractérisé par de multiples interactions que le processus d'apprentissage. Ainsi, le chercheur prônera plutôt la recherche de l'amélioration des formations existantes que leur suppression ou leur « allègement ».

Toutefois, le rejet pur et simple de ces résultats, qu'on observe encore trop souvent, est tout aussi contreproductif. D'une part, il revient à nier un certain nombre de réalités qui caractérisent les systèmes éducatifs africains et donc à ne pas contribuer à y apporter une réponse. L'exemple de l'enseignant diplômé de l'université qui avait d'autres aspirations que celle de devenir enseignant et qui se retrouve dans une zone rurale reculée ou devant une classe de 100 élèves et finit totalement découragé peut contribuer à expliquer pourquoi le niveau académique de l'enseignant ne va pas toujours de pair avec de meilleures performances des élèves. D'autre part, le rejet d'un tel questionnement ne permettra pas de poser d'autres questions fondamentales pour l'amélioration des apprentissages à l'école primaire. En effet, si on accepte que le rôle des caractéristiques observables des enseignants n'est pas aussi déterminant qu'on le pensait, alors on doit s'interroger à nouveau sur le rôle de l'enseignant dans le processus d'apprentissage. Ne serait-il pas hasardeux de considérer que l'influence de l'enseignant se limite aux caractéristiques que nous avons évoquées au cours des précédents paragraphes ?



2. L'enseignant au cœur des interactions du processus d'apprentissage

Les résultats des recherches présentés débouchent assez naturellement sur une question : l'effet de l'enseignant se limite-t-il aux seules caractéristiques observables évoquées précédemment ? On peut déjà répondre que beaucoup de dimensions échappent aux analyses des chercheurs : la motivation a déjà été citée, mais on peut aussi parler des qualités relationnelles avec les enfants, du charisme, du talent pédagogique, etc. Une première difficulté tient au fait que la plupart de ces dimensions ne sont pas directement mesurables. Alors comment en rendre compte et comment en apprécier le poids par rapport aux autres facteurs impliqués dans le processus d'apprentissage ?

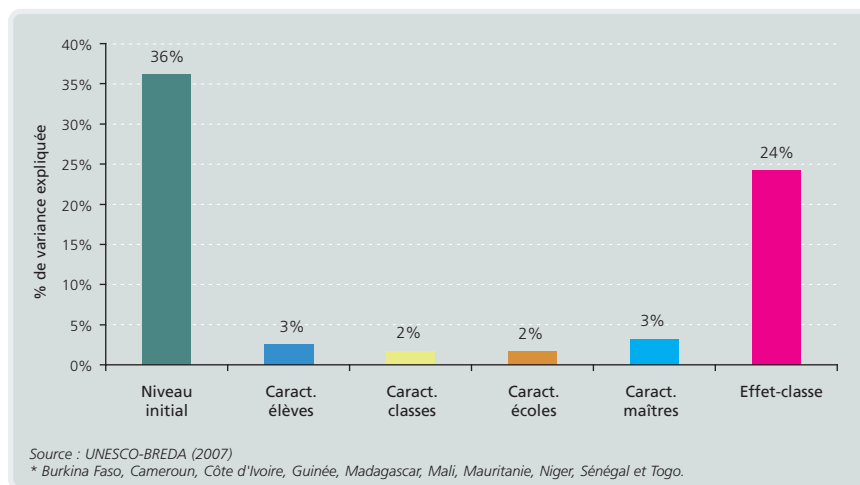
Pour tenter d'avoir une vision d'ensemble du processus d'apprentissage, il est utile de regrouper les facteurs intervenant dans ce processus en plusieurs catégories et de mesurer la part des différences de résultats entre élèves que chaque catégorie permet d'expliquer. Dans le graphique 4.2, six grandes catégories de variables ont été considérées. Leur contribution à l'explication des scores des élèves durant une année scolaire a été calculée en 2^{ème} et 5^{ème} années de l'enseignement primaire pour 10 pays ayant participé à une évaluation du PASEC. On constate que le niveau des élèves en début d'année est l'élément le plus important pour expliquer les différences de résultats entre élèves en fin d'année (il explique 36% de ces différences). Ce n'est évidemment pas très surprenant, dans la mesure où cette variable incorpore tout le passé scolaire de l'élève ainsi qu'une part de ses caractéristiques personnelles (dont ses aptitudes intellectuelles). Toutefois, on observe que les autres caractéristiques de l'élève (genre, niveau de vie, âge, redoublement, etc.) expliquent une part plus restreinte de la variance des scores (3%). Ce constat est également valable pour les caractéristiques des classes (2%), des écoles (2%) et aussi pour celles des enseignants (3%), conformément à ce qui a été vu précédemment. Il faut bien se garder de considérer que ces catégories jouent un rôle négligeable ; simplement, leur contribution à la qualité des apprentissages est plus modeste qu'on pourrait le penser et, surtout, d'autres dimensions interviennent de façon plus déterminante. Cette constatation est particulièrement troublante en ce qui concerne les enseignants, dont la formation, le statut, l'ancienneté, etc. expliquent seulement 3% des différences de résultats entre élèves. Il est clair que l'effet de l'enseignant ne se limite pas à ces caractéristiques et qu'il est aussi le fruit d'autres vecteurs. C'est en partie l'interprétation qu'on peut avoir en observant l'effet-classe⁵² sur le graphique 4.2 (24% de la variance expliquée). Cet effet indique que le fait d'être dans une classe plutôt que dans une autre, à caractéristiques de l'élève et du contexte identiques, se traduit par de très grandes différences dans les acquisitions scolaires. Ce résultat souligne que de fortes inégalités traversent les systèmes éducatifs, ce qui n'est pas sans soulever des questions sensibles pour la politique éducative.

52 Techniquement, cet effet est mesuré par l'introduction dans le modèle statistique des variables indicatrices identifiant chacune des classes.

Chapitre 4

Quels enseignants
pour quels apprentissages ?

Graphique 4.2 : Le poids des différentes catégories de facteurs dans le processus d'acquisition dans 10 pays d'Afrique subsaharienne*



La question centrale est de savoir ce qui se cache derrière cette mesure résiduelle qu'est l'effet-classe. L'hypothèse la plus communément admise dans les pays développés est qu'il s'agit de l'effet imputable à l'enseignant, ou effet-maître (Bressoux, 2000), la mesure rendant compte de caractéristiques inobservables de l'enseignant comme son charisme, sa motivation ou encore son talent pédagogique. Il est vrai que, l'enseignant étant associé à la classe, il est tentant d'assimiler l'effet-classe à un effet-maître. Cela laisse entrevoir le rôle majeur de l'enseignant dans le processus d'apprentissage.

Toutefois, plusieurs aspects sont à prendre en considération. Le premier est d'ordre conceptuel et est mis en avant par Bressoux : « (...) il n'y a pas d'efficacité en soi des enseignants. (...) Cette efficacité n'est jamais que le produit d'une interaction entre un enseignant et des élèves » (2000, p.143). L'auteur nous rappelle que la production de connaissances n'est pas l'unique fait de l'enseignant, mais repose aussi sur les élèves⁵³. Bressoux précise : « Concevoir l'effet-maître comme le produit d'une interaction permet d'envisager que l'art de faire d'un enseignant ne rencontre pas toujours les conditions de son plein exercice » (2000, p.144). Cela revient à considérer que l'effet-maître n'est pas seulement attribuable à l'enseignant et n'est donc pas à proprement parler un effet du maître.

⁵³ On est proche ici de la notion de coproduction développée par McMeekin (2003), dans laquelle l'enseignant et les élèves sont coproducteurs du produit éducatif.

Au-delà de ce questionnement conceptuel, on peut aussi revenir sur cette assimilation entre la classe et l'enseignant, et l'interroger dans le contexte africain. Des exemples concrets nous permettent de montrer de nouvelles limites. Par exemple, il est assez fréquent que les enseignants soient informés tardivement de leur nomination et soient, par conséquent, dans l'incapacité de rejoindre à temps pour la rentrée scolaire l'école



où ils sont affectés. Ce retard atteint parfois plusieurs semaines pour les zones reculées, et ce temps d'enseignement qui ne sera pas récupéré pénalisera nécessairement les acquisitions scolaires. Doit-on considérer comme un effet-maître cette situation qui, au plan de l'analyse, sera visible comme un effet-classe ? Autre exemple, lui aussi très fréquent : les enseignants s'absentent parfois plusieurs jours par mois, dans certaines zones, pour aller percevoir leurs salaires, car leur école est située dans une zone reculée et qu'ils doivent se rendre à la capitale régionale. Là encore, le temps d'enseignement perdu pénalise les élèves. Est-ce un effet-maître ou un effet-administration ? Un autre exemple concerne les élèves et le fait qu'en zone rurale, lors de la période des récoltes, les élèves sont dans les champs plutôt que dans les classes. Là aussi, le temps d'apprentissage perdu se ressentira sur les acquisitions scolaires et intégrera notre effet-classe. Pourtant, son origine est totalement en dehors de l'école et il serait plus approprié de parler alors de l'effet-récolte...

Ce dernier point nous renvoie à la distinction entre ce qui relève de l'influence de l'environnement et ce qui dépend de l'école elle-même. Sur ce plan, il faut également aborder la question du contexte familial de l'élève, notamment à travers la mesure du niveau de vie. Dans les évaluations de type PASEC, l'information est collectée auprès de l'élève, de sorte qu'elle est relativement imprécise. Dès lors, l'effet-classe pourrait incorporer des effets liés à la composition du public d'élèves et, en fait, traduire des différences entre communautés⁵⁴. De fait, on voit que cet effet-classe semble constitué de beaucoup de composantes différentes spécifiques au contexte africain. Ceci est probablement à rapprocher du fait que les mesures obtenues avec les données PASEC sont beaucoup plus élevées que ce qu'on observe dans les pays développés. Le tableau 4.2 présente les résultats d'études comparables menées aux Etats-Unis et en France, sous le label « effet-maître » ou « teachers effect ». Il faut bien sûr être très prudent dans les comparaisons, car il existe des différences entre les études⁵⁵. Il est donc préférable de s'attacher uniquement aux ordres de grandeurs.

54 Il faut toutefois nuancer cette conclusion. Les modèles à valeur ajoutée utilisés dans ces analyses comprennent le score initial de l'élève, qui traduit son passé scolaire et extrascolaire. Aussi, on peut penser que cette variable absorbe une partie de l'effet lié à l'environnement de l'élève. On ne peut cependant pas complètement exclure que l'effet-classe incorpore une partie de l'influence de la communauté.

55 Cf. Bernard (2007).

Chapitre 4

Quels enseignants
pour quels apprentissages ?

Tableau 4.2 : Les résultats des études sur les effets-classe aux Etats-Unis et en France

Etudes	Pays	Discipline testée	Niveau scolaire	Effet-classe
Armour <i>et al.</i> (1976)	Etats-Unis	Anglais (<i>reading</i>)	6	7%-14%
Goldhaber et Brewer (1997)	Etats-Unis	Mathématiques	10	12%
Hanushek (1971)	Etats-Unis	SAT*	2-3	9%-13%
Hanushek (1992)	Etats-Unis	Vocabulaire	2-6	16%
Hanushek (1992)	Etats-Unis	Lecture (<i>reading</i>)	2-6	10%
Murname et Phillips (1981)	Etats-Unis	Vocabulaire	3-6	10%-21%
Rivkin, Hanushek et Kain (2005)	Etats-Unis	Lecture (<i>reading</i>)	3-7	8%
Rivkin, Hanushek et Kain (2005)	Etats-Unis	Mathématiques	3-7	14%
Rowan, Correnti et Miller (2002)	Etats-Unis	Anglais (<i>reading</i>)	3-6	3%-13%
Rowan, Correnti et Miller (2002)	Etats-Unis	Mathématiques	3-6	6%-13%
Nye, Konstantopoulos, Hedge (2004)	Etats-Unis	Lecture (<i>reading</i>)	1-3	>7%-7%
Nye, Konstantopoulos, Hedge (2004)	Etats-Unis	Mathématiques	1-3	12%-14%
Mingat (1984)	France	Lecture	1	16%
Mingat (1984)	France	Mathématiques	1	12%
Mingat (1991)	France	Français et mathématiques	1	14%
Bressoux (1995)	France	Lecture	3-5	11%-13%
Bressoux (1996)	France	Français	3	1%-11%
Bressoux (1996)	France	Mathématiques	3	14%-19%

Source : Bernard (2007)

* Scholastic Aptitude Test : ce test d'admission dans les universités présente l'inconvénient d'être passé sur une base volontaire, il correspond donc à un sous-ensemble sélectionné de la population.

On constate qu'on se situe largement en deçà des chiffres africains, puisque la moyenne en 2^{ème} et 5^{ème} années est de 24% avec les données PASEC. Or, aucune étude citée dans ce tableau n'atteint ce chiffre : on se situe plutôt autour de 10%, avec des résultats un peu plus élevés dans le cas français. Cela tend à confirmer que l'effet-classe ne se limite pas à un effet-maître, vu qu'il n'y a pas a priori d'explication à des écarts majeurs entre les effets-maîtres des différents pays⁵⁶. On montre par la même occasion la limite de cette mesure, qui vaut pour tous les contextes. L'effet-classe ne peut donc pas être stricto sensu un effet-maître, il peut même en être une mesure très médiocre dans certains contextes. En revanche, il nous invite à concevoir le processus d'apprentissage comme un processus complexe composé de multiples interactions où l'enseignant tient un rôle central. Ce dernier entretient des interactions avec ses élèves, mais aussi avec l'environnement scolaire et l'administration.

De façon plus générale, l'effet-classe est une mesure qui nous indique des différences d'efficacité entre classes très marquées dans un grand nombre de pays africains. La question reste posée quant à la composition de cet effet-classe. Incontestablement, il faudra que les recherches futures y accordent une attention soutenue, car il apparaît clairement que des marges de manœuvre majeures pour l'amélioration de la qualité des apprentissages restent à identifier. Une piste souvent évoquée est le temps

⁵⁶ Les biais de mesure propres à chaque étude peuvent causer mécaniquement des écarts limités, comme un bruit de second ordre, mais ils ne peuvent pas justifier des écarts importants.



scolaire (Bressoux, 2000 ; Bernard *et al.*, 2004 ; UNESCO-BREDA, 2007), mais peu d'études empiriques sont disponibles pour quantifier son impact sur les apprentissages, en particulier dans le contexte africain. Duflo et Hanna (2005) ont pu montrer la relation positive entre le temps de présence de l'enseignant et les acquis scolaires dans une étude réalisée en Inde. Il reste cependant beaucoup de chemin à parcourir pour mieux appréhender cette variable dans les études empiriques. Il ne s'agira pas, bien sûr, de la seule piste à explorer ; d'ailleurs, la question du temps scolaire est souvent liée à la gestion locale, qui doit elle aussi être considérée comme un objet d'étude privilégié. Un point en suspens tient à la capacité d'observer ce qui relève de l'enseignant et de ce qui ne lui est pas imputable en matière de temps scolaire.

Les analyses évoquées dans cette partie soulignent le rôle central que joue l'enseignant dans le processus d'apprentissage, notamment à travers les différentes interactions qu'il entretient avec son environnement. Toutefois, ces résultats plaident aussi pour la prise en compte de la complexité du processus d'apprentissage. Ils soulignent que les interdépendances et les interactions entre facteurs sont, en quelque sorte, le moteur de ce processus. L'emploi de la terminologie « effet-maître » est donc discutable, car elle fait référence à une causalité unique (celle de l'enseignant) qui ne rend pas correctement compte de la réalité de l'apprentissage scolaire. Néanmoins, on perçoit bien qu'au cœur de ces interactions se trouve l'enseignant, et qu'il faut donc lui accorder une importance majeure quand on s'intéresse aux apprentissages des élèves. Cela dit, il ne s'agit pas de se limiter à ses caractéristiques propres, mais aussi d'apporter une attention particulière aux relations qu'il entretient avec son environnement professionnel. Certains points soulevés, comme les affectations et le paiement des salaires, relèvent de la gestion courante du système éducatif. Si l'on prolonge également le raisonnement sur la période des récoltes dans certaines zones rurales, on peut considérer que le calendrier scolaire inadapté aux contraintes locales est aussi une question de gestion. Le lien entre la gestion du système éducatif et les acquis scolaires des élèves n'est pas toujours le plus évident, mais il apparaît ici comme un élément important.

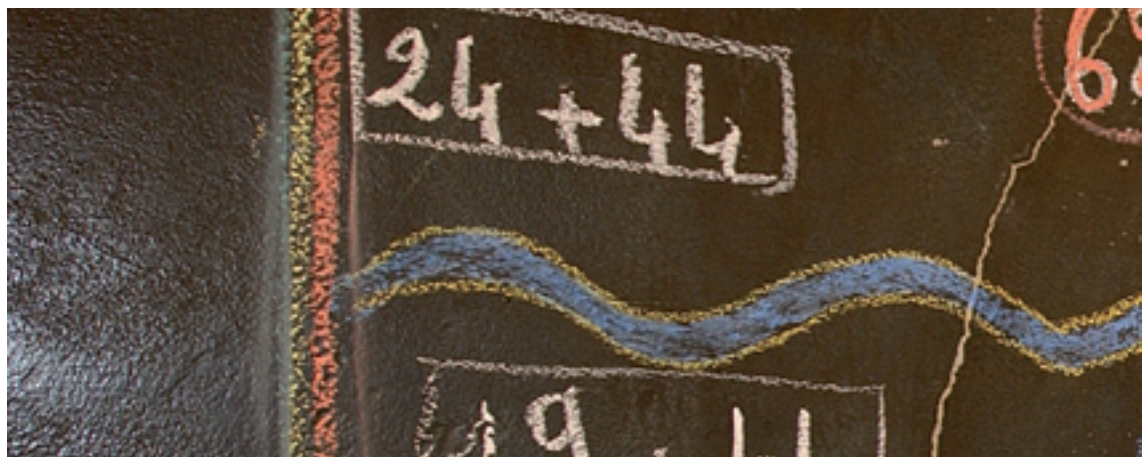
Chapitre 4

*Quels enseignants
pour quels apprentissages ?*

3. Les enjeux en matière de gestion

Les différents résultats présentés dans ce chapitre invitent à poser un nouveau regard sur le rôle de l'enseignant dans le processus d'apprentissage. Sans remettre en cause son rôle central, les recherches soulignent que les caractéristiques observables des enseignants – comme la formation, l'ancienneté, le statut, etc. – jouent un rôle moins déterminant que ce qui est généralement supposé. En revanche, l'enseignant étant au cœur des interactions du processus d'apprentissage, il apparaît comme un acteur central. Il est donc nécessaire d'accorder une plus grande importance aux relations qu'entretiennent les enseignants avec leur environnement professionnel. Cela amène à considérer les questions de gestion comme des enjeux importants pour le processus d'apprentissage et, partant, pour la qualité de l'enseignement.

Ainsi, l'appréciation de l'effet des caractéristiques observables des enseignants doit tenir compte des interactions existantes entre différents facteurs. Les résultats des travaux mettent en évidence que le niveau de recrutement le plus pertinent pour les enseignants de l'école primaire se situe entre 10 et 13 années de scolarité. Cela tient notamment à des phénomènes de motivation découlant du niveau d'études de l'enseignant : les personnes disposant d'un diplôme universitaire ont souvent d'autres aspirations que celle de devenir instituteur. Il ressort que les critères de recrutement





des enseignants ne devraient pas se limiter au niveau académique, mais aussi accorder une très grande importance à la motivation des candidats. En ce qui concerne la formation professionnelle, les résultats sont mitigés et laissent penser qu'elle ne tient pas toujours la place qui devrait être la sienne. L'exemple de la Guinée montre qu'une formation plus courte mais fortement professionnalisée peut fournir des résultats intéressants. On manque encore, à l'heure actuelle, d'évaluations spécifiques pour mieux apprécier l'efficacité des formations professionnelles. Par ailleurs, les études menées sur l'incidence du statut sur les acquis scolaires sont assez nuancées. Le fait d'être fonctionnaire ou contractuel ne se traduit pas nécessairement par des différences dans les acquisitions des élèves. Il existe bien sûr des différences selon les contextes nationaux, mais celles-ci ne sont pas systématiquement à l'avantage de l'une ou l'autre catégorie. L'argument selon lequel les enseignants non fonctionnaires seraient moins performants que leurs collègues fonctionnaires n'est pas confirmé par les recherches empiriques. Cela amène un certain nombre de questions sur les incitations et la motivation des uns et des autres qui seront discutées dans le chapitre suivant. Le statut étant étroitement lié à la rémunération, à la formation et à l'ancienneté de l'enseignant, on voit que la réflexion doit s'inscrire dans une perspective d'ensemble.





Les chapitres précédents ont mis en perspective les enjeux et les défis de la politique enseignante pour l'atteinte de la scolarisation primaire universelle (SPU) en Afrique. Les différents angles de lecture adoptés jusqu'ici avaient pour ambition de donner au lecteur une vision d'ensemble de cette question afin de lui permettre de prendre la mesure du défi que doivent relever les pays africains.

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble de la question enseignante

Le chapitre 1 a montré que les dynamiques observées depuis le début des années 2000 permettaient d'être relativement optimiste quant à la possibilité, pour un grand nombre de pays, de répondre aux besoins quantitatifs en enseignants et ainsi relever le défi de la SPU.

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

Toutefois, le chapitre 2 a rappelé les contraintes financières qui pèsent sur les Etats et mis en évidence que les progrès importants réalisés au début des années 2000 étaient largement imputables à des politiques volontaristes d'érosion des coûts salariaux généralement adossées à la création ou au développement de nouvelles catégories d'enseignants : maîtres communautaires, contractuels et enseignants peu qualifiés. La dépense salariale constituant, de loin, la part la plus importante du coût de l'école primaire, elle s'impose à tous comme un paramètre incontournable sur la route de la SPU. Le développement de ces nouvelles catégories d'enseignants est donc le résultat direct de cette contrainte pesant sur les systèmes éducatifs. Ce point a d'ailleurs été bien pris en compte par les différents partenaires de l'éducation (ministères de l'éducation, syndicats d'enseignants, parents d'élèves et organisations internationales) lors de la Conférence de Bamako en 2004. Malgré tout, ces politiques de recrutement ont été fortement décriées, et notamment accusées de contribuer à une dégradation des apprentissages scolaires. Comme nous l'avons constaté dans le chapitre 4, cette accusation n'est pas corroborée par les recherches menées sur la question même si, d'un point de vue général, la qualité de l'enseignement dans les pays africains demeure problématique. Cependant, la question de la poursuite de ces politiques définies dans l'urgence doit être posée.

La principale conséquence de ces évolutions récentes est la recomposition du corps enseignant qui, dans la plupart des pays, comprend désormais plusieurs catégories présentant des profils très différents. L'arrivée de ces nouveaux enseignants a complètement bouleversé les schémas classiques de la politique enseignante, et appelle à repenser cette dernière. Cela, d'autant que le défi reste considérable puisque les pays devront recruter, former, affecter et suivre les carrières d'un nombre croissant d'enseignants dans les années à venir. On attend de ces enseignants qu'ils dispensent un enseignement de qualité à leurs élèves et permettent ainsi d'atteindre complètement l'objectif de la SPU de qualité, tel que défini à Dakar en 2000. Les solutions d'urgence doivent maintenant laisser place à des politiques de moyen terme qui prennent en compte les contraintes financières, mais aussi toutes les exigences d'une véritable politique enseignante.

L'objectif de ce chapitre est de passer en revue les principales composantes d'une politique enseignante : recrutement, formation, déploiement, gestion de l'absentéisme et développement professionnel des enseignants. Des résultats de recherches et d'expériences de terrain sont mobilisés pour essayer d'identifier les pistes à explorer. Il serait bien sûr illusoire de penser qu'il existe une recette miracle que tous les pays devraient suivre. La diversité des situations nationales reste la règle, et il faut éviter toute généralisation abusive. Poser les bonnes questions est déjà un premier pas, discuter des réponses connues et de celles à inventer en est un second, où il faut souhaiter que chacun trouvera matière à réflexion. L'ambition ici est simplement de discuter des principaux enjeux d'une politique enseignante en les mettant en perspective pour en donner une vision globale.



1. Le recrutement des enseignants

L'enjeu en matière de recrutement est l'embauche d'individus compétents et motivés pour enseigner dans les écoles. On ne peut ignorer la question de l'attractivité du métier d'enseignant pour les candidats potentiels, mais ce point ayant déjà été discuté dans le chapitre 2, nous n'y reviendrons pas. Il sera plutôt question ici d'interroger le processus de recrutement et de discuter les différentes étapes qui le composent. La réflexion doit prendre en compte l'existence de différentes modalités de recrutement qui ont marqué les systèmes éducatifs africains au cours des deux dernières décennies. Il faut, en effet, considérer à la fois un recrutement traditionnel, géré par l'Etat et caractérisé par une formation initiale, et un recrutement direct, par l'Etat ou les communautés, où les personnes recrutées sont directement envoyées en classe.

1.1. Quelques réflexions sur le recrutement et la sélection des futurs enseignants

La toute première étape à considérer en matière de recrutement est l'estimation des besoins en enseignants. A l'image de ce qui a été produit dans le premier chapitre de cet ouvrage, chaque pays doit être en mesure d'estimer ses besoins en enseignants et d'en planifier le recrutement sur une base annuelle. Il ne s'agit pas seulement d'identifier un besoin global, mais surtout de planifier le nombre d'enseignants à recruter chaque année, ce qui implique, entre autres, de programmer leur accueil dans les écoles de formation et de les prendre en compte dans le budget alloué au ministère de l'éducation. Il s'agit donc d'un exercice de planification complet et exigeant qui doit être réalisé annuellement dans les ministères de l'éducation (ce qui suppose la disponibilité de personnes compétentes dédiées à cette tâche).

Cette première étape est évidemment essentielle, mais elle ne dit rien sur les profils des futurs enseignants, ni sur la façon dont ils seront recrutés. Pour cette deuxième étape du recrutement, spécifiquement, on peut se référer aux travaux de recherche présentés dans le chapitre 4. Pour ce qui est du niveau académique, si chacun s'accorde à dire qu'un niveau minimal est requis pour devenir enseignant, il y a souvent des divergences sur ce que doit être ce niveau. Les études réalisées sur le continent africain qui ont été présentées plus tôt plaident généralement pour un seuil minimal correspondant à 10 années de scolarité validées pour un enseignant du primaire. Bien sûr, il faut ici s'attacher aux informations relatives à chaque pays, car on a observé qu'il y avait potentiellement des différences pour certains pays. On sait par ailleurs que, d'une part, à niveau académique donné les connaissances des individus peuvent varier de façon importante et, d'autre part, les attentes sociales augmentent avec le niveau d'études et peuvent parfois jouer négativement sur la motivation des individus. Ces deux éléments ne peuvent être ignorés et plaident pour un certain pragmatisme. Dans ce sens, il est sans doute préférable de définir un

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

niveau minimal qui correspondrait à la fin d'un premier cycle secondaire (validé). Toutefois, on ne peut se limiter au niveau scolaire : les personnes ayant validé le premier cycle secondaire peuvent, en effet, présenter des niveaux de connaissances différents et, pour certains d'entre eux, non satisfaisants pour le métier d'enseignant. Aussi est-il important d'évaluer par des tests le niveau réel des candidats.

Il faut également prendre en compte la dimension de la motivation individuelle, bien que ce soit plus délicat. Le recours à des entretiens, pratique relativement développée dans d'autres domaines, peut être adopté ici. D'autres techniques peuvent aussi être envisagées, comme une épreuve écrite au cours de laquelle les candidats expliqueraient leur choix. La combinaison d'un niveau minimal de recrutement en fin de premier cycle secondaire avec des tests de niveau et de motivation permet de répondre aux principales contraintes de terrain observées. Les tests de niveau sont une pratique relativement courante dans les pays africains, mais l'entretien de motivation est beaucoup plus rare, pour ne pas dire quasi inexistant.

Une autre dimension devrait être prise en considération dans ce processus : il s'agit du genre. Les résultats présentés au chapitre 4 montrent que les femmes se révèlent aussi efficaces que leurs collègues masculins dans l'exercice du métier d'enseignant, mais qu'elles ont en particulier un impact positif sur le maintien des filles à l'école (Mapto Kengne et Mingat, 2002). Ainsi, à l'argument de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, il convient d'ajouter celui de l'efficacité dans la poursuite de l'objectif de la SPU. Porter une attention particulière au recrutement de femmes pour le métier d'enseignant doit donc faire partie intégrante de la stratégie enseignante pour la SPU. Naturellement, la diversité des contextes nationaux ne permet pas d'être beaucoup plus précis, mais il est important d'acter ce point ici.





Bien sûr, la rigueur du processus de sélection des candidats est essentielle et cela fait partie des aspects importants à prendre en compte en matière de recrutement. Il est souhaitable que ces processus soient régulièrement évalués afin d'en assurer la pertinence et de chercher à les améliorer en fonction de l'évolution du contexte éducatif.

Cette deuxième étape qui vient d'être décrite correspond au recrutement pour accéder à la formation professionnelle et non pas pour accéder au métier d'enseignant. Cette distinction n'est peut-être pas si évidente, car on observe souvent que le candidat ayant obtenu le concours d'entrée pour la formation professionnelle est quasiment certain de devenir enseignant. L'enjeu pour les individus apparaît alors plus dans la réussite du concours pour accéder à la formation des enseignants que dans l'acquisition des connaissances et des compétences nécessaires au métier d'enseignant. Or, le métier d'enseignant n'exige pas seulement un niveau académique adéquat et la motivation nécessaire mais aussi des compétences spécifiques, notamment en matière pédagogique. Il ne suffit pas d'avoir des connaissances, il faut aussi les compétences pour enseigner. Il est donc souhaitable que le recrutement final intervienne après évaluation des compétences spécifiques du métier d'enseignant. Cela revient à considérer que le candidat au métier d'enseignant doit être évalué en cours de formation et en fin de formation, mais également concrètement dans l'exercice de son métier. Quand on considère une formation professionnelle, l'évaluation des connaissances théoriques ne peut pas remplacer l'évaluation des compétences pratiques. On attend d'un médecin non pas seulement qu'il connaisse les maladies, leurs symptômes et les traitements susceptibles de les guérir, mais surtout qu'il soit en mesure de nous soigner quand on est malade. Il en va de même pour un enseignant : ce n'est pas sa connaissance des différentes théories pédagogiques ou des pratiques de classe qui est en cause, mais sa capacité à enseigner en ayant recours à des pratiques efficaces et adaptées au contexte dans lequel il évolue. La connaissance théorique n'est pas à négliger, mais elle doit plutôt être considérée comme devant nourrir la pratique de l'enseignant. La clé d'une bonne formation professionnelle est probablement dans l'articulation réussie entre le théorique et le pratique. Cependant, comme cela a été souligné dans le chapitre 4, il y a encore beaucoup à faire dans le domaine de la recherche pour identifier les contours de formations professionnelles pertinentes. Il reste que l'évaluation ultime repose sur la capacité de l'enseignant à permettre aux élèves d'acquérir les connaissances et les compétences inscrites au programme.

Cette évaluation des compétences professionnelles se révèle particulièrement délicate. En effet, sur ce plan, la pratique courante dans les systèmes éducatifs repose sur l'observation de la pratique en classe de l'enseignant. Dans ce cas, une personne extérieure (formateur, inspecteur, etc.) assiste à une ou plusieurs leçons de l'enseignant, et c'est le jugement de cette personne qui constituera la référence de l'évaluation. Néanmoins, cette pratique présente plusieurs limites. Tout d'abord, l'enseignant peut modifier son comportement le jour où il est évalué en fonction de ce qu'il pense qu'on attend de lui et donc ne pas nécessairement montrer ce qu'il fait

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

ou fera en classe, mais ce qu'il est capable de faire⁵⁷. Ce problème est particulièrement marqué lorsque l'observation se borne à une leçon et dans une classe qui n'est pas celle de l'enseignant évalué, comme cela peut être le cas en cours de formation professionnelle quand l'élève-enseignant est en stage. La seconde limite tient au jugement porté qui, même avec des grilles d'évaluation rigoureuses, peut être extrêmement variable d'un individu à un autre, les représentations des bonnes pratiques pédagogiques étant relativement diverses dans le monde éducatif. Il y a, par conséquent, une part de subjectivité qui fragilise la légitimité de l'évaluation réalisée. Une façon de limiter ce problème consiste à avoir recours à plusieurs évaluateurs pour chaque enseignant. On peut imaginer par exemple trois évaluations : une menée par un formateur, une autre par un inspecteur et une troisième par le directeur de l'école où l'élève-enseignant exerce. Ou encore, on peut envisager que l'un des évaluateurs soit un enseignant expérimenté. Ces évaluations peuvent ensuite être examinées par une commission à qui reviendra la décision finale. Bref, les possibilités sont multiples, ce qui importe c'est que l'évaluation des compétences professionnelles donnant accès au métier d'enseignant ne peut se limiter à une évaluation ponctuelle en classe dans le cours de la formation. Si l'évaluation en cours de stage est indispensable, elle n'est pas suffisante pour porter un jugement définitif sur les compétences professionnelles d'une personne⁵⁸. Par ailleurs, elle a aussi pour fonction d'aider les élèves-enseignants à se perfectionner.

Pour réaliser une évaluation en situation réelle d'un élève-enseignant, il faut que celui-ci ait la charge complète d'une classe. Une possibilité est de considérer que la première année d'exercice du métier est encore une année de formation, comme le fait la Guinée. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un artifice, puisque l'élève-enseignant continue de bénéficier d'une formation de proximité avec un maître référent qui l'encadre dans son école ainsi que de la visite de formateurs de l'institution en charge de la formation des enseignants. Il s'agit ici d'une conception extensive de la formation des enseignants qui a le mérite de mettre l'accent sur la dimension professionnelle. Dans ce cadre, l'élève-enseignant pourrait être évalué en situation réelle en cours d'année par différents intervenants, comme cela a été évoqué précédemment. Toutefois, la question de la subjectivité de ce type d'évaluation, même avec plusieurs personnes, mérite une attention particulière. La pratique du jugement par les pairs est relativement fréquente dans beaucoup de métiers, et ce n'est donc pas une spécificité de l'enseignement. Il est cependant plus difficile d'évaluer le résultat du travail de l'enseignant uniquement en le regardant dans sa classe. Il est préférable de mesurer ce que les élèves ont appris avec cet enseignant, mais cela implique des dispositifs d'évaluation relativement complexes et coûteux, et qui font encore débat sur le plan méthodologique (Mac Affrey *et al.*, 2003). On peut malgré tout constater que les rares études mettant en parallèle les acquisitions des élèves et le jugement des responsables d'établissements sur le travail des enseignants ont montré une relative cohérence entre les deux types d'évaluations (Murname, 1975). Il n'est pas vraiment surprenant que le responsable d'un établissement scolaire qui observe au quotidien le travail des enseignants puisse avoir un avis éclairé sur celui-ci. Cela invite assurément à accorder une importance particulière à l'appréciation

57 L'analyse des cahiers élèves permet de limiter cet aléa si l'enseignant est le titulaire de la classe.

58 Elle peut, à la marge, permettre d'identifier les personnes qui présenteraient des lacunes trop sévères pour exercer le métier.



du chef d'établissement, sans pour autant remettre en cause la nécessité d'une évaluation multiple. Le jugement des pairs apparaît donc comme un mode d'évaluation raisonnablement performant pour les systèmes éducatifs. A l'heure actuelle, dans de nombreux pays, cette évaluation des compétences professionnelles n'est pas vraiment déterminante dans l'accès au métier d'enseignant. Il s'agit pourtant d'une voie à privilégier si on souhaite que le recrutement des enseignants se fasse en accordant une place centrale aux compétences professionnelles.

Nous venons de rappeler les principales étapes à considérer dans le recrutement traditionnel des enseignants. La première touche à la détermination annuelle des besoins en enseignants. La seconde concerne l'accès à la formation au métier d'enseignant et vise à s'assurer que les candidats ont les connaissances et la motivation requises. La troisième étape a trait à l'évaluation en cours et en fin de formation professionnelle. Enfin, la dernière étape porte sur l'évaluation des compétences professionnelles de l'individu en situation d'emploi. Recrutement, formation et évaluation apparaissent ainsi étroitement liés.

1.2. La question du recrutement « direct »

La section précédente a été consacrée à la voie « traditionnelle » pour le recrutement des enseignants, ou tout au moins celle que l'on souhaiterait voir suivie par tous les enseignants. Néanmoins, les systèmes éducatifs africains, comme nous l'avons constaté dans les chapitres précédents, ont vu se développer des recrutements parallèles, soit à l'initiative des gouvernements (enseignants non fonctionnaires et/ou non formés), soit à l'initiative des communautés pour parer à la pénurie d'enseignants. Ces recrutements, en faisant entrer massivement des enseignants avec peu ou pas de formation professionnelle dans les systèmes éducatifs, ont parfois remodelé grandement le corps enseignant dans certains pays et posent de sérieuses questions à la politique éducative.

Les maîtres communautaires ou maîtres de parents sont recrutés au niveau local directement par les familles des élèves. Il n'y a pas de critère de recrutement autre que la disponibilité d'une personne ayant le plus haut niveau scolaire possible dans la communauté. Le niveau scolaire des maîtres communautaires peut dès lors être extrêmement variable et pas toujours adapté aux exigences du métier d'enseignant. Dans beaucoup de pays, les politiques enseignantes volontaristes cherchent à former ces enseignants et parfois même à les intégrer. Les exemples de Madagascar et de la République centrafricaine (RCA) ont déjà été évoqués dans le chapitre 3. Le défi peut être immense quantitativement mais aussi qualitativement. En effet, certains de ces enseignants n'ont pas le niveau académique minimal requis : il ne s'agit donc pas seulement de leur dispenser une formation professionnelle si on veut qu'ils s'approchent des standards minimaux. Il semble relativement complexe de trouver des solutions globales à ces situations dont on ne sait pas toujours bien mesurer l'ampleur. On manque sur ce plan d'évaluations permettant d'identifier les niveaux académiques

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

des enseignants et, partant, les besoins de formation. Certains pays comme la Mauritanie se sont néanmoins engagés dans cette voie et il faut espérer que beaucoup d'autres la suivront, car il est très difficile de proposer des remédiations efficaces sans diagnostic précis.

La problématique est similaire pour les enseignants recrutés par l'Etat, mais qui ont été envoyés directement dans les salles de classe sans véritable formation professionnelle (formation de courte durée, voire pas de formation). La différence avec le recrutement des maîtres communautaires réside essentiellement dans le fait qu'un niveau académique minimal, n'allant pas en deçà du diplôme de fin de premier cycle secondaire, a généralement été requis dans ces processus. Cela ne signifie pas pour autant que tous les enseignants ainsi recrutés ont le niveau nécessaire, mais on peut penser que ce problème devrait être moins prégnant que dans le cas des maîtres recrutés directement par les communautés, ceux-ci pouvant avoir un niveau scolaire nettement inférieur.

Compte tenu de ce qui précède, on voit que la formation professionnelle à envisager pour améliorer la qualification de ces personnes recrutées dans l'urgence doit être adaptée à leur niveau académique et à leur expérience professionnelle. Dans certains cas, une remise à niveau sera nécessaire avant de proposer une formation professionnelle⁵⁹. Cela dit, les personnes concernées exercent souvent le métier d'enseignant depuis plusieurs années et ont donc acquis une expérience qui ne peut être ignorée. Leur dispenser la même formation qu'à des personnes n'ayant jamais enseigné n'est probablement pas très pertinent. En outre, si, au-delà de la formation, l'objectif est de les intégrer au système formel – comme dans le cas des maîtres d'enseignement en République centrafricaine –, il faut prévoir une formation qui permette une certification équivalente au moins à l'une des catégories d'enseignants. Une contrainte supplémentaire est de ne pas enlever ces enseignants de leur salle de classe pour suivre la formation afin de ne pas aggraver la pénurie d'enseignants. Différentes formules sont, ou ont été, expérimentées pour répondre à ces besoins. Il existe deux grandes options : la formation à distance et la formation durant les vacances scolaires. Certains pays anglophones, comme le Malawi, ont eu recours à la formation à distance ; d'autres, comme la République centrafricaine, ont opté pour une formation en plusieurs sessions durant les vacances.

Quel que soit le type de formation retenu, si cette dernière doit déboucher sur une certification professionnelle, elle devra répondre aux critères d'évaluation évoqués précédemment, c'est-à-dire une évaluation combinant les acquis en formation et les pratiques en situation de classe. L'avantage ici est que ces personnes sont des enseignants en poste et qu'il est donc possible de les évaluer dans leur classe.

⁵⁹ On ne peut écarter ici la possibilité, dans certains cas, d'un niveau de connaissances trop bas pour pouvoir suivre une formation professionnelle adéquate.



2. Le défi de la formation professionnelle des enseignants

La question de la formation professionnelle est déjà apparue à travers la problématique du recrutement dans les paragraphes précédents. L'objectif maintenant est de mettre en perspective le défi que représente pour la formation des enseignants le nombre de nouveaux enseignants à former dans les années à venir pour atteindre la SPU et assurer un enseignement de qualité. Il s'agit d'un double défi : (i) former un nombre croissant de nouveaux enseignants appelés à intégrer l'école et (ii) former les enseignants en poste mais n'ayant pas reçu de formation initiale adéquate. Il faut donc considérer deux catégories de formation, l'une étant une formation initiale et l'autre, une formation de recyclage. Cependant, le défi n'est pas seulement quantitatif : il ne s'agit pas, dans beaucoup de pays, de faire plus que ce qui se fait ordinairement, mais plutôt de faire évoluer les formations existantes et parfois même d'en créer de nouvelles. Le chapitre 4 a montré que des interrogations pesaient sur l'efficacité de la formation professionnelle, la durée de cette formation n'étant pas une garantie de qualité.

2.1. Développer et améliorer la formation initiale des enseignants

La formation initiale en institutions spécialisées (écoles normales d'instituteurs, *teacher training colleges*, etc.) est la modalité la plus couramment utilisée pour former les nouveaux enseignants. Ce type de formation est dispensé par des structures publiques ou privées, parfois payantes. La durée de la formation est variable, généralement comprise entre un et trois ans, et inclut d'ordinaire une période de pratique en classe d'une durée allant de quelques semaines à deux ans (cf. tableau 5.1).

Une très forte variabilité s'observe également en ce qui a trait au contenu de la formation (l'équilibre entre les matières enseignées et le développement d'aptitudes pédagogiques), à la manière dont la pratique en classe s'opère (avec ou sans tuteur, dans des écoles de référence, en zones rurales, etc.) et au niveau de l'appui lors de la prise de fonction des sortants au terme de leur formation. Dans de nombreux cas, les enseignants nouvellement formés se retrouvent face à eux-mêmes sans véritable appui du directeur de l'établissement ou des tuteurs de l'institut de formation.

La sélection à l'entrée est en général peu ciblée : un postulant est accepté dès lors qu'il a le niveau de qualification académique requis. Les candidats doivent au minimum avoir achevé le collège ou le lycée, diplôme en poche (brevet des collèges, baccalauréat, *O level*, COSC, MSCE) avec, pour le système anglophone, un minimum de *passes* ou de *grades*⁶⁰, notamment en anglais et en mathématiques. En Érythrée et en Guinée, les femmes et les membres de minorités linguistiques sont acceptés avec

⁶⁰ Un *grade* est un niveau supérieur au *pass*.

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

un niveau de qualifications plus faible, en vue de les attirer dans la profession. Parmi les pays considérés dans le tableau 5.1, seule la Gambie dispose d'un système de sélection à l'entrée plus complexe, avec examen d'entrée et entretiens, pour juger de la motivation réelle de l'étudiant à enseigner.

Tableau 5.1 : Quelques caractéristiques du système de formation initiale des enseignants dans certains pays anglophones

	Erythrée	Gambie	Ghana	Lesotho	Malawi	Ouganda	Zambie
Niveau d'entrée	Fin du secondaire (grade 12)	Fin 1 ^{er} cycle du secondaire (O Level)	Fin 1 ^{er} cycle du secondaire (O Level), 5 crédits	Fin du secondaire, 4 crédits (dont en anglais)	Fin du secondaire/ MSCE crédit en anglais, un pass en maths	Fin 1 ^{er} cycle du secondaire (O Level)	Fin du secondaire avec pass en anglais et en maths
Durée	1 an incluant pratique en classe (2 sem. et 1 mois)	1 an + 2 ans en classe	2 ans + 1 an en classe	3 ans	1 an + 1 an en classe	2 ans + 6 semaines en classe	1 an + 1 an en classe
Sélection	Sur notes académiques	Sur notes académiques/ examen d'entrée/ entretien		Sur notes académiques	Sur notes académiques	Sur notes académiques	Sur notes académiques

Sources : Lewin (2004), Banque mondiale (2007a-g)

Les besoins additionnels en enseignants qualifiés vont accentuer encore davantage la pression sur les systèmes de formation initiale, qui devront doubler, tripler, voire quadrupler leur offre d'enseignants formés. De fait, dans de nombreux pays, les durées de formation de deux ou trois années en institut spécialisé se révéleront incompatibles avec les besoins en enseignants des systèmes éducatifs. Cependant, la formation initiale à plein temps sur deux ou trois années n'est en fait qu'une option parmi d'autres. Des solutions basées sur des périodes de formation initiale plus courtes, suivies de périodes de travail en alternance avec des formations basées sur l'expérience accumulée en classe pourraient être plus efficaces, en offrant un meilleur équilibre entre la théorie et la pratique (Lewin, 2004). Ainsi, il est possible d'envisager des formations initiales courtes dans les instituts, associées à des ateliers de perfectionnement pendant les vacances scolaires avec supports de formation à distance et soutien en classe. Ce type de réflexion ne s'inscrit pas uniquement dans la volonté de répondre à la contrainte de traiter un nombre croissant de personnes, mais montre également une véritable volonté d'améliorer la performance du système de formation.

Pour faire face au défi, et passer d'un recrutement annuel d'environ 700 enseignants à environ 2000, la Guinée a radicalement réformé son système de formation initiale en



raccourcissant la durée de la formation et en mettant l'accent sur le caractère professionnel de celle-ci⁶¹. Au départ, deux formules de formation ont été mises en place : la première reposait sur trois mois de formation à l'école normale, puis une année en classe avec un soutien au niveau de l'établissement, et à nouveau trois mois de formation à l'école normale ; la seconde correspondait à neuf mois de formation à l'école normale suivis d'une année scolaire en classe. Cela a permis de former deux cohortes par an au lieu d'une et d'augmenter significativement le nombre d'enseignants formés. En outre, les évaluations réalisées par le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) se sont révélées encourageantes quant à la capacité pédagogique de ces nouveaux enseignants à faire progresser leurs élèves, puisque leurs résultats sont équivalents, voire meilleurs, que ceux des enseignants qui avaient suivi trois ans de formation.

Les réflexions actuelles – et l'exemple guinéen en est une illustration – tendent à insister sur le renforcement de la professionnalisation de la formation des enseignants. Une attention particulière est apportée à l'articulation entre formation théorique et formation pratique. Des réformes sont en cours ou sont attendues dans un grand nombre de pays ; il est important qu'elles s'accompagnent d'évaluations permettant d'apprécier leur efficacité et, au besoin, de procéder à des ajustements. En effet, les éléments factuels disponibles sont encore trop peu nombreux pour nourrir la réflexion des décideurs.

2.2. Former les enseignants en poste sans formation initiale

Les formations de recyclage, destinées aux enseignants en poste qui sont sans formation professionnelle, sont relativement récentes dans les systèmes éducatifs africains, mais elles sont appelées à se développer rapidement si on souhaite que chaque enseignant en fonction ait suivi une formation professionnelle. En effet, comme on a pu le voir dans le chapitre 3, le nombre d'enseignants peu ou pas formés demeure très important dans certains pays, particulièrement dans les pays en situation de post-conflit.

Il a été évoqué dans la partie sur le recrutement la double contrainte qui pèse sur cette formation, à savoir l'hétérogénéité du niveau des personnes concernées et la nécessité de réduire au maximum leur absence des salles de classe pendant ces activités de formation. La dernière contrainte implique d'envisager soit une formation à distance, soit une formation durant les vacances scolaires ou une combinaison des deux. Le tableau 5.2 fournit des exemples de formation de recyclage dans trois pays. On constate qu'il existe des modalités différentes : en Gambie, on a opté pour la formation durant les vacances scolaires et du tutorat au niveau de l'école et au

⁶¹ Il s'agit du programme de formation initiale des maîtres de Guinée, lancé en 1998.

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

Lesotho et en Zambie, pour des systèmes mixtes comportant un module d'apprentissage à distance et de la formation en présentiel. Ce type de formation mixte consiste en une formation à distance (délivrée au moyen de supports d'apprentissage à distance), qui associe cours en institution pendant les vacances scolaires et parfois les week-ends, et un tutorat au niveau de l'école. Les cours en présentiel se font le plus souvent au niveau décentralisé, proche du lieu de travail de l'enseignant. La durée de la formation varie entre 18 mois en Zambie et 3 ans en Gambie. Cette formation est destinée à des enseignants en exercice peu ou pas formés et qui ont déjà enseigné au moins deux ans. Le curriculum est en général aligné sur celui de la formation initiale à temps plein, mais plus orienté sur la pratique (Lesotho) et modulé aux besoins des apprenants (Erythrée). Un avantage incontestable est l'expérience déjà accumulée par les apprenants et qu'il faut prendre en compte dans la formation. Il reste la difficile question de l'hétérogénéité des niveaux académiques des enseignants déjà soulignée et qui plaide pour des formations modulables.

Tableau 5.2 : Caractéristiques de la formation des enseignants non formés (formation à distance et en alternance)

	Gambie	Lesotho	Zambie
Prérequis	Au moins 2 ans d'enseignement	Au moins 2 ans d'enseignement et 5 passes à l'examen de fin du secondaire	/
Modalité	Système de tutorat au niveau de l'école ; présentiel : 9 semaines de cours réparties dans l'année	Module d'apprentissage à distance ; présentiel décentralisé : 2 semaines et week-ends	Module d'apprentissage à distance ; système de tutorat au niveau de l'école ; présentiel dans le collège local pendant les vacances
Durée	3 ans	/	18 mois
Qualification	Examen : Certificat	Diplôme	Certificat / diplôme

Sources : Banque mondiale (2007b,c,f), Lewin (2004)

Là aussi, il est nécessaire d'accompagner la mise en place de ces nouvelles formations d'évaluations permettant d'apprécier leur impact, notamment en termes de qualité des apprentissages, et d'apporter d'éventuels ajustements. Il n'existe, pour l'heure, quasiment pas de résultats de recherche sur ces questions qui pourraient guider les futures initiatives.

La formation des enseignants est appelée à connaître des évolutions importantes pour répondre aux défis de la SPU. Il ne s'agit pas uniquement de questions de durée ou de moment de la formation, les contenus et la conception même de la formation sont à considérer.



3. La cohérence de l'allocation des enseignants dans les écoles

Après avoir recruté et formé les enseignants, la question de leur allocation dans les établissements scolaires se pose. Il s'agit d'un problème de gestion courante des systèmes éducatifs qui est particulièrement important dans un contexte de pénurie d'enseignants. Si les enseignants sont en nombre insuffisant pour couvrir les besoins du système éducatif, il est d'autant plus nécessaire, pour des raisons d'efficacité mais également d'équité, que leur allocation dans les écoles réponde au mieux aux besoins éducatifs observés. Dans un souci d'efficacité, il est en effet important de s'assurer que les systèmes éducatifs disposent de mécanismes pour assurer une allocation judicieuse et cohérente des maîtres entre établissements. Dans un souci d'équité, il importe que les zones rurales, reculées ou défavorisées ne soient pas privées d'enseignants en nombre suffisant. En raison du poids des dépenses salariales dans le budget de l'éducation, la manière dont les enseignants sont alloués influe sur l'équité de la distribution des ressources publiques. L'analyse de la distribution des enseignants sur le territoire est, à cet égard, instructive du degré d'efficacité et d'équité des systèmes de déploiement en place.



Chapitre 5

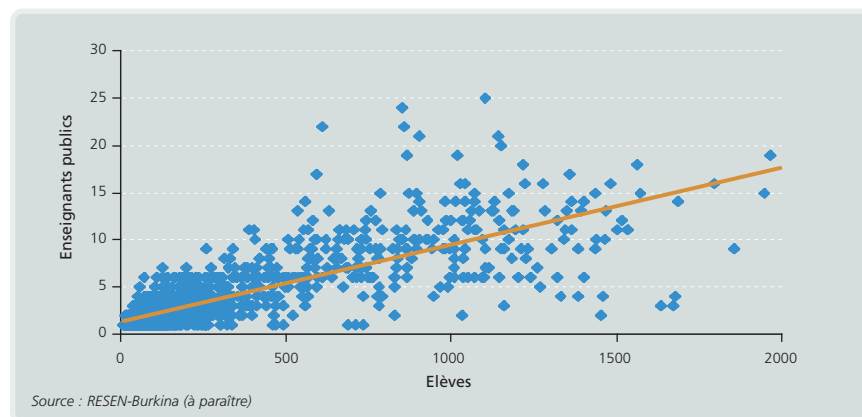
Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

3.1. La cohérence du déploiement des enseignants sur le territoire

L'analyse de la cohérence de l'allocation des enseignants sur le territoire est basée sur un principe simple qui consiste à considérer que le nombre d'enseignants dans une école devrait être lié au nombre d'élèves. Plus il y a d'élèves dans un établissement, plus il doit y avoir d'enseignants. C'est dire aussi que des établissements avec un même nombre d'élèves devraient avoir sensiblement le même nombre d'enseignants. On s'intéresse donc à la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants dans une école.

On peut tout d'abord représenter cette relation graphiquement, comme le montre le graphique 5.1 avec le cas du Burkina Faso. De façon générale, dans l'ensemble des pays étudiés, on retrouve bien la relation attendue et symbolisée par la droite sur le graphique. Toutefois, on observe que cette relation est souvent loin d'être parfaite. Ainsi, au Burkina Faso, parmi les écoles comptant 400 élèves, certaines disposent de 8 enseignants alors que d'autres n'en bénéficient que de 4. De même, parmi les écoles qui disposent de 10 enseignants, on trouve des effectifs d'élèves variant de 210 à 877 élèves. Il est alors évident qu'il existe des problèmes de cohérence dans l'allocation des enseignants dans les écoles. Ce phénomène n'est pas spécifique au Burkina Faso, mais se retrouve dans de très nombreux autres pays africains.

Graphique 5.1 : Relation entre le nombre d'élèves et d'enseignants agents de l'Etat, au niveau des écoles, dans l'enseignement primaire au Burkina Faso





Ensuite, pour analyser ce problème de cohérence et établir des comparaisons internationales, on a généralement recours à un indicateur qui permet d'apprécier la qualité de la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants. Il s'agit du coefficient de détermination, ou R^2 , qui prend une valeur comprise entre 0 et 1 : plus on s'approche de 1 et plus la relation est forte. L'inverse de ce R^2 ($1-R^2$) peut s'interpréter comme la part du phénomène d'affectation des enseignants dans les écoles primaires qui est liée à d'autres facteurs que le nombre d'élèves présents dans ces écoles. Là, plus le chiffre est élevé et plus les problèmes de cohérence dans l'allocation des enseignants sont marqués. Le tableau 5.3 présente les parts du phénomène d'allocation des enseignants aux écoles primaires publiques qui ne sont pas liées au nombre d'élèves pour 15 pays africains. Ce tableau présente les chiffres pour les enseignants alloués directement par l'Etat (colonne 2). Toutefois, certains pays disposent de maîtres de parents qui ne sont pas alloués par l'Etat et qui sont recrutés par les communautés en vue de pallier le déficit de l'Etat. Il semble donc opportun de présenter également les résultats en incluant les maîtres de parents ou maîtres communautaires (colonne 3) pour les pays où l'information est disponible ; cette information donne une idée du rééquilibrage qu'une telle implication des communautés peut apporter.

Parmi les pays où l'information sur la part de l'allocation des enseignants par l'Etat ne dépendant pas du nombre d'élèves est disponible pour une année assez récente, la plage de variation va de 7% en Guinée à 54% au Bénin. La moyenne se situe à 30%, ce qui signifie qu'en moyenne, sur l'ensemble des pays considérés, 30% du phénomène d'affectation des enseignants par l'administration scolaire ne dépend pas du nombre d'élèves, mais tient à d'autres facteurs. Des pays comme la République centrafricaine, le Burundi ou encore le Bénin, avec des chiffres de plus de 45%, présentent des problèmes très importants de cohérence dans l'affectation des enseignants. Néanmoins, dans le cas du Bénin et de la République centrafricaine, on observe que la prise en compte des maîtres de parents permet de réduire fortement les valeurs présentées (respectivement à 39% et 24%). Dans ces deux pays, la mobilisation des parents d'élèves pour pallier les déficiences d'allocation des enseignants publics par l'Etat a été positive. Cela soulève, par contre, des questions d'équité puisque ce sont les parents d'élèves qui doivent souvent financer directement ces enseignants⁶². Dans l'ensemble, les résultats suggèrent que des progrès sont possibles et nécessaires dans la plupart des pays de la région pour améliorer la répartition des enseignants dans les écoles, en rendant les allocations plus équitables et plus cohérentes entre les différents lieux d'enseignement. Des gains importants sont possibles, comme l'atteste la situation prévalant au Lesotho, au Niger ou en Guinée.

62 Dans le cas du Bénin, les enseignants communautaires sont subventionnés par l'Etat, mais les parents contribuent aussi.

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

Tableau 5.3 : Part non imputable au nombre d'élèves (1-R²) dans l'allocation des enseignants du primaire dans 15 pays africains (années entre 2002 et 2007)

Pays	(1-R ²) dans l'allocation des enseignants par l'Etat	(1-R ²) dans l'allocation des enseignants par l'Etat + maîtres de parents
Guinée (2004)	7	ND
Lesotho (2003)	18	-
Niger (2003)	19	ND
Guinée-Bissau (2006)	20	-
Burkina Faso (2007)	22	-
Mauritanie (2004)	22	-
Ethiopie (2002)	28	-
Tchad (2004)	33	34
Malawi (2007)	34	-
Congo (2005)	38	35
RCA (2005)	46	24
Burundi (2004)	50	-
Bénin (2006)	54	39
Cameroun (2002)	ND	45
Mali (2004)	ND	27
Moyenne	30	34

Sources : RESEN

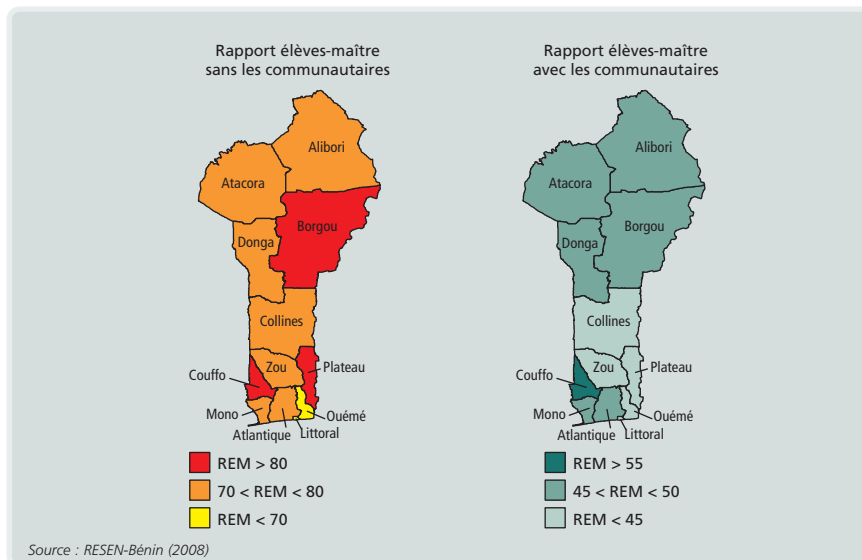
Les éléments précédents nous fournissent une vision globale de l'allocation des enseignants et permettent des comparaisons internationales. Une autre manière de s'intéresser à la cohérence de l'allocation des enseignants consiste à comparer, au niveau national, les différences du ratio élèves par maître⁶³ (REM) entre les différentes régions, départements et autres subdivisions administratives. Cela apporte un éclairage très intéressant et directement utile à la gestion des systèmes d'éducation, puisqu'il permet de voir s'il y a des déséquilibres et où ils se situent.

La carte 5.1 nous donne une illustration visuelle des différences pouvant exister entre différentes régions d'un même pays à travers l'exemple du Bénin. De cette manière, on voit que des départements comme le Littoral et l'Ouémé sont bien mieux lotis que des départements comme le Borgou et surtout le Couffo. On voit aussi le rôle important que tiennent les maîtres communautaires. Ainsi, dans le Borgou, le REM serait virtuellement supérieur à 80 sans les maîtres communautaires, alors qu'il est effectivement compris entre 45 et 50.

63 Ou rapport élèves-maître : il s'agit du nombre moyen d'élèves par enseignant.



Carte 5.1 : Rapports élèves-maître (REM) avec et sans les communautaires au Bénin en 2005-2006



Le tableau 5.4 rassemble des informations portant sur le ratio élèves-maître dans un certain nombre de pays, en indiquant pour chacun d'entre eux : les REM les plus faibles et les plus élevés observés au niveau régional, les écarts entre ces deux ratios et la moyenne. Notons que les informations collectées présentent de fortes limites, car il n'a pas toujours été possible de distinguer les maîtres fonctionnaires des maîtres communautaires ou des maîtres issus du privé. Il est dès lors impossible de comparer les pays entre eux, ou encore de juger de l'allocation des enseignants par les pouvoirs publics.

Dans les pays considérés, on observe une distribution spatiale inégale des enseignants sur les territoires nationaux avec des déséquilibres marqués. Les écarts sont parfois importants. Le cas de la République centrafricaine illustre, comme au Bénin, l'importance des maîtres communautaires dans le système éducatif, car sans eux les REM « virtuels » varieraient entre 109 et 575. L'Ouganda et le Malawi font également face à des situations fortement contrastées d'un district à l'autre. Ainsi, au Malawi, le nombre moyen d'élèves par enseignant varie entre 36 et 120 entre les deux districts extrêmes, ce qui est considérable. Il y a 10 districts qui affichent un REM moyen de plus de 90, alors que dans 5 districts le REM est inférieur à 55. Parmi ces cinq districts, quatre sont en zone urbaine (Banque mondiale, 2007d). En Ouganda, le REM varie entre 32 et 93 selon les districts. Les plus faibles taux d'encadrement sont observés dans le district du Kalangala, caractérisé par une population dispersée nécessitant de petites écoles. Par contre, les REM les plus élevés s'observent dans les districts du Nord, qui ont été affectés de longues années durant par des conflits armés (Banque mondiale, 2007e).

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

Tableau 5.4 : Variation des ratios élèves-maître au niveau régional dans certains pays d'Afrique subsaharienne

Pays	Ratio élèves-maître			
	Plus faible	Plus élevé	Moyenne	Ecart
Bénin (2005-2006) sans les maîtres communautaires	55	92	74	37
Bénin (2005-2006) avec les maîtres communautaires	/	/	47	/
Burkina Faso (2005-2006)	45	56	50	11
Gambie (2005-06) 1 ^{er} cycle	36	49	41	13
Erythrée	30	53	48	23
Lesotho (2005)	38	47	42	9
Malawi (2006)	36	120	80	84
Ouganda (2006)	32	93	48	61
RCA (2006) sans les maîtres communautaires	109	575	199	466
RCA (2006) avec les maîtres communautaires	78	109	92	31
Tanzanie (2006)	40	69	52	29
Zambie (2006)	46	79	64	33
Zanzibar (2006)	23	54	33	31

Sources : RESEN, Banque mondiale (2007a-f)

Dans les autres pays, les écarts entre le nombre d'élèves par enseignant d'une zone à l'autre sont moins marqués, mais se situent néanmoins autour de 30, ce qui constitue en soi une valeur élevée. Les plus faibles écarts sont observés au Burkina Faso, en Gambie et au Lesotho, avec des écarts de 11, 13 et 9 respectivement. Dans ces pays, la répartition des maîtres entre régions semble plus ou moins égalitaire ; cependant, cette situation peut cacher de fortes variations au sein des régions. Ainsi, en Gambie, un quart des écoles de la Région 2 ont un REM supérieur à 58, alors que pour un autre quart d'entre elles, on enregistre un REM inférieur à 35 (Banque mondiale, 2007b). Au Burkina Faso, l'analyse de la proportion d'écoles normalement dotées en enseignants à l'intérieur des régions (cf. tableau 5.5) fait état de proportions relativement faibles : de 13,7% pour la région de l'Est à 30,5% pour la région du Centre-Sud. Cela signifie, entre autres, que le problème principal dans l'allocation des enseignants est nettement plus prononcé à l'intérieur même des régions qu'entre les régions (RESEN-Burkina, à paraître).



Tableau 5.5 : Taux d'encadrement moyen par région et cohérence dans l'allocation des enseignants à l'intérieur des régions au Burkina Faso

Régions	Ratio élèves-maître moyen	% d'écoles normalement dotées	% d'écoles sous-dotées	% d'écoles surdotées
Boucle du Mouhoun	49,3	26,8 %	33,6 %	39,6 %
Cascades	51,3	19,8 %	37,8 %	42,4 %
Centre	48,8	26,9 %	32,9 %	40,2 %
Centre-Est	52,4	24,8 %	35,0 %	40,2 %
Centre-Nord	55,6	26,4 %	33,3 %	40,3 %
Centre-Ouest	47,1	27,1 %	32,7 %	40,2 %
Centre-Sud	51,6	30,5 %	32,7 %	36,8 %
Est	46,9	13,7 %	36,3 %	50,1 %
Hauts-Bassins	52,8	22,5 %	34,1 %	43,4 %
Nord	53,1	23,7 %	36,9 %	39,4 %
Plateau central	47,2	24,2 %	34,4 %	41,4 %
Sahel	45,0	17,3 %	33,4 %	49,3 %
Sud-Ouest	44,9	21,5 %	31,5 %	47 %
Ensemble	49,8	23,5 %	34,2 %	42,3 %

Source : RESEN-Burkina (à paraître)

Note : Les écoles normalement dotées sont des écoles dont le rapport élèves-maître est compris dans une fourchette de plus ou moins 10% du rapport élèves-maître moyen de la région. Une école sous-dotée (ou surdotée) est une école dont le rapport élèves-maître est supérieur (ou inférieur) de plus de 10% au ratio moyen de la région.

On voit donc que des différences importantes peuvent exister entre régions mais aussi au sein des régions. On peut même aller un peu plus loin : les différences ne recoupent pas nécessairement les découpages administratifs. Plutôt, les zones rurales tendent à être systématiquement désavantagées par rapport aux zones urbaines. Les résultats d'analyses réalisées dans différents RESEN montrent, en effet, que les zones urbaines sont systématiquement avantagées. Elles disposent en moyenne de 0,2 (Guinée) à 1,9 (Niger) enseignants en plus qu'une école comparable située en milieu rural. Au Cameroun, on constate que les disparités sont encore plus marquées selon le degré d'urbanisation de la localité : les grosses agglomérations de plus de 200 000 habitants ont près de deux enseignants de plus qu'une école de taille identique en milieu rural ; les petites villes, de leur côté, disposent en moyenne de 0,4 enseignant de plus.

Le peu d'attrait des localisations rurales conduit à une situation où les écoles implantées dans ces milieux ont du mal à attirer, à retenir et à maintenir leur personnel en place, et se voient souvent délaissées au profit des écoles urbaines ou localisées dans les zones favorisées. Coexistent alors des zones où les écoles ont des sureffectifs d'enseignants, comme dans les villes, avec des zones où de nombreux postes restent vacants, souvent pour de longues périodes, en zones rurales et reculées. Il est vrai que les zones rurales présentent parfois des conditions assez difficiles (cf. encadré 5.1).

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

L'attrait du milieu rural est particulièrement limité pour les femmes. Dans la plupart des pays de la région (à l'exception des Seychelles), les femmes sont moins enclines à accepter des postes en milieu rural. Pour ce qui est des pays du Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ), si près de la moitié des enseignants sont des femmes, elles représentent 42% des enseignants en milieu rural, contre 66% en milieu urbain (même si de fortes variations s'observent d'un pays à l'autre). En Afrique de l'Ouest et centrale, la proportion d'enseignants femmes est très variable, mais en général plus faible qu'en Afrique de l'Est : elle s'échelonne entre 14% au Tchad et 65% au Niger. Toutefois, comme leurs homologues est-africaines, les femmes de la sous-région sont systématiquement moins représentées en zones rurales. Au Tchad, elles forment à peine 4% du corps enseignant en zone rurale, contre 31% en milieu urbain. La représentation des femmes en milieu rural est également limitée en Mauritanie (12%) et au Togo (15%) (Bonnet, 2007).

L'existence de barrières sociales limite l'envoi des femmes en milieu rural. En effet, il a été rapporté que, dans certaines communautés, il est considéré comme non acceptable pour une femme de vivre seule. Dans d'autres localités, la venue de femmes enseignantes célibataires serait source de crainte pour les femmes locales, qui voient en celles-ci une concurrence déloyale dans la quête des hommes en raison de leur statut et leur paye plus élevés (Banque mondiale, 2007d). Dans de nombreux pays, les femmes enseignantes célibataires ont souligné la crainte de ne pas trouver un mari adéquat, issu du même milieu socioéconomique, ou encore celle de devoir, sous pressions éventuelles de la communauté, se marier avec un paysan analphabète. A ces arguments, s'ajoutent ceux liés aux problèmes de sécurité ou de séparation du conjoint pour les femmes mariées (Hedges, 2000, cité par Mulkeen, 2006). Il a également été avancé qu'il est plus facile pour les hommes que pour les femmes de s'engager dans des activités secondaires agricoles, alors que pour les femmes, les opportunités d'un emploi supplémentaire sont plus faciles en ville – dans l'enseignement privé ou encore dans des activités de commerce (Mulkeen, 2006). Toutes ces difficultés poussent souvent les directions en charge du déploiement des enseignants à limiter l'envoi des femmes en brousse, évitant de la sorte un rejet de leur part ou une requête précoce de transfert.



Encadré 5.1 : Les spécificités des zones rurales

Mulkeen (2006) a identifié une série de caractéristiques qui expliquent le faible attrait des zones rurales reculées :

- La qualité de la vie peut ne pas être aussi bonne qu'en milieu urbain. Outre le problème de trouver des logements en dur décentes, qui est au cœur des préoccupations des enseignants postés en brousse, le manque de loisirs est parfois mentionné comme une contrainte.
- L'éloignement des services publics en général, et des services de santé en particulier, peut constituer un souci majeur, notamment pour les enseignants souffrant de maladies chroniques ou du VIH/sida. Certains pays ont pris des dispositions pour que les enseignants malades soient transférés en ville, comme en Ouganda, ou encore près de facilités sanitaires, comme au Malawi ou en Gambie (Banque mondiale, 2007b,d,e). Au Ghana, les problèmes de santé seraient une cause précoce de transfert en ville (Hedges, 2000, cité par Mulkeen).
- L'environnement de travail est en général plus difficile en zone rurale : infrastructures scolaires de mauvaise qualité ; manque de manuels et autres supports pédagogiques ; classes surchargées ; soutien et encadrement pédagogiques limités, voire faibles ; public d'enfants et de parents moins sensibilisés à l'école.
- Dans le même ordre d'idées, les occasions de se recycler et de se perfectionner sont plus limitées pour les enseignants résidant en zones rurales et reculées, de même que les opportunités de poursuivre des études, réduisant de la sorte leurs perspectives d'évolution professionnelle et de mobilité géographique.
- Comme souligné par Akyeampong et Stephens (2002, cités par Mulkeen), les instituteurs proviennent en général de milieux socioéconomiques plus élevés que la moyenne et souvent du milieu urbain, rendant plus difficile l'acceptation d'un poste en zone reculée ou rurale, considéré aussi comme moins prestigieux. Des problèmes de langues locales peuvent compliquer et freiner le déploiement des non-locaux.
- Enfin, pour certains enseignants, le milieu urbain offre des occasions d'arrondir les fins de mois grâce aux cours particuliers ou l'enseignement dans le privé.

Sachant que le défi de la SPU est désormais avant tout un défi rural, ces problèmes de déploiement du personnel doivent faire l'objet d'une attention marquée par les responsables mais aussi par l'ensemble de la communauté éducative. La section suivante s'attache à examiner les différentes pistes à envisager pour relever ce défi.

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

3.2. Les problèmes de déploiement des enseignants

Les problèmes de déploiement du personnel enseignant mis en évidence dans la section précédente sont de nature à compromettre la généralisation de l'école primaire ; aussi convient-il d'en identifier les causes. On peut distinguer trois causes différentes mais interreliées. La première est à mettre sur le compte des pratiques d'intervention des responsables politiques et administratifs au niveau central ou local dans les processus d'affectation des individus. La deuxième tient à l'absence d'un système efficace de gestion du personnel enseignant. Enfin, la troisième est liée aux questions individuelles : résistance à se rendre dans certaines zones, rapprochement du conjoint, etc.

Les interventions dans les processus d'affectation des enseignants sont relativement fréquentes dans de nombreux pays (Hallak et Poisson, 2006), qu'elles soient le fait de responsables politiques ou de responsables de l'administration. Qu'elles relèvent du clientélisme ou de la corruption pure et simple, ces pratiques nuisent considérablement à l'efficacité du déploiement des enseignants. Les interventions sont généralement sollicitées par certains enseignants bénéficiant de réseaux socio-politiques afin d'influer sur le choix de leur établissement d'affectation. Dans certains pays, la corruption est de notoriété publique et les enseignants savent que pour obtenir une nouvelle affectation, ils devront payer certaines personnes (UNESCO, 2008). Ce problème n'est pas spécifique à des systèmes de gestion centralisés et on peut le retrouver au niveau local sous différentes formes. Ainsi, dans certains pays, il est relativement fréquent d'entendre les responsables éducatifs locaux se plaindre des interventions de responsables de l'administration locale dans les affectations des enseignants. Interventions qui, naturellement, répondent à des critères tout autres que ceux relatifs à une gestion cohérente et efficace des ressources humaines. La gestion au niveau de l'établissement par les parents d'élèves et les directeurs n'est pas non plus exempte de travers, puisqu'on a observé en Afrique de l'Ouest des cas de recrutement de membres de la famille ou d'amis comme enseignants (De Grauwe *et al.*, 2005). Il est évident que, pour la très grande majorité des enseignants, ces pratiques sont injustes et donc décourageantes, car elles ne s'appuient pas sur des critères objectifs. Elles ne sont pas nécessairement liées à tel ou tel mode de gestion, mais profitent d'une caractéristique commune : le manque de transparence dans les procédures d'affectation des enseignants. Il s'agit d'un problème de gouvernance sérieux (Hallak et Poisson, 2006) qui tire parti de la faiblesse des systèmes de régulation existants pour se développer. Les solutions ne sont pas nécessairement aisées à mettre en place, car elles demandent une volonté politique forte, mais elles reposent cependant sur des principes simples. Il faut, tout d'abord, assurer une transparence sur les critères et les modalités d'affectation des enseignants et, ensuite, identifier clairement les responsabilités dans la chaîne de décision.

Le manque de transparence du système de gestion du personnel de même que son manque d'efficacité influent directement sur l'allocation des enseignants dans les établissements scolaires. Il existe différents types de système de gestion des enseignants dans les pays africains ; il est donc nécessaire de les passer en revue pour



en apprécier les avantages et les limites. Le modèle de déploiement le plus courant dans la région est le modèle centralisé. Il correspond généralement à un système d'affectation des maîtres de l'enseignement public à deux niveaux : un premier déploiement organisé depuis le niveau central auprès du niveau régional et un deuxième déploiement opéré depuis le niveau régional vers les écoles. En général, l'allocation des enseignants au niveau des entités régionales est basée sur des informations émanant des écoles et qui portent sur le nombre d'élèves scolarisables, le ratio élèves-maître et/ou le nombre de classes. Ce type de modèle centralisé, pour être efficace, requiert des systèmes d'information performants, qui font souvent défaut dans les pays africains. Il se caractérise généralement par son manque de réactivité et un système de contrôle moins efficace et inapte à répondre aux besoins locaux, comme l'ont mis en évidence les analyses précédentes.

On peut également évoquer le manque de qualification des personnels en charge de la gestion dans les systèmes éducatifs. En effet, dans de nombreux pays, on observe que la majorité de ces personnels ne sont pas de véritables gestionnaires, mais bien souvent des enseignants non formés pour ces tâches, ce qui n'est pas de nature à améliorer l'efficacité de la gestion.

Les constats négatifs relatifs à la gestion centralisée peuvent néanmoins être nuancés en soulignant que la mise en place de systèmes de « gestion sur postes » s'est révélée relativement efficace dans certains pays. Le principe consiste à procéder au déploiement d'enseignants sur la base de postes attribués à chaque école. Si la définition des postes est correctement faite au niveau de chaque école, notamment en fonction des effectifs et de leur croissance, ce système permet d'éviter la volatilité qu'on peut observer dans un système centralisé classique. En effet, si par exemple une école est dotée de cinq postes et que l'un d'entre eux est vacant, on ne peut affecter qu'un seul enseignant dans cette école, ce qui limite sensiblement les incohérences dans les affectations. A Madagascar, avec le recrutement massif des enseignants non fonctionnaires, des règles pour déterminer, école par école, le nombre de postes d'enseignants non fonctionnaires subventionnés ont été développées : elles se basent sur des considérations du ratio élèves-maître existant et du nombre de salles de classe existantes (EPT, 2008). Le recrutement sur poste a également été appliqué au Bénin durant trois années scolaires (2004 à 2006) dans le cadre de l'allocation des enseignants contractuels. Malgré l'impact positif de ce type de déploiement, le recrutement des contractuels s'est à nouveau basé sur l'ancienne méthode (c'est-à-dire au niveau central avec déploiement sur l'ensemble du territoire) dès l'année scolaire 2007-2008. Le recrutement sur poste a aussi semblé séduire le Malawi, qui souhaite modérer le déploiement des enseignants sur la base des postes établis au niveau de chaque école, de sorte à éviter les sur-affectations en zones urbaines. Il est moins sûr, toutefois, qu'un tel redéploiement des zones en sureffectifs vers les zones en sous-effectifs se fasse sans résistance : redéployer des enseignants est une tâche difficile qui pourrait conduire à de forts niveaux d'attrition des enseignants contraints de muter (Banque mondiale, 2007d).

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

La décentralisation d'une partie du recrutement au niveau des administrations locales, si elle a permis d'accélérer les recrutements et de mieux répondre aux besoins locaux en enseignants, a cependant parfois souffert de la mainmise locale dans le recrutement, limitant un déploiement rationnel des maîtres (Mulkeen, 2006).

Enfin, le système dit « de marché », où les enseignants candidatent sur les postes ouverts par les écoles, est un troisième mode de gestion du déploiement des enseignants. Le cas du Lesotho est, à cet égard, intéressant. Les enseignants postulent directement aux postes vacants ouverts par l'école elle-même mais sur financement du gouvernement. Cette pratique a le mérite d'alléger les procédures de gestion au niveau central. Elle présente aussi l'avantage d'offrir une plus grande autonomie aux écoles dans le recrutement et la gestion des enseignants et d'assurer dans une large mesure que les postes vacants trouvent preneur, même dans les zones moins favorables. Toutefois, elle présente certaines limites (Mulkeen, 2006). En effet, cette pratique tend à favoriser le recrutement local sur le recrutement extérieur, notamment par le jeu de pression pouvant s'exercer sur le comité de recrutement de l'école. Au final, ce ne sont pas toujours les plus qualifiés qui obtiennent les postes. Par ailleurs, on a pu observer que les zones les moins favorables éprouvaient également des difficultés à recruter les enseignants les plus qualifiés, les indemnités n'étant pas assez attractives. Pour être efficace, un tel système doit donc mettre en place des procédures de recrutement transparentes et assurer que les écoles localisées dans les régions les plus difficiles aient la possibilité d'offrir des prestations supplémentaires aux enseignants en vue de les attirer et les maintenir en poste (OCDE, 2005). Cela implique in fine une gestion efficace de l'information au niveau central, ce qui renvoie à certaines difficultés évoquées précédemment.





Que les procédures de déploiement soient centralisées ou encore décentralisées, ou qu'elles fassent appel à des mécanismes de marché, les problèmes de déséquilibre dans l'allocation des enseignants persistent, particulièrement dans les zones les plus reculées. Les difficultés éprouvées par les autorités pour affecter les enseignants là où sont les besoins tendent à fragiliser et à discréditer l'ensemble du système de déploiement et contribuent, comme le soulignent Gottelman-Duret et Hogan (1998a), au sentiment que rien ne peut être tenté pour redresser ces inégalités. Il est vrai que les autorités sont dans l'ensemble particulièrement démunies, manquant de moyens de contrôle et de sanction et, partant, de moyens de pression pour imposer les décisions d'affectations. Les sanctions, lorsqu'elles existent, sont rarement et difficilement applicables. Au Malawi ou en Zambie, par exemple, les affectations forcées ont conduit à des désaffectations pures et simples de postes. A titre d'illustration, on a pu observer dans la province de l'est de la Zambie que sur les 1 116 maîtres recrutés en 2006, 83 ne s'étaient pas présentés au poste. Au Malawi, pour limiter les refus et éviter toute démission, on ne force pas un enseignant à prendre un poste lorsque les conditions de logement ne sont pas adéquates (Banque mondiale, 2007d). On préférera l'affecter dans une zone où les besoins en enseignants sont moindres plutôt que de prendre le risque de le voir démissionner. Le jeu des mutations en cours d'emploi ne fait qu'accentuer les écarts. En Zambie, après deux années d'enseignement en milieu rural, les enseignants peuvent demander à être mutés dans des zones moins enclavées, dans la mesure où un poste se libère. Les postes les plus sollicités, pour l'essentiel dans les villes, sont rapidement pourvus, tandis que les postes les moins populaires restent vacants, souvent pour de longues périodes. Par ailleurs, en raison du nombre de vacances dans certains districts, un enseignant peut être muté avant même d'avoir effectué deux années en poste. De tels transferts sont également possibles en Erythrée. Toutefois, en raison du manque d'enseignants, la plupart des candidats à la mutation restent à leur poste pour de très longues durées.

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

3.3. Les réponses au défi de l'affectation des enseignants dans les zones défavorisées

Pour faire face aux difficultés évoquées précédemment, plusieurs mesures ont été mises en place par les pays. Certaines, comme le recrutement sur poste ou au niveau des écoles, ont déjà été abordées, mais nous avons vu qu'elles ne suffisaient pas à pourvoir en enseignants les zones les plus défavorisées. D'autres mesures, souvent plus spécifiques, ont été prises.

L'une des mesures les plus répandues, en Afrique comme dans d'autres régions du monde, est l'envoi des nouvelles recrues en milieu rural et dans les zones difficiles. C'est l'option retenue à Madagascar et qui semble avoir porté ses fruits. En effet, au cours des trois dernières années, les nouvelles allocations d'enseignants – fonctionnaires ou non⁶⁴ – ont concerné, pour l'essentiel, les zones rurales et les plus reculées. Si les postes situés dans les zones où les conditions d'enseignement sont les moins favorables restent toujours difficiles à pourvoir, ces affectations auraient cependant permis d'améliorer la cohérence de la distribution des enseignants sur le territoire (EPT, 2008). Le déploiement en milieu rural des nouvelles recrues est également pratiqué en Erythrée où, après une période d'exercice, les enseignants peuvent demander à être mutés dans des zones plus favorables. Le Malawi s'oriente aussi vers ce type de pratique : les candidats aux écoles normales sont, dès leur candidature, informés qu'ils seront affectés en brousse. En principe, cela devrait assurer que la plupart des futurs enseignants soient prêts à aller occuper un poste en zone rurale et reculée. L'inconvénient de cette pratique est que ce sont systématiquement les enseignants les moins expérimentés qui vont dans les zones les plus difficiles. En outre, pour être efficace, il est souhaitable de faire du positionnement en milieu rural une mesure transitoire, qui s'inscrit naturellement dans une progression de carrière (Gottelmann-Duret, 1998) : il est important que les enseignants ne se sentent pas « coincés » dans ces postes toute leur carrière, mais qu'ils y voient un moyen d'atteindre un emploi plus désirable à terme. Il faudrait également veiller à ce que les personnes les moins qualifiées et/ou les moins expérimentées ne soient pas les seules à postuler et à accepter ces postes. La mise en place d'un système d'encadrement par les enseignants présentant plus d'ancienneté et par les directeurs d'écoles pourrait constituer un mécanisme efficace de gestion de ces enseignants. Dans tous les cas, la mise en œuvre d'un tel système demande une gestion rigoureuse, qui fait encore défaut dans de nombreux pays de la région.

Une autre pratique consiste à favoriser le recrutement des candidats originaires du lieu d'affectation. Il s'agit de cibler les candidats sur la base de certaines caractéristiques, telles que leur lieu d'origine ou leur niveau de maîtrise des langues locales, ce qui peut faciliter l'embauche des candidats dans les zones difficiles dont ils sont issus. Dans cette mouvance, le Malawi se propose d'instaurer des quotas par district parmi les candidats aux écoles normales. Le déploiement des enseignants nouvellement formés dans leur localité d'origine pourrait être ainsi facilité, levant de fait le problème de recherche d'un logement, principale barrière à l'acceptation d'un

⁶⁴ Le gouvernement malgache subventionne les maîtres communautaires.



poste en zone rurale. Toutefois, comme le souligne Azam (2001, cité par Mulkeen, 2006), les membres éduqués d'un groupe désavantagé peuvent voir leur instruction comme un mode de mobilité sociale et n'avoir aucune envie de rester dans leur communauté une fois qualifiés. Au Malawi, des enseignants ont exprimé des craintes de voir les obligations sociales s'alourdir une fois de retour dans leur communauté. A défaut d'être posté dans leur localité d'origine, les enseignants préfèrent être affectés dans leur district d'origine (Mulkeen, 2006). De plus, il n'y a pas nécessairement des enseignants issus de tous les villages où l'on a besoin d'enseignants, c'est même l'une des caractéristiques des zones les plus reculées. Il peut cependant être plus facile d'affecter dans ces écoles des individus originaires de la région. L'exemple de la République centrafricaine est assez intéressant sur ce plan. Les autorités se sont heurtées à la difficulté d'affecter dans les régions les jeunes enseignants formés à Bangui, y compris ceux qui étaient originaires de ces régions. En effet, la plupart des jeunes gens préfèrent rester à la capitale, où les opportunités sont plus nombreuses. Il a donc été décidé de mettre en place des centres de formation régionaux recrutant localement : les personnes qui intègrent ces centres savent alors qu'elles seront nécessairement affectées dans la région. Cela a permis de faciliter le recrutement dans les régions.

Le recrutement d'enseignants communautaires a été largement employé dans certains pays en réponse aux besoins des zones défavorisées. Les maîtres communautaires sont recrutés localement, généralement par les parents d'élèves qui les paient. Ces recrutements, initiés à l'origine par les communautés en réponse à l'incapacité des Etats de recruter des enseignants à hauteur de la demande scolaire dans certaines zones, sont désormais partie intégrante de la politique éducative de certains pays (Bénin, Madagascar, Tchad, etc.), qui subventionnent ces enseignants. Il s'agit d'une approche pragmatique pour faire face à la pénurie d'enseignants dans certaines zones. Seulement, ce type de recrutement est largement tributaire du dynamisme de chaque communauté et ne peut se substituer à une politique d'offre scolaire qui doit permettre à chaque enfant d'aller à l'école. Le recours aux enseignants communautaires pose aussi le problème de leur qualification, ces derniers n'ayant pas toujours le niveau académique minimal requis ni suivi une formation professionnelle d'enseignant. Leurs statuts et salaires souvent précaires constituent également une limite pour attirer et retenir les personnes au profil adéquat. Cette pratique reste un procédé de dernier ressort, mais qui présente l'avantage certain de pourvoir les écoles en enseignants et donc d'assurer les cours aux élèves. Cependant, elle doit impérativement être couplée à des mesures d'accompagnement, comme voir à ce que les enseignants communautaires aient un niveau minimal de qualification et qu'ils bénéficient de formations en cours d'emploi. Leur proposer par la suite des évolutions de carrière est fondamental pour maintenir leur motivation. Madagascar offre, à cet égard, un exemple intéressant de prise en charge des maîtres communautaires. Dans les années à venir, le Ministère a décidé de

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

recourir massivement à des enseignants communautaires (cf. chapitre 3), recrutés par les communautés, pour combler son déficit en enseignants fonctionnaires et répondre à l'accroissement de la demande scolaire. Les maîtres communautaires devront avoir le niveau de qualification minimal requis (le BEPC) et se verront offrir des formations qualifiantes en vue d'assurer la qualité de l'enseignement et de les inciter à rester dans la profession. Leur salaire sera pris en charge par le budget du Ministère et peu à peu augmenté selon un plan de carrière (basé sur une formation continue qualifiante), sans toutefois atteindre le niveau de salaire des enseignants fonctionnaires (EPT, 2008). De son côté, la République centrafricaine envisage également un reclassement des maîtres communautaires, après une formation qualifiante, dans un nouveau statut.

Toutes ces mesures ont pour but de permettre le recrutement d'enseignants dans les zones défavorisées, mais elles apparaissent comme des mesures transitoires qui ne sont pas nécessairement de nature à pérenniser le recrutement et le maintien en poste d'enseignants qualifiés. Comme cela a été évoqué, il y a un risque assez important que ces zones se voient dotées d'enseignants peu qualifiés et peu expérimentés et qu'elles peinent à conserver leurs enseignants. Des mesures d'accompagnement sont donc nécessaires en termes de formation et d'encadrement pédagogique. Il faut aussi envisager des incitations financières pour attirer et/ou motiver les enseignants. Les incitations sont un élément central des stratégies d'attraction et de rétention des enseignants dans les zones rurales et reculées. Un certain nombre de pays ont instauré divers mécanismes d'incitation (primes d'éloignement, de transport ou de logement, provision de logement), mais leur portée reste souvent limitée. Les primes sont souvent d'un montant trop faible pour être attractif : au Lesotho, si la prime d'éloignement équivaut à 31% du salaire d'entrée d'un enseignant non qualifié, elle représente à peine 6% du salaire d'un maître qualifié. En Ouganda et en Zambie, elle s'établit respectivement à 15% et 20% du salaire. Ces niveaux sont encore jugés non attractifs. En outre, les primes ne ciblent pas toujours les zones les plus reculées ou rurales et ne sont pas systématiquement distribuées, ou bien le sont avec du retard. Une augmentation du montant des incitations est souvent proposée, mais pour des raisons de pérennité financière, cette option peut ne pas toujours être viable.

Dans un tel contexte, un ciblage précis des allocations devient central, tant pour l'efficacité du système d'incitation que pour sa pérennité. La Gambie⁶⁵ a ainsi testé un système d'incitation financière progressif, dont le principal critère est l'éloignement par rapport à la route principale : la prime touchée est d'autant plus importante que l'école est située dans une zone reculée, et varie entre 30% et 40% du salaire de base. Ce mécanisme semble produire les effets attendus, dans la mesure où on a pu observer une augmentation des requêtes d'enseignants qualifiés pour aller travailler dans les zones les plus reculées. Une enquête menée auprès d'élèves-enseignants montrait que le quart d'entre eux étaient prêts à être postés dans les zones offrant la prime d'éloignement et que 95% des enquêtés accepteraient une telle affectation si elle leur était proposée à la sortie de la formation (Banque mondiale, 2007b). Dans une optique similaire, la Zambie se propose d'affiner les

65 Cette initiative, encore au stade d'activité pilote, est financée par le Fonds catalytique de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Éducation pour tous (*Fast Track Initiative*). Elle semble être efficace pour attirer et retenir les enseignants dans les zones reculées. Si elle est maintenue, il est anticipé qu'elle permettra de redresser les déséquilibres d'allocation des enseignants dans le pays (Banque mondiale, 2007b).



modalités sur lesquelles elle base la distribution des primes d'éloignement, en distinguant les zones rurales des zones rurales reculées. Parmi les critères permettant d'identifier l'éloignement des écoles, la distance à la route principale, au centre de santé ou encore à la poste ou à la banque la plus proche sont proposées (Banque mondiale, 2007f).

Au-delà des incitations financières, la provision de logement est également un facteur important dans la décision d'un enseignant d'accepter un poste en brousse. Toutefois, ces mesures sont particulièrement coûteuses et difficiles à soutenir par les gouvernements. Le partenariat avec les communautés et les organisations non gouvernementales (ONG) locales peut être une piste intéressante. D'autres types d'incitations sont possibles, comme des promotions accélérées pour les enseignants travaillant dans les zones les plus difficiles, des augmentations de salaire plus importantes ou plus rapides, des allocations de transport plus conséquentes en vue de faciliter les déplacements au district, etc. Quelle que soit la nature de l'incitation, son efficacité dépend de son ciblage. L'une des conséquences observées dans les pays qui ont mis en place ou tenté de mettre en place ce type de politique, c'est la montée des revendications enseignantes pour étendre les incitations à d'autres zones. Naturellement, toute extension d'une politique d'incitation diminue automatiquement son caractère incitatif : pourquoi aller dans des zones difficiles quand on touche sensiblement la même prime dans une zone urbaine ? Il faut aussi tenir compte du fait que, financièrement, une extension des incitations se révélera vite trop coûteuse pour le ministère de l'éducation. Ce type de mesures nécessite donc des discussions en amont avec les représentants des enseignants.

Toujours est-il, si on souhaite que les incitations de nature financière aient l'impact souhaité, il faut résoudre le problème du paiement des salaires dans les zones reculées. En effet, l'une des caractéristiques de ces zones est que les enseignants doivent parcourir de longues distances pour percevoir leur salaire. Il n'est pas rare, d'ailleurs, qu'ils doivent s'absenter pendant plusieurs jours, autant de jours d'école perdus pour les élèves de ces zones par rapport à leurs camarades des zones urbaines. Dans ce domaine, des progrès sont possibles même dans un contexte très difficile, comme le montre l'exemple de la République centrafricaine. En effet, à la suite du conflit qu'a connu le pays, le système bancaire est inexistant en dehors de quelques villes et il est donc très difficile de verser des salaires en région, surtout dans les zones rurales. Pour contourner cette difficulté, le Ministère de l'Éducation s'est rapproché de différents opérateurs privés qui ont des activités dans les régions. Il s'est trouvé que ces opérateurs se sont montrés très intéressés, car ils étaient confrontés en quelque sorte au problème inverse, c'est-à-dire acheminer leurs fonds vers la capitale. De façon très innovante, plusieurs opérateurs de téléphonie mobile proposent des systèmes de crédits via les téléphones mobiles. Appliqué au paiement des salaires, ce système permettrait à l'enseignant de recevoir sur son mobile par message un crédit équivalent à son salaire⁶⁶ qu'il pourrait ensuite percevoir auprès d'une boutique de la société. Ce type de solution devrait permettre une couverture du territoire sans précédent. Le Ministère envisage d'avoir recours à ces techniques

66 Ces procédures sont sécurisées.

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

dès l'année scolaire 2009-2010. Le développement spectaculaire de la téléphonie mobile, y compris dans les pays fragiles, pourrait donc donner lieu à des solutions innovantes et performantes au paiement des salaires en zone rurale dans les pays africains.

D'autre part, les incitations financières ne sont probablement pas suffisantes pour maintenir la motivation des individus qui se trouvent dans les zones isolées et où l'environnement est particulièrement difficile, notamment en raison de la pauvreté. Aussi, il importe de prévoir un encadrement de proximité relativement efficace. Cela passe d'abord par la dynamique de l'équipe pédagogique au niveau de l'école. Cela passe également par des visites pas trop espacées de conseillers pédagogiques et d'inspecteurs, ce qui implique des moyens spécifiques pour ces zones. Ensuite, le regroupement régulier, plusieurs fois par an, des enseignants par zone pourrait contribuer à briser le sentiment d'isolement, en leur permettant d'échanger avec des collègues dans des situations semblables et d'avoir accès à des formations. Enfin, les perspectives de mobilité géographique et de carrière, si elles sont directement liées à leur travail dans ces zones défavorisées, peuvent être une source de motivation importante.

Il apparaît très clairement, après avoir passé en revue les différentes mesures existantes, que pour remédier aux déséquilibres dans la répartition des enseignants sur le territoire et attirer et maintenir les enseignants dans les zones rurales – y compris les plus reculées –, il sera nécessaire de faire preuve de beaucoup de pragmatisme et de recourir à un ensemble de stratégies. L'enjeu n'est autre que la généralisation de l'école primaire en zone rurale et donc l'atteinte de la SPU.





4. L'absentéisme des enseignants

L'absentéisme n'est pas un problème spécifique au milieu éducatif dans les pays en développement, on le retrouve dans la plupart des secteurs et notamment les secteurs sociaux. L'absentéisme des enseignants est considéré comme un problème majeur dans de nombreux pays de la région, malgré une connaissance approximative de la situation en raison d'une information lacunaire. En effet, si les cas d'absentéisme sont plus ou moins bien enregistrés au niveau de l'école, ils le sont rarement au niveau régional et quasiment pas recensés au niveau central. Par ailleurs, même lorsqu'elle est enregistrée, l'information est rarement utilisée par l'école, qui n'est pas toujours obligée de retransmettre l'information aux niveaux administratifs supérieurs. Toutefois, les quelques études disponibles sur le sujet montrent que l'absentéisme des enseignants est un problème très important aux conséquences nuisibles sur les systèmes éducatifs. Il a tout d'abord un impact négatif sur la qualité des apprentissages (Chaudhury *et al.*, 2006 ; Das *et al.*, 2005 ; Duflo et Hanna, 2005 ; Michaelowa, 2002). On sait que le nombre d'heures enseignées dans l'année est un facteur central des acquisitions des élèves, et l'absentéisme tend à diminuer fortement le nombre d'heures de cours effectivement dispensées. Ensuite, l'absentéisme des enseignants induit des coûts, estimés entre 10% à 24% des dépenses d'éducation primaire dans les pays en développement. En Zambie, l'estimation des pertes annuelles faisant suite à l'absentéisme donnait un chiffre de 17 millions de dollars, soit 0,31% du PIB du pays (Patrinos et Kagia, 2007). Il est donc nécessaire de considérer cette question comme une dimension importante de la politique enseignante, mais avec cette précaution préalable : les causes de l'absentéisme sont multiples et ne relèvent pas nécessairement de la responsabilité individuelle de l'enseignant. L'objectif ici est de donner une vision aussi complète que possible de cette question sur la base des informations disponibles.

4.1. Des éléments empiriques sur l'absentéisme des enseignants

Des enquêtes spécifiques sur l'absentéisme, comme les enquêtes PETS⁶⁷, ont été menées dans quelques pays de la région. Elles fournissent des informations assez détaillées sur la question. Elles suggèrent des niveaux d'absentéisme relativement élevés, touchant entre 13% des enseignants au Ghana (Banque mondiale, 2004) et 19% à Madagascar (Banque mondiale, 2008) et en Ouganda (Banque mondiale, 2007e ; Habyarimana, 2006⁶⁸). Les enquêtes du PASEC et du SACMEQ incluent également dans leur protocole des questions sur l'absentéisme. Basées sur les réponses des enseignants (PASEC) ou des directeurs d'écoles (SACMEQ), les informations obtenues sont toutefois moins fiables que celles obtenues par les enquêtes PETS, qui observent de visu la présence ou l'absence de l'enseignant. Comme le rappelle Bonnet (2008), ces réponses peuvent être entachées d'imprécisions⁶⁹ et de mauvaise représentation intentionnelle, les enseignants

67 *Public Expenditure Tracking Survey*.

68 En Ouganda, une enquête similaire menée en 2004 faisait état d'un taux d'absentéisme de 27% (Chaudhury *et al.*, 2006).

69 D'une manière générale, le moment de l'enquête est susceptible d'influer fortement sur les réponses. A Madagascar, l'absentéisme est plus élevé en saison des pluies qu'en saison sèche (Banque mondiale, 2008). En Ouganda, des différences saisonnières sont également rapportées : l'absentéisme est plus élevé en début d'année scolaire et pendant les périodes de récoltes (Habyarimana, 2006, cité par Banque mondiale, 2007e).

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

pouvant être tentés de sous-estimer leurs absences. Il reste que les données n'en montrent pas moins une prévalence élevée de l'absentéisme : au cours du mois précédent l'enquête du PASEC, près de la moitié des enseignants au Mali et au Niger ont été absents au moins un jour ; ils étaient près des deux tiers dans ce cas au Tchad, en Guinée et en Mauritanie (Bonnet, 2007). Dans les pays du SACMEQ, le problème de l'absentéisme, tel que perçu par les directeurs d'écoles, semble tout aussi important que dans les pays d'Afrique francophone, sans qu'il soit néanmoins possible de juger avec précision de l'ampleur du phénomène. Les données du SACMEQ indiquent que plus de la moitié des élèves (55%) sont dans des écoles où le directeur rapporte l'existence du problème et qu'ils sont 8% à fréquenter un établissement où l'absentéisme des enseignants est considéré comme étant élevé. Des variations émergent cependant d'un pays à l'autre. Le problème apparaît particulièrement important en Ouganda, où plus de 20% des élèves sont dans des établissements où l'absentéisme est jugé élevé. Le Malawi, le Mozambique et les Seychelles feraient également face à une prévalence de l'absentéisme relativement plus importante que dans les autres pays de la sous-région (Bonnet, 2007). En Afrique de l'Ouest, les enseignants déclarent être absents en moyenne une demi-semaine par mois. De fortes variations sont, là encore, observées entre pays : le nombre moyen de jours d'absence au cours du mois précédent l'enquête s'échelonne entre 1,4 au Niger et 4,7 au Sénégal (Michaelowa, 2002 ; Bonnet, 2007). Le cas du Sénégal est particulièrement inquiétant, les enseignants ayant déclaré manquer en moyenne près d'une semaine de cours le mois précédent l'enquête. Dans les pays du SACMEQ, le nombre de jours perdus à la suite d'événements non liés à l'école était nettement plus bas, se situant en moyenne à six par an, avec une fourchette variant entre 1,9 jour au Botswana et 11,5 jours en Tanzanie (Bonnet, 2007).

4.2. Les principales causes de l'absentéisme des enseignants

Il est utile ici de rappeler que l'absentéisme a des causes multiples et qu'il ne relève pas nécessairement de la seule responsabilité de l'enseignant. Différents facteurs influent sur l'absentéisme : certains sont liés à l'enseignant et d'autres, aux caractéristiques de la classe ou de l'école, voire à l'environnement scolaire ou à l'administration. Les facteurs en jeu tendent à varier d'un pays à l'autre, rendant difficile toute généralisation. Les raisons les plus souvent invoquées pour expliquer les absences⁷⁰ sont les problèmes de santé, les raisons familiales (incluant maladie, décès, mariage ou naissance) et les grèves (Bonnet, 2007). Une autre raison souvent avancée est le temps pris pour aller percevoir le salaire. D'autres motifs portent également sur l'engagement dans une autre activité économique pour compléter le salaire, la poursuite d'études en vue d'accroître ses qualifications, le manque de motivation, ou encore le fait d'habiter loin de l'école.

⁷⁰ Dans le cadre des enquêtes PASEC, la question était posée aux directeurs d'écoles : ils devaient choisir au maximum trois réponses parmi un ensemble de propositions.



Ainsi, les problèmes de santé sont une des principales causes d'absence dans la plupart des pays. C'est particulièrement vrai dans les pays ou les zones fortement touchés par le paludisme ou le VIH/sida. Si, à Madagascar, les problèmes de santé représentent près d'un quart des motifs d'absence (Banque mondiale, 2008), en Zambie, ce taux monte à 35% et à 62% si on inclut les maladies de proches et les enterrements (Das *et al.*, 2005). Ce problème s'accroît en milieu rural, où une visite chez un médecin et les soins en ville peuvent prendre plusieurs jours. Même s'il est encore difficile d'évaluer l'impact réel du VIH/sida sur l'absentéisme, il n'en reste pas moins que la maladie entraîne de longues périodes d'absence (traitement de la maladie, soins aux parents infectés, enterrement). Le VIH/sida demande différents types de mesures qui vont au-delà de la seule politique éducative. On pense notamment à l'amélioration de la disponibilité de soins de proximité, au renforcement des programmes de prévention et, dans une autre perspective, au développement d'un groupe de remplaçants en vue d'assurer la continuité des cours (Das *et al.*, 2005).

L'absentéisme des enseignants serait également encouragé par leur implication dans des activités secondaires. Les données du PASEC montrent qu'entre 23% (Mauritanie) et plus de 70% (Tchad) des enseignants sont engagés dans une autre activité rémunératrice qui, dans bien des cas, empiète sur les heures de préparation des cours, voire sur les heures de classe.

Tableau 5.6 : Pourcentage des enseignants ayant une activité secondaire dans certains pays du PASEC

Guinée	Mali	Mauritanie	Niger	Tchad	Togo
30 %	51 %	23 %	24 %	72 %	28 %

Source : Bonnet (2007)

Dans de nombreux pays, la perception du salaire est une cause importante d'absence des enseignants, notamment en zone rurale, même si là aussi il est assez difficile de le quantifier précisément. A Madagascar, cette cause explique 13% des absences et implique une absence variant entre 1,4 jour par mois en saison sèche et 1,8 jour par mois en saison des pluies, avec de grandes variations d'une région à l'autre. Ainsi, dans la province de Mahajanga, les jours d'absence dépassent en moyenne quatre jours par mois en saison des pluies pour se situer légèrement en dessous de trois jours en saison sèche (Banque mondiale / UNICEF, PETS novembre 2006 et mai 2007). La faiblesse des moyens de communication, l'enclavement de nombreuses zones, les problèmes de sécurité rendent la perception du salaire difficile et représentent un enjeu de taille. Une situation similaire s'observe au Lesotho, où la plupart des enseignants doivent aller collecter leur paye à la fin de chaque mois. Cela provoque des absences pouvant aller jusqu'à trois jours, laissant parfois l'école avec un seul instituteur, voire sans instituteur (Banque mondiale, 2007c). En Zambie, la gestion des salaires se fait au niveau du district. Les maîtres travaillant en ville se voient

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

directement transférer leur salaire sur leur compte en banque. Quant à ceux travaillant en milieu rural, ils sont généralement payés en liquide, au niveau du district. Dans les zones reculées, en particulier, cela occasionne de longues périodes d'absence en raison des difficultés de transport. En Erythrée, les services de paye sont fortement déconcentrés, permettant aux instituteurs d'aller chercher leur salaire sans trop devoir s'absenter. De plus, ils sont tenus de s'acquitter de cette tâche pendant leurs périodes creuses ou après le travail. En Ouganda, comme au Malawi, les enseignants sont payés directement sur leur compte bancaire, ce qui réduit les retards. Toutefois, en milieu rural, il n'est pas toujours possible de disposer d'un compte bancaire à proximité du lieu de travail. Il devient dès lors nécessaire de se déplacer (Banque mondiale, 2007d,e). La situation se complique encore lorsque le paiement des salaires prend du retard. Enfin, en Tanzanie, l'irrégularité de la paye poserait de sérieux problèmes. Le transfert des salaires au niveau des districts est parfois retardé, conduisant à des retards de paiement des enseignants. En outre, le fait que le jour de paye n'est pas toujours connu contraint les enseignants à patienter, parfois toute une semaine, au centre de paye dans l'attente de leur salaire.

Par ailleurs, plusieurs études ont mis en évidence une plus grande fréquence de l'absentéisme chez les enseignants fonctionnaires que chez les enseignants contractuels ou communautaires. Cette caractéristique se retrouve dans de nombreux pays de la sous-région francophone (Bonnet, 2007 ; Michaelowa, 2002 ; Banque mondiale, 2008). Michaelowa estime entre 1,5 et 2 le nombre de jours d'absence par mois en moins pour les maîtres contractuels ou communautaires. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette observation. Premièrement, ces enseignants sont souvent recrutés localement, ce qui limite les déplacements pour des raisons familiales. Deuxièmement, les maîtres communautaires sont embauchés et rémunérés directement par les parents d'élèves, ils sont donc sous la supervision directe de leur employeur⁷¹ et ils n'ont pas besoin de se déplacer pour aller chercher leur paye. Troisièmement, comme l'a noté Michaelowa (2002), certains de ces enseignants présentent un fort désir de changer d'école et seraient, par là, plus rigoureux dans le travail en vue d'obtenir une mutation. Quatrièmement et dernièrement, les enseignants contractuels et communautaires ont, en moyenne, beaucoup moins d'ancienneté que les enseignants fonctionnaires et seraient donc plus motivés et enthousiastes que leurs collègues.

Il faut également évoquer le cas des absences non autorisées, qui correspondent à un non-respect des règlements scolaires et de l'éthique professionnelle. A Madagascar, les absences non autorisées représentent un quart des raisons les plus souvent invoquées pour expliquer l'absence de l'enseignant. De plus, dans plusieurs pays, on rapporte l'existence d'enseignants présents sur les lieux de travail, mais non en classe. En Ouganda, cela concerne un tiers des maîtres (Banque mondiale, 2008, 2007e). Ces points mettent en lumière les problèmes de gestion et de suivi des enseignants au niveau de l'école et de la communauté. Au niveau de l'école, il apparaît que les directeurs d'écoles sont eux-mêmes souvent absents, et parfois davantage que les enseignants. En Ouganda, le taux d'absentéisme des directeurs serait de 50%

⁷¹ Les études sur la question établissent en général un lien négatif entre le contrôle des parents et de la communauté éducative (inspection) et l'absentéisme (Michaelowa, 2002 ; Habyarimana, 2006).



supérieur à celui des enseignants et, dans la moitié des cas, les absences seraient justifiées par des obligations officielles (Banque mondiale, 2007e). Mais même lorsqu'ils sont en poste, les directeurs ne suivent pas toujours le travail des enseignants. En outre, ils disposent rarement de moyens de pression efficaces pour assurer la présence des enseignants en classe. L'introduction du paiement des salaires directement sur le compte en banque des enseignants aurait réduit leur pouvoir de pression, les directeurs ne pouvant plus procéder à des rétentions de salaire en cas de mauvais comportement de l'instituteur. Dans la plupart des pays, des procédures existent pour sanctionner l'enseignant qui s'est absenté de manière répétée sans motif valable. Dans la grande majorité des cas, les problèmes de comportement des enseignants sont d'abord gérés par le directeur au niveau de l'école : avertissements verbaux puis avertissement écrit en cas de récidive. Dans les cas graves et répétés, des sanctions disciplinaires formelles peuvent être engagées. Toutefois, celles-ci sont souvent longues et laborieuses : en Ouganda, elles peuvent prendre jusqu'à quatre ans avant d'être instruites. La longueur du processus, outre le fait de rendre l'action pénible, tend à réduire l'impact de la sanction et, plus fondamentalement, celui de la supervision. La crainte que de telles mesures disciplinaires détériorent les relations au sein de l'établissement et favorisent des conflits entre l'enseignant et la communauté en limite également le recours. L'usage des sanctions formelles est, de ce fait, rare⁷² : au Mozambique, en 2005, sept enseignants ont été licenciés et 23 suspendus, sur un total de 46 000 (Mulkeen, 2006). Au Malawi, 56 enseignants sur un total de 44 000 étaient démis de leurs fonctions en 2006, dont 13 pour désertion de poste (Banque mondiale, 2007d)⁷³. Dans de nombreux cas, le directeur d'école préférera procéder au transfert des maîtres à problèmes. De plus, l'inspection dans nombre de pays est rarement efficace, ces services disposant de peu de moyens humains et matériels pour assurer un contrôle et un suivi réguliers des écoles.

Enfin, on note, en général, que les parents d'élèves et la communauté éducative locale ne sont pas toujours impliqués dans les questions de gestion des enseignants, soit par manque d'intérêt, soit par manque de moyens pour exercer une quelconque pression. Au Ghana, une étude menée par Care International en 2003 (citée par Akyeampong *et al.*, 2007) montrait que les communautés pauvres se sentaient incapables de tenir les enseignants responsables de leur absence, les considérant comme « intouchables ». Par crainte que l'école ne se voit plus allouer d'enseignants, elles se montraient également réticentes à aller porter plainte ou à rapporter aux autorités éducatives ce type de problèmes. Les observations font ressortir que dans un contexte marqué par un contrôle local plus soutenu (paiement du maître directement par les parents d'élèves, organisation périodique de réunions des parents d'élèves, existence de contributions financières des parents d'élèves à l'école), les problèmes d'absentéisme tendent à être moins prononcés. L'implication des parents et de la communauté pourrait donc en partie compenser le manque de suivi et de supervision des autorités éducatives.

72 Toutefois, lorsque menées, elles conduisent souvent à des sanctions pouvant aller jusqu'au renvoi de l'enseignant.

73 Au Malawi, au cours de la période 2004-2006, les principaux motifs de licenciement des enseignants étaient liés aux problèmes d'immoralité (relations sexuelles avec les élèves, 80 cas sur 203) et de désertion de poste (50 cas sur 203) (Banque mondiale, 2007d). En Zambie, les causes les plus courantes de cas de discipline portent sur l'alcoolisme et l'absentéisme (Banque mondiale, 2007f).

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

4.3. Comment réduire l'absentéisme et son impact sur le système éducatif ?

Les causes multiples de l'absentéisme qui viennent d'être citées montrent qu'il n'y a pas de solution simple à ce problème. Deux voies complémentaires s'offrent aux responsables éducatifs : la première consiste à tenter de diminuer les absences quand les causes sont liées à des mesures administratives ; la seconde vise à compenser les absences pour éviter qu'elles nuisent au bon fonctionnement du système éducatif. Cette seconde voie est particulièrement importante dans les pays qui sont confrontés à des problèmes de pandémie.

Dans tout système éducatif, il est courant de faire face à des absences des enseignants. Bien sûr, ce phénomène peut être plus ou moins marqué selon les pays, et la section précédente a montré que, dans la plupart des pays africains, le problème revêt une certaine ampleur. Une première question est donc de savoir si les systèmes éducatifs sont dotés de dispositifs efficaces qui permettent de procéder à des remplacements lorsqu'une absence se produit. On dispose malheureusement de peu d'informations sur ce thème, au-delà des constats d'absence évoqués précédemment. Une étude réalisée en Mauritanie sur un échantillon restreint d'enseignants montre que, dans environ 40% des cas, les enseignants absents ne sont pas remplacés (Jarousse et Suchaut, 2002). Les auteurs observent également « des différences régionales relativement importantes qui illustrent le fait que ce sont les régions urbanisées, pour lesquelles les absences sont déjà les plus rares, qui se révèlent aussi les plus à même d'organiser le remplacement des maîtres absents ». Les informations sur la gestion des absences sont lacunaires ; or, cet aspect devrait faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de la politique enseignante, car ses conséquences sur le fonctionnement du système et sur son efficacité sont directes.

Ainsi, diverses mesures sont mises en œuvre dans les pays de la région pour réduire l'absentéisme en agissant sur ses causes. Renforcer la supervision et le suivi des enseignants et des directeurs est une priorité dans de nombreux pays. Il s'agit de renforcer les mécanismes de contrôle et de supervision au niveau de l'école à travers différentes mesures : (i) le renforcement des capacités des différents intervenants, notamment les directeurs d'établissements et les parents d'élèves, dans le suivi des enseignants, (ii) l'augmentation du nombre et de la qualité des inspections et (iii) la sensibilisation de l'ensemble de la communauté éducative locale aux problèmes de l'absentéisme et de son impact. A Madagascar, dans le cadre du programme AGEMAD⁷⁴, le Ministère de l'Education a expérimenté une supervision plus rapprochée des élèves et des enseignants dans 15 circonscriptions scolaires ; il est prévu de l'étendre à l'ensemble des 111 circonscriptions d'ici 2010. Le développement des « Contrats programme de réussite scolaire » (CPRS) peut également être un outil pertinent dans la gestion et le contrôle des enseignants et des élèves. Le CPRS met en relation l'ensemble des acteurs de la communauté scolaire – élèves, parents, enseignants, autorités scolaires, communauté – en vue d'établir un contrat autour de la réussite scolaire de l'élève. Le processus d'établissement du

74 L'AGEMAD est l'application à Madagascar de l'initiative régionale en Afrique AGEPA. Ce programme vise à améliorer la gouvernance du secteur en instaurant des mécanismes de suivi et de contrôle des tâches que sont tenus de réaliser les différents acteurs (publics, parents, etc.) impliqués dans le fonctionnement du secteur éducatif.



contrat se fait de manière participative et inclut un diagnostic de la situation de l'établissement scolaire, des discussions sur les actions à entreprendre et la détermination des responsabilités de chaque entité. En fin d'année, le contrat est évalué et actualisé ou réorienté. Le CPRS se présente donc comme un outil à la fois de mobilisation des différents acteurs de l'éducation et de programmation (EPT, 2008 ; UNICEF, 2008). La Gambie, de son côté, a mis en place des unités de supervision (*cluster monitoring*) qui, lors de leurs visites aux écoles, consultent systématiquement les registres de présence des enseignants que doivent tenir à jour les écoles. Chaque unité est en charge d'un nombre restreint d'écoles et dispose d'un moyen de transport pour visiter de manière régulière les écoles. Ces unités de suivi auraient fortement contribué à améliorer la situation : elles constituent, à cet égard, une solution envisageable pour le suivi des écoles et l'amélioration de la qualité (Banque mondiale, 2007b).

A côté de ce type de mesure, il est aussi important de renforcer le suivi statistique de la présence des enseignants et des heures effectives d'enseignement. Au niveau de l'école, cela passe par un enregistrement systématique des absences et des heures de travail. Pour être utiles, ces données doivent être analysées et suivies aux différents niveaux hiérarchiques, depuis l'école jusqu'au niveau central. Cela suppose l'existence de systèmes de gestion et d'information aptes à capturer et traiter de manière régulière ce type d'informations. Des enquêtes nationales, de type PETS, peuvent également être un bon outil de suivi pour les responsables de l'éducation.

La mise en œuvre de sanctions pour les absences répétées et non justifiées est également une voie à considérer. Les retenues de salaire sont utilisées dans ce cadre par certains pays. En Zambie, les autorités du district peuvent bloquer de manière temporaire les salaires des enseignants absents, que ceux-ci soient versés en liquide ou électroniquement. Toutefois, l'instauration des virements directs a conduit à limiter la portée des sanctions, celles-ci mettant de nombreux mois à se concrétiser. En Gambie, pour des raisons similaires, les sanctions sur salaire sont rarement engagées : en 2006, on comptait 295 cas de sanctions sur les salaires pour 2 400 enseignants. Il n'empêche que la mesure semble efficace : une fois le salaire bloqué, les enseignants en cause réapparaissent (Banque mondiale, 2007b). Parallèlement, certains préconisent de développer des codes de bonne conduite à l'attention des enseignants. Ces codes clarifient les attentes en termes de bonne conduite et de performances. Ce type de document se serait montré utile dans la sensibilisation des intéressés sur ces questions en Asie du Sud-Est (Hallak et Poisson, 2005, cités par Patrinos et Gajia, 2007).

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

La question du paiement des salaires reste un problème sérieux, particulièrement dans les zones rurales. La centralisation des opérations et le recours aux transferts bancaires ont été instaurés dans de nombreux pays pour réduire les délais. D'autres pays, comme Madagascar, en raison d'un système bancaire atrophie, ont opté pour un dispositif faisant appel aux chèques postaux (EPT, 2008). Cependant, le problème des zones rurales reculées reste posé. L'exemple de la RCA évoqué précédemment, qui se base sur les technologies de la téléphonie mobile, pourrait inspirer d'autres pays pour gérer la rémunération des enseignants en zone rurale.

L'absentéisme est une question complexe aux causes multiples. Il n'y a ni solution unique ni solution simple pour en réduire l'ampleur et les conséquences. Toutefois, certaines mesures tendent à produire des résultats intéressants, même si les informations disponibles sont encore trop parcellaires pour avoir une vision complète du phénomène. Il s'agit d'une dimension importante de la politique éducative qui mériterait une attention particulière dans le cadre de la gestion quotidienne du système éducatif, mais aussi des études complémentaires afin d'en avoir une meilleure compréhension.





5. Le maintien d'enseignants motivés dans le système éducatif

L'émergence extrêmement rapide de nouvelles catégories d'enseignants dans les systèmes éducatifs africains a bousculé les politiques enseignantes traditionnelles. Cette recomposition du corps enseignant, qui est une conséquence directe de l'engagement des pays pour la SPU dans un contexte de fortes contraintes, implique de nouvelles politiques enseignantes. En effet, elle accentue la question de la rétention des enseignants, notamment les plus compétents, dans leur fonction, une question qui devient un des enjeux majeurs pour les politiques éducatives aujourd'hui. Dans le contexte actuel, marqué par une pression croissante pour une éducation de qualité et par un environnement de travail de plus en plus difficile pour les enseignants (avec l'accroissement des tailles de classe et l'arrivée massive d'enfants issus des milieux les plus défavorisés), les questions de motivation et d'engagement prennent un sens nouveau. Si le sujet reste peu exploré, les quelques éléments d'analyse dont on dispose montrent que la motivation de l'enseignant, à l'instar de ses compétences et aptitudes, serait un élément déterminant de l'efficacité pédagogique. Elle influencerait positivement les acquisitions des élèves à travers les efforts déployés par l'enseignant dans son travail et en réduisant l'absentéisme de l'enseignant (Bernard *et al.*, 2004 ; Michaelowa, 2002).

Ce contexte général de recomposition du corps enseignant et de pression grandissante sur le personnel enseignant invite à reconsidérer les perspectives qu'ouvre ce métier pour ceux qui l'intègrent. Comment espérer conserver des enseignants motivés et dynamiques sans une vision claire de leurs perspectives d'évolution professionnelle ? Les chapitres précédents ont parfois pointé des insuffisances dans ce domaine qui rendent les politiques enseignantes relativement fragiles dans certains pays.

5.1. La motivation des enseignants

La motivation des enseignants apparaît dès lors comme un enjeu majeur, car elle influe directement sur la qualité des apprentissages, l'absentéisme et l'attrition des enseignants. Cependant, il s'agit d'une dimension qui n'est pas très aisée à appréhender. La mesure de la motivation reste, en effet, un exercice assez délicat. Le PASEC cherche à apprécier cette dimension à travers la satisfaction professionnelle. A la question « quel métier choisiriez-vous si vous deviez à nouveau refaire un choix professionnel ? », ils sont près de 73% des enseignants à répondre qu'ils choisiraient à nouveau le métier d'enseignant en Guinée. En revanche, ils sont à peine 40% dans ce cas au Sénégal et 46% en Côte d'Ivoire (cf. tableau 5.7). Il y a donc des situations relativement diversifiées selon les pays. La satisfaction dans l'emploi semble

Chapitre 5

Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante

également plus faible chez les enseignants fonctionnaires que chez les enseignants contractuels ou communautaires (Bonnet, 2007).

Tableau 5.7 : Indication sur la satisfaction des enseignants en Afrique francophone

Pays	% d'enseignants qui choisiraient la même profession
Burkina Faso	57 %
Cameroun	56 %
Côte d'Ivoire	46 %
Guinée	73 %
Madagascar	65,5 %
Mali	65 %
Mauritanie	54 %
Niger	59 %
Sénégal	41 %
Tchad	60 %

Sources : Bonnet, 2007 ; Michaelowa, 2002

L'enseignement primaire est aujourd'hui perçu, par certains étudiants, comme une profession de dernier recours, ou encore comme un tremplin vers des niveaux d'enseignement plus élevés ou même vers d'autres professions. Une enquête menée auprès d'élèves de l'école de formation des enseignants du Lesotho (*Lesotho College of Education*) montrait que, parmi les futurs enseignants destinés à l'enseignement primaire, un tiers d'entre eux auraient opté pour l'enseignement secondaire ou pour une autre profession : c'est faute de qualifications initiales suffisantes qu'ils ont dû s'orienter vers l'enseignement primaire. En Gambie, une enquête similaire révélait que seuls 18% des futurs enseignants de l'école primaire déclaraient vouloir initialement enseigner à ce niveau

d'enseignement. Dans la grande majorité, ils souhaitent poursuivre leurs études pour pouvoir enseigner dans des niveaux plus élevés ou encore changer de profession (18%). Par ailleurs, peu d'entre eux pensent s'engager à long terme dans la profession : dans ce cas, ils ne sont que 43% en Gambie et 40% au Lesotho (Banque mondiale, 2007b,c).

Dans une des rares études quantitatives sur la question en Afrique subsaharienne, Michaelowa (2002), à partir des données du PASEC⁷⁵, montre que la satisfaction des enseignants est liée en partie aux conditions de travail. En effet, elle est négativement affectée par le fait de devoir enseigner dans des classes à grand effectif, en milieu rural et dans une école sans électricité. Par ailleurs, comme cela a été souligné dans le chapitre précédent, au-delà du diplôme de fin de second cycle secondaire (baccalauréat), le niveau d'études de l'enseignant a un impact non négligeable et négatif sur la satisfaction de l'enseignant. Une explication plausible est le décalage existant entre les aspirations professionnelles de ces enseignants et les réalités du métier. Un autre résultat obtenu par l'auteure réside dans le rôle limité du niveau de salaire sur la satisfaction des enseignants. Sans négliger le rôle que tient le salaire, ce résultat montre qu'il n'est pas suffisant à assurer la satisfaction des enseignants, et invite donc à adopter une perspective plus large quand on traite de la motivation des enseignants, notamment dans le cadre de l'évolution de carrière.

75 Ces données portent sur le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Madagascar et le Sénégal.



5.2. Le développement professionnel des enseignants

Un des moyens pour agir sur la motivation et réduire les phénomènes d'absentéisme et d'attrition est d'offrir aux enseignants des structures de carrière attractives. Outre la rémunération, qui reste un enjeu majeur du dialogue social, les possibilités de promotion et de développement personnel et professionnel de l'enseignant sont importantes. Sur ce plan, les spécialistes estiment que le développement professionnel des enseignants doit être considéré comme un processus continu qui débute avec la formation initiale de l'enseignant et s'achève quand celui-ci prend sa retraite (Villegas-Reimer, 2003). Cette approche implique des évolutions majeures des politiques de formation et de promotion des enseignants existantes.

La conception moderne du développement professionnel de l'enseignant ne se limite donc pas à l'évolution salariale, mais veut plutôt que celui-ci se voit offrir des occasions de formation tout au long de sa carrière. L'objectif poursuivi est multiple. Il s'agit tout d'abord de lui permettre de progresser dans ses pratiques professionnelles et ainsi d'améliorer son efficacité pédagogique. Le fait de bénéficier d'un encadrement montre à l'enseignant qu'il est accompagné tout au long de sa carrière, ce qui ne peut qu'influer positivement sur sa motivation. Bien sûr, l'effet motivant doit être renforcé par la prise en compte des formations suivies et validées dans l'évolution de la carrière de l'enseignant. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ce n'est pas seulement la formation suivie qui est importante, mais également ses implications dans les pratiques de classe. Aussi, contrairement à ce qu'on observe dans la majorité des pays à l'heure actuelle⁷⁶, la qualité de l'enseignement dispensé par l'enseignant devrait être un des critères majeurs dans les décisions de promotion⁷⁷.

L'un des obstacles majeurs en ce qui concerne la carrière des enseignants est le manque d'opportunités de promotion. Automatiques au sein d'un même grade, elles le sont rarement d'un grade à l'autre et encore moins lorsqu'il s'agit d'accéder aux postes promotionnels (maître senior, directeur adjoint et directeur, conseiller pédagogique, etc.). Cette situation tient au nombre limité de postes disponibles et aux processus de promotion qui sont souvent concurrentiels, même si le peu de transparence de ces processus est un problème récurrent dans de nombreux pays et que l'objectivité des décisions est parfois mise en cause. Le nombre de postes promotionnels est réduit étant donné la structure pyramidale des emplois du système scolaire. En Zambie, 83% des enseignants à l'école primaire sont employés au niveau de base, 8% comme enseignants seniors, 4% comme directeurs adjoints et 5% comme directeurs.

Du reste, il n'est probablement pas très pertinent d'envisager comme objectif ultime du système de promotion des enseignants l'accès à des fonctions administratives. En effet, il est tout de même préférable de considérer que l'objectif est bien de conserver des enseignants motivés dans les salles de classe. Dans ce sens, les enseignants peuvent légitimement anticiper des augmentations de salaire tenant compte de leur expérience, de l'augmentation de leurs qualifications et du travail réalisé auprès de

76 La Zambie fait exception, car la performance des enseignants y est un critère explicite dans la sélection du candidat. Ce pays dispose d'un système d'évaluation des enseignants caractérisé par une évaluation annuelle par le directeur de l'établissement et par un officier représentant le Ministère au niveau du district.

77 L'évaluation par plusieurs personnes, si elle est bien encadrée, comme dans le cas du recrutement présenté au début de ce chapitre, permettrait d'encadrer ce type de promotion.

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

leurs élèves. Cela implique que la grille salariale prévoit des évolutions en fonction de critères précis. A l'heure actuelle, dans la plupart des pays, les enseignants employés par l'Etat sont payés selon les grilles salariales de la fonction publique, grilles constituées de différents grades et d'une série d'échelons (généralement entre 7 et 10) au sein de chacun d'eux. Le niveau de salaire initial dépend en général du niveau de diplôme : plus la personne est diplômée, plus elle intègre la fonction avec un grade élevé et, partant, avec un salaire important. Les augmentations de salaire qui suivent se font annuellement de manière automatique, jusqu'à ce que le plafond du grade soit atteint. Une fois le plafond atteint, l'étape suivante consiste en une promotion pour accéder à un autre grade, correspondant à des grades intermédiaires au sein d'un même statut, ou encore à des postes d'enseignants seniors, de directeurs adjoints ou de directeurs. Dans le cas d'absence de promotion, le salaire plafonne. Dans la plupart des pays, la grille des salaires est peu évolutive. Les augmentations de salaire d'un enseignant qualifié sont faibles au sein d'un même grade, variant entre 11% et 18% sur une période de 7 à 10 ans dans 5 pays anglophones d'Afrique. Les écarts sont plus sensibles quand on change de grade. Ainsi, un directeur dans le grade le plus élevé gagne 2,4 fois plus qu'un maître qualifié en Ouganda et 3 fois plus en Zambie. Le Malawi fait exception, marqué par une échelle des salaires particulièrement ouverte, puisqu'un directeur dans le plus haut grade y gagne presque neuf fois plus qu'un enseignant qualifié. Il est évident que ce type de structure de rémunération incite les enseignants à aller vers les postes d'encadrement plutôt qu'à rester dans leurs classes. C'est un aspect sur lequel les politiques enseignantes devraient être attentives, car il convient que la promotion dans le corps enseignant incite au maintien dans les classes.

Les questions de mobilité géographique constituent aussi un enjeu de gestion majeur à prendre en compte. Outre des incitations spécifiques (primes, logement, etc.) dont devraient bénéficier les enseignants dans les zones difficiles, notamment les zones rurales isolées, il est nécessaire de permettre à ceux qui le souhaitent une mobilité géographique à partir d'une certaine durée dans la zone (3 à 5 ans). Des progressions de carrière plus rapides dans les zones les plus difficiles pourraient contribuer à rendre ces dernières plus attrayantes. La difficulté d'avoir des enseignants dans les zones reculées a déjà été évoquée dans ce chapitre, mais il est utile ici d'insister sur l'idée de la prise en compte dans la progression de carrière de l'enseignant des durées de travail dans ces zones spécifiques.

Toutefois, le défi qui semble le plus délicat dans le cadre du développement professionnel est sans nul doute l'accès continu à la formation pour les enseignants. Compte tenu de la situation dépeinte dans cet ouvrage, il est clair qu'il est nécessaire de revoir complètement les systèmes de formation en place pour atteindre cet objectif. Il apparaît notamment particulièrement difficile d'assurer la formation des personnels en poste dans les zones rurales, où devraient pourtant se concentrer les efforts. Il existe néanmoins des possibilités qui ont été explorées dans certains contextes. La formation à distance est l'une des voies à privilégier en matière de



formation en cours d'emploi. Une autre piste intéressante est celle du réseau d'enseignants, qui consiste à réunir des enseignants pour leur permettre d'échanger sur leurs expériences professionnelles et de bénéficier de formations. Si ce type de réseau est souvent à l'initiative des enseignants dans les pays développés, on peut parfaitement imaginer que ces réseaux soient organisés et financés par l'administration scolaire à l'échelon local (circonscription scolaire/inspection). L'un des avantages pour les enseignants en zones reculées est que ces réunions permettent de rompre l'isolement qu'ils connaissent en leur donnant l'occasion d'échanger avec des collègues vivant des expériences analogues. Pour être efficaces, ces réunions doivent être régulières (une par trimestre) ; elles impliquent donc des coûts de déplacement et de prise en charge. Cependant, pour ne pas empiéter sur les cours, elles doivent se tenir de préférence durant les congés scolaires, ce qui peut s'avérer délicat à faire accepter aux enseignants. Pour pallier cet inconvénient, la dimension formative de ces réunions pourrait être valorisée et prise en compte dans la progression de carrière des enseignants, comme cela a été évoqué plus haut. Il est bien sûr nécessaire d'étudier les implications financières et, peut-être, de cibler les zones où instaurer ces réseaux pour éviter des coûts excessifs au niveau national. De manière complémentaire, ce type de dispositif de proximité peut bénéficier de l'apport d'enseignants expérimentés qui pourraient prendre des responsabilités pédagogiques au niveau des établissements scolaires et des zones administratives. Ces enseignants seniors ou référents, expérimentés et si possible ayant suivi une formation spécifique diplômante préparant à l'encadrement d'autres enseignants, ouvriraient en outre une voie de promotion pour les enseignants les plus dynamiques. Encore une fois, les pays devront être pragmatiques et combiner plusieurs mesures. Les différentes pistes esquissées ici ne sont pas nouvelles, même si elles n'ont pas nécessairement été combinées : c'est leur financement qui a souvent fait défaut.

Par ailleurs, il devient urgent, comme cela a déjà été mentionné, de traiter la question de la gestion des carrières des enseignants non fonctionnaires (communautaires ou contractuels). Bien qu'effectuant des tâches similaires aux enseignants fonctionnaires, les non-fonctionnaires opèrent sous des conditions d'emploi beaucoup plus précaires que celles de leurs homologues, que ce soit dans le domaine de la rémunération, de la sécurité de l'emploi, des opportunités de promotion, ou encore de l'accès aux formations. Dans l'ensemble, peu de cas est fait de leur sort. Or, il est essentiel d'accompagner ces personnes et de les « intégrer » au moyen d'activités régulières de formation continue. Leur offrir de réelles perspectives de carrière, au même titre que les enseignants fonctionnaires, est une nécessité si l'on ne souhaite pas voir s'effriter peu à peu leur motivation. Des initiatives sont prises dans ce sens dans plusieurs pays. On notera l'initiative prometteuse lancée à Madagascar par le Ministère de l'Education, qui travaille sur la mise en place d'un plan de carrière des enseignants non fonctionnaires avec des niveaux de qualification progressifs et une augmentation correspondante de leur rémunération (sans toutefois atteindre le niveau de salaire des enseignants fonctionnaires). A partir de 2012, les augmentations

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

de salaire seront fonction des crédits obtenus à la formation continue, de l'ancienneté et de la performance de l'enseignant.

Les gouvernements doivent surveiller les taux d'attrition de près pour évaluer correctement les coûts cachés qui résultent de la perte d'enseignants, en particulier ceux liés aux effectifs d'enseignants non fonctionnaires, dont les taux d'attrition supérieurs à la moyenne ne sont pas toujours pris en compte dans les analyses coûts/avantages. Dans certains pays, réduire les taux d'attrition de 1% seulement suffirait à obtenir les effectifs supplémentaires d'enseignants requis pour accomplir l'objectif de l'enseignement primaire universel. Inciter financièrement les enseignants performants à ne pas abandonner l'enseignement serait assurément moins onéreux que former beaucoup de nouveaux enseignants.

Attirer et retenir des enseignants motivés passe ainsi par la mise en place de politiques enseignantes qui abordent la profession d'enseignant dans son ensemble. C'est à chaque pays de mener les réformes nécessaires en contrebalançant les ressources avec les nécessités locales (OCDE, 2005). Il apparaît clairement ici que le développement professionnel des enseignants n'a rien d'accessoire. Outre le fait qu'il répond aux aspirations professionnelles des enseignants, et peut donc favoriser l'émergence de consensus sociaux dans les systèmes éducatifs souvent en proie aux crises, le développement professionnel des enseignants apparaît aussi comme un facteur d'efficacité des systèmes éducatifs de nature à contribuer à l'atteinte de la SPU.





6. La nécessité d'une approche globale de la question enseignante

La diversification des statuts, des rémunérations et des profils des enseignants qui résulte des politiques mises en œuvre après le Forum de Dakar en 2000 pour atteindre la SPU dans un contexte de contraintes financières importantes pose la question de la soutenabilité sociale des politiques enseignantes dans les années à venir.

Ce chapitre a balayé les principales dimensions de la question enseignante : recrutement, formation, déploiement, absentéisme et développement professionnel. Les défis sont nombreux pour ce qui touche à chacune de ces dimensions dans les pays africains, où les évolutions récentes de la composition du corps enseignant bouleversent les schémas classiques souvent hérités de l'époque coloniale. Les innovations nécessaires impliquent des arbitrages qui doivent s'appuyer sur des évaluations des situations existantes et des options possibles. Malheureusement, on ne peut que constater l'insuffisance des informations nécessaires pour instruire les décisions relatives aux enseignants et, surtout, leur aspect fragmentaire. Il faut donc à la fois améliorer les systèmes d'information et favoriser les recherches sur la mise en place de nouveaux dispositifs de formation et de gestion. Il serait également essentiel d'évaluer les innovations locales pour promouvoir celles qui s'avèrent les plus efficaces. Les différents exemples cités dans ce chapitre illustrent l'existence de nombreuses innovations en réponse aux défis que posent certaines dimensions. Dans ce domaine, le pragmatisme semble de rigueur à condition d'évaluer sérieusement les innovations.

Toutefois, l'une des limites du traitement actuel de la question enseignante est sa fragmentation, entraînant l'absence de vision d'ensemble chez les décideurs. Non seulement les différentes dimensions de la question enseignante abordées dans ce chapitre sont étroitement liées, mais il est indispensable d'en avoir une connaissance d'ensemble pour permettre l'émergence de nouvelles politiques en mesure de faire face aux défis présents. Un exemple simple est celui de la formation initiale des enseignants, qui est généralement l'objet de toutes les attentions, notamment en raison du nombre croissant de nouveaux enseignants à former. Si on ne regarde pas simultanément la question de l'attrition, c'est-à-dire les enseignants qui abandonnent leur métier, on peut concevoir une politique de formation bien plus coûteuse que nécessaire. En effet, si on forme 100 enseignants et que 20 d'entre eux disparaissent au bout de quelques années, il faudra former 20% de personnes en plus pour avoir le nombre de nouveaux enseignants en poste souhaité. Or, il est possible que les causes de l'attrition puissent, au moins en partie, trouver des solutions à travers des mesures de gestion peu coûteuses si on prend la peine d'analyser ce phénomène. Au-delà de l'attrition, pour conserver des enseignants motivés, il est préférable qu'ils aient des perspectives d'évolution de carrière attractives, mais aussi un suivi

Chapitre 5

*Vers une vision d'ensemble
de la question enseignante*

professionnel stimulant avec l'accès à des formations tout au long de leur parcours professionnel. En outre, la mobilité géographique peut être un facteur déterminant pour de jeunes enseignants qui se voient affectés en début de carrière dans des zones reculées. Traiter séparément ces différentes dimensions, comme on le fait à l'heure actuelle dans la plupart des systèmes éducatifs africains, ne peut qu'aboutir à des politiques peu efficaces, voire contreproductives, dans la perspective de la SPU. Autrement dit, dans un contexte économique difficile caractérisé par un manque de ressources dans la plupart des pays, sans évaluation globale de l'impact et du coût des différents leviers pouvant être actionnés par la politique éducative, on ne peut guère faire le pari que les solutions au défi enseignant surgissent miraculeusement.

Il est donc urgent de promouvoir une vision d'ensemble de la question enseignante. Dans cette perspective, il serait fort utile de développer au niveau des pays des diagnostics d'ensemble de la question enseignante. Ce type de diagnostic, mené de façon participative, permettrait de faire émerger une vision complète et partagée de la question enseignante, laissant entrevoir de nouvelles politiques aptes à relever les défis que rencontrent les systèmes éducatifs africains dans leur course pour la SPU.





A mi-parcours de l'objectif fixé à Dakar pour l'atteinte de la scolarisation primaire universelle (SPU), la problématique enseignante en Afrique est d'une actualité brûlante, dont témoigne la place qu'elle occupe aujourd'hui dans les réunions internationales consacrées à l'Education pour tous (EPT). La question enseignante est évidemment au centre de toutes les réflexions sur l'expansion des systèmes éducatifs, qu'il

Conclusion

s'agisse des réflexions pédagogiques touchant à la qualité des apprentissages, des questions sociales liées au caractère plus ou moins équitable de l'offre d'enseignement en quantité et en qualité sur le territoire, ou des interrogations sur la soutenabilité financière des efforts qu'il reste à accomplir en matière de recrutement pour la seule atteinte de la SPU. Le retard accumulé au chapitre de la scolarisation, le niveau encore très élevé de la croissance démographique,

Conclusion

les moyens financiers limités à consacrer à d'autres urgences en termes de développement humain et économique font de cette question enseignante le défi majeur de la marche vers la SPU. Les éléments réunis dans cet ouvrage ont permis d'en définir les contours les plus larges en même temps qu'ils en ont révélé les évidentes spécificités nationales.

Le défi quantitatif, s'il est important (2,4 millions de nouveaux enseignants à recruter d'ici l'atteinte de la SPU dans les 41 pays étudiés ici), pourra être relevé dans la plupart des pays à condition de maintenir, sur l'ensemble de la période, les niveaux de recrutement qui ont été observés entre 2000 et 2005. Dans un contexte marqué par une multitude de contraintes physiques, économiques, financières, sociales, ce constat positif est en lui-même porteur d'espoir. Cependant, réussir sur une longue période ce qui a été possible dans les premières années suivant le Forum de Dakar demeure un véritable défi. La période 2000-2005 correspond, en effet, à une expansion sans précédent des recrutements et des scolarisations en Afrique sous l'effet conjugué d'une forte mobilisation des Etats et des bailleurs, et d'une remise en cause profonde des politiques enseignantes. S'il n'a pas été possible ici de séparer l'effet de chacune de ces deux causes, on a pu néanmoins mettre clairement en évidence les changements intervenus dans les politiques enseignantes, notamment les efforts accomplis pour augmenter sensiblement les recrutements tout en s'efforçant de contenir la masse salariale. Le prolongement de ces efforts tant au niveau national qu'international constituera donc une nécessité pour l'atteinte de la SPU. Comme nous avons pu le voir, il ne peut s'agir simplement de prolonger les activités conduites dans l'urgence, mais de traduire les nouvelles orientations prises dans la dynamique de l'après-Forum dans des politiques construites et pérennes.

Au-delà de singularités nationales qu'il convient de garder toujours à l'esprit, on a pu observer deux tendances propres à chacune des deux grandes zones linguistiques africaines. Alors qu'en Afrique anglophone, on a davantage opté pour le recrutement de maîtres initialement moins formés, on a assisté en Afrique francophone à la multiplication de recrutements hors fonction publique sous des statuts aux vocables variés. Le recours à des maîtres de parents ou maîtres communautaires, permettant de compenser les faibles recrutements des périodes d'ajustement structurel, a ouvert la voie à ces nouvelles politiques enseignantes au moment où il est devenu nécessaire d'opérer une relance massive des recrutements. Cette pression à la baisse sur le coût salarial prolonge une tendance de longue durée, particulièrement en Afrique francophone, d'ajustement des salaires des fonctions publiques aux réalités des économies nationales. Elle correspond également au fait que les rémunérations des enseignants constituent une importante variable d'ajustement dans les politiques d'expansion des systèmes éducatifs. Cela tient à leur poids dans les budgets nationaux, mais aussi à leur intégration dans un arbitrage plus global où se déterminent les niveaux de dotation d'autres éléments⁷⁸ affectant les conditions d'exercice de la profession et la qualité des apprentissages et qui ont également beaucoup souffert des restrictions budgétaires des années 1980-1990.

⁷⁸ Comme la taille moyenne des classes, les dotations en équipement pédagogique mais aussi les moyens nécessaires au financement des activités administratives et d'encadrement pédagogique.



La baisse de la rémunération (relative) moyenne des enseignants résulte aujourd'hui de la coexistence de niveaux de rémunération fortement différenciés, qui renvoie elle-même à une hétérogénéité des statuts. Aux deux extrémités de la distribution, on trouve les maîtres communautaires, dont le niveau de rémunération est spécialement faible, et les enseignants traditionnels, recrutés dans les périodes qui ont précédé la forte expansion des systèmes éducatifs et qu'illustrent les enseignants fonctionnaires de l'Afrique francophone. Entre ces deux situations, se placent des corps de contractuels, vacataires, volontaires, dont les salaires, les statuts et les perspectives de carrière varient de manière importante d'un pays à l'autre.

Dans chaque pays, cette hétérogénéité est porteuse de tensions et mérite qu'on s'efforce de la réduire. Ces nouveaux statuts, parfois définis dans l'urgence, ont eu tendance dans de nombreux pays à concentrer l'essentiel des recrutements, ce qui a rendu ces nouveaux enseignants majoritaires dans certains pays. La coexistence de statuts différenciés impliquant des écarts importants de rémunération est une source majeure de tensions. Déjà, certains gouvernements remettent en cause ces politiques sous la pression de ces nouveaux enseignants, qui aspirent tous aux meilleures rémunérations de leurs collègues. Il y a donc clairement une urgence à gérer l'hétérogénéité des statuts, qui est d'ores et déjà à l'origine de conflits sociaux. Il faut aussi considérer la question, parfois numériquement importante, des maîtres communautaires, dont les niveaux de rémunération sont parfois extrêmement bas. A l'évidence, si le salaire (relatif) moyen actuel toutes catégories confondues constitue plus ou moins la référence pour la poursuite de l'effort de recrutement nécessaire à l'atteinte de la SPU dans de nombreux pays, le défi à venir est, au regard de cette référence, de parvenir à définir de véritables politiques enseignantes qui intègrent ces nouveaux enseignants dans un cadre professionnel complet.

L'urgence est, en effet, à une recomposition du corps enseignant autour d'une réelle professionnalité comprenant des critères de sélection explicites, une définition claire des perspectives d'évolution salariale et éventuellement statutaire, mais également une formation professionnelle, qui reste l'élément le plus négligé des politiques récentes. Le rappel dans cet ouvrage des résultats disponibles en matière d'évaluation des apprentissages des élèves ne donne pas de clé évidente quant à la normalisation de ces différentes dimensions. On a pu cependant constater qu'une sélection initiale sérieuse des enseignants était indispensable pour éviter le recrutement de ceux qui ne présentent manifestement pas le niveau requis. Ces résultats ont également permis de montrer que, dans les limites précédentes, le recours à des enseignants non fonctionnaires n'avait pas conduit, au moins à court terme, au constat de leur moindre capacité à faire progresser les élèves. Ils ont surtout souligné la faiblesse des connaissances actuelles sur l'efficacité des nombreuses autres options de formation professionnelle. Si l'ampleur du défi porte plutôt à privilégier des formes mixtes de formation présentielle, d'enseignement à distance et d'encadrement de proximité, on manque d'éléments factuels permettant d'en définir plus précisément les modalités et les contenus.

Conclusion

D'une manière générale, les différents éléments de la politique enseignante apparaissent peu documentés. Outre la rareté des évaluations concernant les éléments susceptibles d'affecter l'efficacité pédagogique des enseignants, les populations enseignantes sont elles-mêmes mal connues, qu'il s'agisse de leur composition ou des caractéristiques de leur évolution. Les estimations des besoins en enseignants nécessaires à l'atteinte de la SPU se heurtent notamment à la relative méconnaissance des taux d'attrition et reposent ainsi sur des hypothèses fragiles. De même, on a pu voir dans cet ouvrage qu'il était difficile d'apprécier avec précision l'existence des ressources humaines nécessaires à la pérennité des politiques de recrutement (l'existence d'un vivier), mais plus encore de situer les conditions de rémunération proposées, spécialement dans le cadre des nouveaux statuts, en regard de celles offertes sur les marchés du travail. Une meilleure connaissance de la population des enseignants, de leurs conditions d'exercice, de la manière dont ils vivent et pratiquent leur métier, mais aussi de leur position économique par rapport aux opportunités qui caractérisent les autres emplois auxquels ils pourraient prétendre, constituerait sans aucun doute des ingrédients importants de la définition de politiques enseignantes plus efficaces.

Il ressort de ces différentes analyses de la question enseignante qu'il est indispensable de travailler au niveau de chacun des pays. Au-delà des tendances régionales qui ont pu être observées, de très importantes variétés nationales peuvent être constatées dans toutes les dimensions qui affectent la question enseignante. C'est le cas de l'intensité avec laquelle de nouvelles politiques de recrutement ont été mises en place ou des solutions concrètes adoptées. C'est à ce niveau évidemment qu'il convient de mobiliser les informations nécessaires à la définition de nouvelles politiques. Une analyse minutieuse de la population enseignante doit permettre d'anticiper de façon précise les besoins en recrutement, en plus de mieux maîtriser les facteurs qui affectent l'attractivité de la profession. Un meilleur suivi statistique de la population enseignante doit permettre une connaissance fine de l'attrition et de ses différentes composantes (départ en retraite, démission, maladie...) et contribuer à un examen des affectations effectives. L'exploitation d'enquêtes emploi est également nécessaire à l'examen précis de l'acceptabilité des conditions salariales offertes, même s'il conviendra de tenir compte du fait que l'expansion des scolarisations en Afrique concerne maintenant de façon centrale les zones rurales. De la même manière, anticiper les recrutements futurs doit s'accompagner d'un examen précis de l'existence d'un nombre suffisant de postulants et d'une attention particulière à l'enseignement secondaire, qui est censé y pourvoir en quantité et en qualité. C'est, enfin, à ce niveau national que doit s'engager le dialogue essentiel à la réussite de cette mutation entre des politiques décidées dans l'urgence et des politiques pérennes et soutenables, assurant la mise à disposition d'enseignants motivés et formés.



Ce dialogue doit s'établir sur une base transparente à travers la mobilisation des informations sur les besoins et les possibilités de financement national et international. La mobilisation de données comparatives internationales est évidemment un élément important dans ce dialogue, car elles permettent à la fois d'éclairer la généralité des problèmes et la spécificité des solutions adoptées par les différents pays. Surtout, dans cette perspective, le recours à des modèles de simulations sectorielles nationales est un élément essentiel pour resituer la question enseignante dans l'ensemble des besoins liés à la politique éducative. C'est à ce niveau qu'il convient de mobiliser les autres objectifs clés de l'EPT, comme l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation des adultes, mais aussi ceux qui découlent de l'évolution des scolarisations post-primaires ; c'est dans le cadre de ces modèles qu'il est possible d'appréhender l'arbitrage intrasectoriel entre les dépenses liées aux enseignants et celles relatives aux autres éléments qui affectent les conditions d'exercice des enseignants en même temps que la qualité des apprentissages.

Parmi ces éléments, il en est un qui mérite une attention particulière : la gestion administrative et pédagogique des enseignants. Dans l'optique de mettre en place de véritables politiques enseignantes dans lesquelles seraient définies les conditions de recrutement, d'affectation, de mobilité et de gestion des carrières individuelles, le renforcement de la gestion administrative des enseignants est clairement une priorité. Il y a là de réels progrès à effectuer, comme en témoignent les incohérences observées aujourd'hui en matière d'affectation dans nombre de pays, en particulier les sureffectifs fréquemment observés dans les écoles des zones urbaines.

L'amélioration, sinon la mise en place, d'une véritable gestion pédagogique des enseignants devrait également figurer en bonne place dans ces nouvelles politiques enseignantes. Comme nous avons pu le voir dans le chapitre 4, le principal facteur de l'amélioration de la qualité des apprentissages renvoie, au-delà des caractéristiques professionnelles des enseignants, à l'amélioration de leurs activités courantes. L'amélioration de l'efficacité pédagogique des maîtres, la réduction de l'effet-classe, par une amélioration continue des pratiques et des activités, doivent constituer un objectif permanent des corps d'encadrement (inspecteurs et chefs d'établissements). D'une manière générale, les incertitudes sur les pratiques efficaces, qui rendent difficile la définition a priori de la formation professionnelle des maîtres, doivent conduire à une recherche transparente et participative des solutions pédagogiquement efficaces. La mise en place de nouvelles politiques enseignantes devrait donc s'accompagner de la promotion de systèmes nationaux d'évaluation associant, dans une gestion locale de la qualité, tous les acteurs à la recherche des voies et moyens permettant de hausser le niveau d'apprentissage des élèves.

Il y a aujourd'hui une évidente mobilisation internationale autour de la question de ces nouvelles politiques enseignantes. Cette mobilisation prend d'abord la forme d'un plaidoyer destiné à obtenir des bailleurs qu'ils poursuivent les efforts accomplis dans les premières années ayant suivi le Forum de Dakar en 2000, efforts indispensables au simple maintien des niveaux de recrutement atteints sur cette période.

Conclusion

Cette mobilisation, menacée par le contexte de crise mondiale, doit au moins être à la hauteur des transformations importantes, socialement lourdes, que de nombreux Etats ont mises en place et qu'il convient aujourd'hui de gérer de façon durable. Au-delà de la dimension financière, il y a clairement un besoin d'accompagnement technique afin de développer dans chaque pays les analyses et outils nécessaires à ces nouvelles politiques. Cela concerne, on l'a vu, l'amélioration de la connaissance de la population enseignante et des besoins de recrutement ; cela concerne également les efforts d'évaluation indispensables à la recherche de pratiques administratives et pédagogiques visant, de façon ultime, l'amélioration des apprentissages. Cette mobilisation devrait se concrétiser au niveau des plus hautes instances de suivi de l'EPT par la définition d'un plan d'action assorti de propositions concrètes et qui s'accompagnerait d'un comité de suivi. Elle devrait également contribuer à l'opérationnalisation de l'Initiative de l'UNESCO pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA), qui pourrait jouer un rôle moteur dans la promotion et le partage des connaissances sur la question enseignante.

Les mesures relatives aux enseignants mises en place dans l'urgence au début des années 2000 pour répondre au défi de l'EPT appellent aujourd'hui des solutions pérennes. Les tensions qui s'observent dans certains systèmes éducatifs illustrent les limites de politiques souvent fragmentaires qui n'ont pas toujours su traiter la question du développement professionnel des enseignants et leur donner des perspectives. Il ne faut pas non plus sous-estimer la pression des revendications salariales, qui semble inciter des gouvernements à remettre en cause certaines mesures relatives au statut. Plus que jamais, il est nécessaire de construire des consensus nationaux et internationaux sur la question enseignante afin qu'elle soit un moteur et non un obstacle pour l'atteinte de la SPU. Ces consensus ne seront pas aisés à construire. L'amélioration de la connaissance de la question enseignante est incontestablement une voie à privilégier pour favoriser le dialogue.





Annexes

Annexes

Tableau A1.1 : Croissance annuelle de la population scolarisable 2005-2015 et 2015-2020

	Croissance annuelle anticipée de la population scolarisable				Croissance annuelle moyen entre 2000 et 2006 de l'effectif du primaire
	2005-2015		2015-2020		
	Nombre d'enfants	Taux d'accroissement	Nombre d'enfants	Taux d'accroissement	
Afrique du Sud	8 552	0,1%	-38 043	-0,5%	10 242
Algérie	20 319	0,5%	52 707	1,3%	-104 874
Angola	60 220	2,8%	63 480	2,5%	ND
Bénin	41 312	2,6%	39 329	2,1%	60 376
Botswana	-307	-0,1%	2 563	0,8%	-738
Burkina Faso	69 418	2,6%	70 882	2,2%	97 856
Burundi	49 701	3,3%	92 660	4,7%	114 848
Cameroun	47 481	1,6%	8 028	0,2%	68 658
Cap-Vert	1 206	1,5%	647	0,7%	-2 094
Comores	2 596	1,9%	852	0,5%	2 249
Congo	13 297	2,1%	4 073	0,6%	23 218
Côte d'Ivoire	30 897	1,0%	29 147	0,9%	11 467
Djibouti	363	0,3%	605	0,5%	2 211
Egypte	108 230	1,1%	61 414	0,6%	355 307
Erythrée	26 414	3,8%	17 477	2,0%	13 114
Ethiopie	335 707	1,8%	362 258	1,7%	795 642
Gabon	378	0,2%	1 158	0,6%	8 392
Gambie	6 072	2,2%	3 542	1,1%	5 999
Ghana	37 196	1,0%	21 119	0,6%	147 962
Guinée	36 530	2,3%	37 855	2,0%	80 883
Guinée-Bissau	10 555	3,4%	12 435	3,1%	ND
Guinée équatoriale	1 547	2,2%	1 935	2,3%	-667
Jamahiriya arabe libyenne	15 770	2,1%	5 086	0,6%	-2 150
Kenya	206 746	3,2%	137 626	1,7%	299 465
Lesotho	-390	-0,1%	-581	-0,2%	1 970
Libéria	30 737	4,3%	28 157	3,0%	12 180
				>

	Accroissement annuel anticipé de la population scolarisable				Accroissement annuel moyen entre 2000 et 2006 de l'effectif du primaire
	2005-2015		2015-2020		
	Nombre d'enfants	Taux d'accroissement	Nombre d'enfants	Taux d'accroissement	
Madagascar	53 052	1,8%	44 457	1,4%	278 281
Malawi	76 338	2,2%	68 085	1,7%	-19 734
Mali	63 494	2,8%	83 691	3,0%	96 524
Maroc	-8 903	-0,2%	31 454	0,9%	20 566
Maurice	-980	-0,8%	-254	-0,2%	-2 540
Mauritanie	9 195	1,8%	3 825	0,7%	21 059
Mozambique	102 228	2,4%	21 613	0,4%	268 592
Namibie	-3 626	-1,0%	3 772	1,1%	1 014
Niger	97 167	3,7%	108 532	3,2%	94 113
Nigeria	449 268	1,8%	305 792	1,1%	777 243
Ouganda	215 072	3,1%	271 397	3,1%	160 942
République centrafricaine	8 412	1,2%	9 047	1,1%	-7 715
Rép. dém. du Congo	426 672	3,6%	467 971	3,1%	ND
Rép. unie de Tanzanie	235 564	2,9%	108 799	1,1%	733 825
Rwanda	45 439	2,8%	69 811	3,4%	108 884
Sao Tomé-et-Principe	294	1,2%	53	0,2%	600
Sénégal	40 698	2,0%	22 930	1,0%	62 749
Sierra Leone	23 509	2,4%	24 271	2,1%	127 983
Somalie	53 469	3,1%	38 049	1,8%	ND
Soudan	65 690	1,1%	45 548	0,7%	119 577
Swaziland	-1 005	-0,5%	981	0,5%	2 383
Tchad	56 653	2,9%	53 808	2,2%	69 542
Togo	23 479	2,1%	14 407	1,1%	21 354
Tunisie	-4 262	-0,4%	3 741	0,4%	-47 898
Zambie	41 900	1,7%	30 890	1,1%	217 813
Zimbabwe	-10 981	-0,5%	16 810	0,7%	-744

Sources : Projections de populations réalisées par la Division de la population des Nations Unies, révision 2006 ; données scolaires de l'ISU et divers RESEN

Annexes

Tableau A1.2 : Hypothèses sous-jacentes à des modèles existants de prévision des besoins en enseignants

	ISU 2006	Colclough et Lewin, 1993	Mehrotra et Buckland, 1998	Brossard et Gacougnolle, 2001	Bruns, Mingat et Rakotomalala, 2003	Unesco-Breda, 2005
Couverture	Globale	97 pays	Globale	Globale	47 pays	52 pays d'Afrique
Année de référence	2004	1990	1994	1998	2000	2003
Cible générale	TNS=100%	TBS=100%	TNS=100% et TBS=100%	TNS=100%	TAP=100%	TAP=100%
Redoublement	10% ou 0,5*taux spécifique du pays	0,25*taux spécifique du pays	Pas d'hypothèse	Hypothèse implicite basée sur les tendances passées	Actuel si <10%, sinon 10%	Actuel si <10%, sinon 10%
Ratio élèves-enseignant (REE)	Actuel si ≤40:1, sinon 40:1	0,85*REE de départ pour 2000	Actuel, 40:1 et 30:1	Actuel, 0,9*REE de départ pour 2015	40:1	Actuel si <40:1, sinon 40:1
Enseignement privé	Inclus	Atteindre 10% en 2000	Inclus	Inclus	10%	Actuel si 0% ou >10%, sinon 10%
Source de données de population	Estimation de la DPNU [‡] , révision 2004	Estimation Banque mondiale	Ne prend pas en compte la croissance de la population	Estimation de la DPNU [‡] , révision 1998	Estimation Banque mondiale	Estimation de la DPNU [‡] , révision 2002
Attrition	5/6, 5/8	Taux national	Pas d'hypothèse	Pas d'hypothèse	Pas d'hypothèse	Pas d'hypothèse

Source : UNESCO-ISU (2006)

‡ DPNU : Division de la population des Nations Unies.



Annexes

Tableau A1.3 : Besoin annuel en enseignants nouveaux

Pays	Besoin annuel en enseignants nouveaux						
	Total des besoins entre 2008 et la SPU	Moyenne 2008-2010		Moyenne 2011-2015		Moyenne 2016-2020	
		Tous	Publics	Tous	Publics	Tous	Publics
Burkina Faso	79 719	5 165	4 450	5 955	5 173	6 890	6 044
Burundi	47 787	2 658	2 400	2 566	2 268	5 397	4 840
Cameroun	62 652	4 536	3 465	5 115	3 964	4 694	3 746
Comores	3 308	319	273	281	241	189	162
Côte d'Ivoire	82 479	6 371	5 323	5 961	5 037	6 712	5 727
Erythrée	23 911	1 593	1 424	1 925	1 719	1 902	1 699
Ethiopie	363 774	19 164	16 627	24 693	21 348	36 563	31 579
Guinée-Bissau	8 720	437	346	600	481	882	719
Madagascar	46 436	3 214	2 680	3 025	2 596	4 333	3 703
Malawi	31 701	3 000	2 558	2 270	1 891	2 270	1 891
Mali	55 256	3 712	2 158	3 494	2 157	5 330	3 402
Mauritanie	10 559	552	449	779	636	1 002	815
Mozambique	106 300	5 928	5 485	7 301	6 735	10 402	9 587
Niger	85 685	5 697	5 436	6 577	6 247	7 141	6 745
Ouganda	191 993	8 130	7 314	11 736	10 590	21 785	19 727
République centrafricaine	18 019	1 313	1 097	993	830	1 823	1 545
Rwanda	31 891	1 530	1 395	2 224	2 045	3 236	2 978
Sénégal	46 968	3 377	2 860	3 574	3 030	3 793	3 218
Soudan	195 376	15 752	11 814	15 620	11 280	14 004	9 597
Tchad	43 405	2 591	1 793	2 831	2 042	4 295	3 192
						>

Pays	Besoin annuel en enseignants nouveaux						
	Total des besoins entre 2008 et la SPU	Moyenne 2008-2010		Moyenne 2011-2015		Moyenne 2016-2020	
		Tous	Publics	Tous	Publics	Tous	Publics
Bénin	26 819	2 793	2 363	3 688	3 156		
Cap-Vert	1 369	175	175	169	169		
Congo	9 287	1 155	682	1 165	783		
Gambie	4 858	637	577	589	524		
Ghana	50 097	6 299	4 713	6 240	4 669		
Guinée	28 473	3 137	2 421	3 813	3 019		
Lesotho	4 866	639	629	590	580		
Maroc	37 328	3 484	2 742	5 375	4 374		
Namibie	5 186	589	574	684	666		
Nigeria	335 126	39 480	ND	43 337	ND		
Rép. unie de Tanzanie	140 573	13 877	12 571	19 788	18 086		
Sao Tomé-et-Principe	237	30	30	29	29		
Swaziland	3 228	367	367	425	425		
Togo	15 530	1 997	1 071	1 908	1 050		
Zambie	49 788	5 504	5 063	6 655	6 150		
Algérie	11 941	3 980	3 980				
Botswana	2 152	717	595				
Egypte	41 711	13 904	11 921				
Kenya	49 816	16 605	ND				
Maurice	455	152	112				
Tunisie	2 765	922	709				

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et des données nationales

Annexes

Tableau A1.4 : Effectifs des enseignants

Pays	Année	Valeur actuelle		2010		2015		2020	
		Ensemble	Publics	Ensemble	Publics	Ensemble	Publics	Ensemble	Publics
Burkina Faso	2006	30 723	26 092	46 259	39 509	67 713	58 245	90 671	78 552
Burundi	2006	25 363	24 704	34 264	32 682	41 743	38 966	61 335	56 315
Cameroun	2006	67 081	48 320	73 456	53 631	85 307	63 359	93 193	70 433
Comores	2005	3 050	2 615	4 003	3 432	4 753	4 075	4 968	4 259
Côte d'Ivoire	2007	51 900	42 662	65 085	53 750	82 079	68 317	100 042	83 928
Erythrée	2006	7 711	6 918	12 072	10 811	19 398	17 348	25 616	22 901
Ethiopie	2006	200 885	185 275	267 890	243 202	347 112	310 060	470 853	415 474
Guinée Bissau	2006	5 479	4 109	5 905	4 495	7 917	6 142	10 965	8 671
Madagascar	2006	76 831	57 024	83 817	63 307	86 175	66 556	94 420	74 607
Malawi	2007	42 330	40 612	46 025	43 235	47 998	43 977	73 176	66 213
Mali	2006	28 964	15 341	39 655	21 685	50 536	28 805	68 584	40 819
Mauritanie	2006	11 252	9 738	12 025	10 299	14 010	11 855	16 752	14 021
Mozambique	2006	61 932	59 761	67 474	64 274	82 462	77 564	106 838	99 610
Niger	2006	28 163	27 059	47 072	45 093	71 350	68 097	94 992	90 324
Ouganda	2005	139 641	124 086	156 403	139 352	186 317	166 636	257 921	231 827
République centrafricaine	2008	6 000	5 040	7 397	6 238	11 542	9 857	18 040	15 695
Rwanda	2004	28 254	27 633	32 951	31 688	38 795	36 865	48 574	45 696
Sénégal	2006	37 767	31 932	46 915	39 685	57 111	48 339	66 899	56 658
Soudan	2005	113 094	91 385	167 561	131 614	217 107	165 848	252 456	187 644
Tchad	2005	19 989	12 569	30 453	19 826	39 493	26 654	54 208	37 979
								>

Pays	Année	Valeur actuelle		2010		2015		2020	
		Ensemble	Publics	Ensemble	Publics	Ensemble	Publics	Ensemble	Publics
Bénin	2006	31 103	25 099	38 227	31 245	50 292	41 778		
Cap-Vert	2005	3 190	3 190	3 413	3 413	3 723	3 723		
Congo	2006	11 260	5 272	13 691	6 910	16 891	9 446		
Gambie	2004	4 956	4 668	7 633	7 082	9 332	8 551		
Ghana	2005	89 278	66 802	106 678	79 821	121 009	90 545		
Guinée	2006	28 296	20 485	35 846	26 487	48 808	37 023		
Lesotho	2006	10 513	10 457	10 264	10 187	10 132	10 029		
Maroc	2006	146 298	131 625	142 721	126 916	147 929	129 630		
Namibie	2006	13 059	12 815	12 479	12 231	12 199	11 937		
Nigeria	2004	579 802	ND	674 980	ND	783 853	ND		
Rép. unie de Tanzanie	2007	156 664	153 286	181 038	174 216	244 693	230 991		
Sao Tomé-et-Principe	2006	1 009	1 009	963	963	965	965		
Swaziland	2005	6 741	6 741	6 489	6 489	6 649	6 649		
Togo	2006	28 003	14 001	33 543	17 035	37 766	19 565		
Zambie	2006	52 323	48 770	58 170	53 976	72 523	67 187		
Algérie	2005	171 471	171 471	159 832	159 832				
Botswana	2004	12 717	11 733	12 273	10 998				
Egypte	2007	368 785	335 779	377 220	341 308				
Kenya	2005	153 678	ND	199 647	ND				
Maurice	2006	5 598	4 137	5 542	4 096				
Tunisie	2005	59 252	58 342	53 302	51 548				

Source : Calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et des données nationales

Bibliographie

ActionAid International (2005). *Contradicting Commitments: How the Achievement of Education For All Is Being Undermined by the International Monetary Fund*.

ActionAid International (2007). *Confronting the Contradictions: The IMF, wage bill caps and the case for teachers*.

Akala, W.J. (2002). *World Bank/IMF Policies on Teacher Recruitment and Re-Sizing in Kenya: A Critique*.

Akyeampong, K. et P. Bennell (2007). « Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia ». *Researching the Issues, Educational Papers No. 71*. Londres: DFID. En ligne. <www.dfid.gov.uk/Pubs/files/teacher-motivation-africa-asia-71.pdf>.

Akyeampong, K., Djangmah, J., Oduro, A., Seidu, A. et F. Hunt (2007). *Access to Basic Education in Ghana: The Evidence and the Issues*. Country Analytic Report. CREATE, Centre for International Education, University of Sussex.

Akyeampong, K. et D. Stephens (2002). « Exploring the Backgrounds and Shaping of Beginning Student Teachers in Ghana: Toward Greater Contextualisation of Teacher Education ». *International Journal of Educational Development*, vol. 22, n° 3-4, p. 262-274.

Améléwonou, K., Brossard, M. et L.C. Gacougnolle (2004). *La question enseignante dans la perspective de la scolarisation primaire universelle en 2015 dans les pays CEDEAO, CEMAC et PALOP*. Dakar : Pôle de Dakar.

Archer, D. (2007). *Challenging the IMF on Education: why caps on teachers need to be lifted*. ActionAid International.

Azam, J.P. (2001). « *The Redistributive State and Conflicts in Africa* ». *Journal of Peace Research*, vol. 38, n° 4, p. 429-444.

Banque mondiale (2007a). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in Eritrea*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2007b). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in The Gambia*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2007c). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in Lesotho*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2007d). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in Malawi*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2007e). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in Uganda*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2007f). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in Zambia*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2007g). *The Challenges of Ensuring Quality Teaching in Every Classroom in Africa—Teacher Issues in Zanzibar*. Workshop Background Paper. Regional Workshop on Teacher Matters (Nairobi, 24-28 septembre 2007).

Banque mondiale (2008). Madagascar PETS.

Bernard, J.-M. (2007). « La fonction de production éducative revisitée dans le cadre de l'Education Pour Tous en Afrique subsaharienne : Des limites théoriques et méthodologiques aux apports à la politique éducative ». Thèse de doctorat, Dijon, Université de Bourgogne.

Bernard, J.-M., Tiyab, B.K. et K. Vianou (2004). *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC*. Mimeo. Dakar : PASEC/CONFEMEN.

Bianchini, P. (2004). *Ecole et politique en Afrique noire, sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina Faso (1960-2000)*. Paris : Karthala.

Bonnet, G. (2007). *What do recent evaluations tell us about the state of teachers in sub-Saharan countries?* Document de référence pour le Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008. Paris: UNESCO.

Bonnet, G. (2008). *Do teachers' knowledge and behaviour reflect their qualifications and training? Evidence from PASEC and SACMEQ country studies*.

Bourdon, J. (2006). « Coût et financement de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne ». In *Défis du développement en Afrique subsaharienne : l'éducation en jeu*, sous la dir. de Marc Pilon, Les Collections du CEPED, série « Rencontres ». Paris : CEPED.

Bourdon, J., et A.P. Nkengne-Nkengne (2007). « Les enseignants contractuels : avatars et fatalités de l'Education Pour Tous ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Bourdon, J., Frölich, M. et K. Michaelowa (2006). « Broadening Access to Primary Education: Contract Teacher Programs and Their Impact on Education Outcomes in Africa—An Econometric Evaluation for the Republic of Niger ». In *Pro-Poor Growth: Issues, Policies, and Evidence*, sous la dir. de L. Menkhoff, p. 119-142. Berlin : Duncker & Humblot.

Bourdon, J., Frölich, M. et K. Michaelowa (2007). *Teacher Shortages, Teacher Contracts and their Impact on Education in Africa*. IREDU, Université de Bourgogne.

Bressoux, P. (2000). « Modélisation et évaluation des environnements et des pratiques d'enseignement ». Habilitation à diriger des recherches, Université Pierre Mendès, Grenoble.

Bibliographie

- Bressoux, P., Kramarz, F. et C. Prost (2006). « Teachers' Training, Class Size and Students' Outcomes: Evidence from Third Grade Classes in France ». In *Conference on Education, Training and the Evolving Workplace* (Vancouver, 12-13 mai 2006). Team for Advanced Research on Globalization, Education, and Technology (TARGET) and the National Research Data Centre Program.
- Bruns, B., Mingat, A. et M. Rakotomalala (2003). *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Bureau indépendant d'évaluation du FMI (2007). Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne. Rapport d'évaluation.
- Care International (2003). *Reaching Underserved Populations with Basic Education in Deprived Areas of Ghana: Emerging Good Practices*. Washington, DC: USAID.
- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K. et F.H. Rogers (2006). « Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries ». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n°1, p. 91-116.
- CIEP (2007). « Les enseignants recrutés sans formation initiale : Quels enjeux ? Quelles réponses ? », *Actes du séminaire international « La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale »* (Sèvres, 11-15 juin 2007). Sèvres : CIEP.
- Cissé, M., Diarra, A., Marchand, J. et S. Traoré (2000). *Les écoles communautaires au Mali. Mécanismes et stratégies de financement de l'éducation*. Paris : IPE.
- Cogneau, D. (2003). « Colonisation, School and Development in Africa: An empirical analysis ». *Document de travail DIAL no DT/2003/01*. DIAL. En ligne. <http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/Doc_travail/2003-01.pdf>.
- CSEE (2005). L'Europe a besoin des enseignants : l'audition sur la formation des enseignants. Bruxelles : Comité syndical européen de l'éducation.
- Das, J., Dercon, S., Habyarimana, S.P. et J. Krishnan (2005). « Teacher Shocks and Student Learning: Evidence from Zambia ». *Policy Research Working Paper No. 3602*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Dembélé, M. et M. Mellouki (2004). « Les enseignants du primaire au Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal : un corps professionnel en recomposition ». In *Conférence sur les enseignants non fonctionnaires du primaire* (Bamako, 21-23 novembre 2004).
- De Ravignan, A. (2007). « Droit à l'éducation au Sud, des classes pour tous ». *Alternatives Internationales*, n° 34.
- Diallo, T.I. (2007). « Les enseignants communautaires sans formation initiale en Guinée ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).
- Diarra, D., Fall, M., Gueye, P.M., Mara, M. et J. Marchand (2000). *Les écoles communautaires de base au Sénégal. Mécanismes et stratégies de financement de l'éducation*. Paris : IPE.

Duflo, E. et R. Hanna. (2005). « Monitoring Works: Getting Teachers to Come to Schools ». *NBER Working Paper n° 11 880*.

Duthilleul, Y. (2005). *Lessons learnt in the use of "contract" teachers*. Paris : IPE.

Global Campaign for Education (2004). *Undervaluing teachers: IMF policies squeeze Zambia's education system*.

Gottelmann-Duret, G. et J. Hogan (1998a). *The utilization, deployment and management of teachers in Botswana, Malawi, South Africa and Uganda*. Paris : UNESCO.

Gottelmann-Duret, G. (1998b). *La gestion des enseignants de premier cycle au Bénin, Burkina Faso, Mali et Sénégal*. Document de travail. Paris : UNESCO, IPE.

Gottelmann-Duret, G. (2007). « Le recrutement des enseignants sans formation initiale : Quelles alternatives ? Quels risques ? Quelles stratégies de formation ? ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Habyarimana, J. (2006). *Characterizing Teacher Absence in Uganda: Evidence from 2006 Unit Cost Study*.

Hallak, J. et M. Poisson (2005). « Ethics and Corruption in Education—An Overview ». *Journal of Education for International Development*.

Hanushek, E., Kain, J-F. et S.G. Rivkin (2003). « Why Public Schools Lose Teachers? » *Journal of Human Resources*, vol. 39, n° 2, p. 326-354.

Hedges, J. (2000). « The Importance of Posting in Becoming a Teacher in Ghana ». *MUSTER Discussion Paper N° 13*. Centre for International Education, University of Sussex.

Henaff, N. (2003). « Quel financement pour l'Ecole en Afrique ? ». *Cahiers d'études africaines*, vol. 43, n° 169-170, p. 167-188.

Houngbedji, K. (2007). « La politique de contractualisation des enseignants en Guinée : expérience du programme de formation initiale des maîtres en Guinée ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Internationale de l'Education (2007). *Teacher Supply, Recruitment and Retention in Six Anglophone Sub-Saharan African Countries: A report on a survey conducted by Education International in the Gambia, Kenya, Lesotho, Tanzania, Uganda and Zambia*.

Jacob, B.A. et L. Lefgren (2004). « The Impact of Teacher Training on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from School Reform Efforts in Chicago ». *Journal of Human Resources*, vol. 39, n° 1, p. 50-79.

Jarousse, J.P. et B. Suchaut. (2002). *Les absences des enseignants dans le premier cycle de l'enseignement fondamental en Mauritanie : importance, déterminants et conséquences sur les apprentissages des élèves*. Mimeo. IREDU, Université de Bourgogne.

Bibliographie

Keita, I.M. (2007). « Niger : Le recrutement des enseignants sans formation initiale ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Kirk, J. et M. Dembélé (2007). « More and better teachers needed: Achieving quality education for all ». *id21 insights education*, n° 6. En ligne.
<<http://www.id21.org/insights/insights-ed06/index.html>>.

Krueger, A.B. (1999). « Experimental Estimates of Education Production Functions ». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 2, p. 497-532.

Lewin, K. (2004). *The Pre-Service Training of Teachers—Is It Fit for Purpose and How Can It Be Improved?* Document de politique, Rapport mondial de suivi sur l'EPT.

Lewin, K. et J.S. Stuart (2003). Researching Teacher Education: New Perspectives on Practice, Performance and Policy Multi-Site Teacher Education Research Project (MUSTER). Rapport de synthèse.

McCaffrey, D.F., Lockwood, J.R., Koretz, D.M. et L.S. Hamilton (2003). *Evaluating Value-Added Models for Teacher Accountability*. Santa Monica : Rand Corporation.

Mapto Kengne, V. et A. Mingat (2002). « Analyse comparative internationale de la féminisation du corps enseignant et de l'impact du sexe de l'enseignant sur la performance des systèmes éducatifs primaires en Afrique ». In *Colloque international de l'AFEC* (Caen, 23-25 mai 2002).

Marchand, J. (2000). *Les écoles communautaires - Mali, Sénégal, Togo. Mécanismes et stratégies de financement de l'éducation*. Paris : IIPE.

Martin, J.-Y. (2003). « Les écoles spontanées en Afrique subsaharienne : Champ éducatif et contre-champ scolaire ». *Cahiers d'études africaines*, n° 169-170, p. 19-40.

McMeekin, R.W. (2003). *Incentives to Improve Education. A New Perspective*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.

Michaelowa, K. (2002). « Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa ». *Discussion Paper* n° 188, Hambourg : Hamburg Institute of International Economics.

Michaelowa, K. et A. Wechtler (2006). *The cost-effectiveness of inputs in primary education: Insights from the literature and recent student surveys for sub-Saharan Africa*. Document de travail. Paris : ADEA.

Mingat, A. et B. Suchaut (2000). *Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative*. Bruxelles : De Boeck Université.

Mingat, A. (2004). *La rémunération/le statut des enseignants dans la perspective de l'atteinte des objectifs du millénaire dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone en 2015*. Washington, DC : Banque mondiale.

Mingat, A. (2006a). *Education and Labor Markets: A Match Difficult to Achieve in Sub-Saharan African Countries*. CNRS et Université de Bourgogne.

Mingat A. (2006b). *Disparités sociales en éducation en Afrique subsaharienne : Genre, localisation géographique et revenu du ménage*. IREDU et CNRS.

Mingat, A., Ledoux, B. et Rakotomalala R. (à paraître). *Développer l'éducation post-primaire en Afrique subsaharienne : La soutenabilité financière comme référence pour évaluer les options*.

Mingat, A. et F. Ndem (à paraître). *La dimension rurale des scolarisations dans les pays d'Afrique au sud du Sahara : situation actuelle et défis pour le développement de la couverture scolaire au niveau du premier cycle secondaire*.

Ministère de l'Education, Sénégal et ADEA (2001). *Etude de cas sur les volontaires de l'Education au Sénégal*.

Ministère de l'Education, Sénégal (2003). *Guide pratique sur la carrière de l'enseignant*.

Ministère de l'Education de Base, Cameroun et Coopération française (2007). « Cameroun : Evolution du recrutement et de la formation des enseignants depuis 1960 ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique, Madagascar (2007). *Plan Education Pour Tous*.

Mobile Task Team on the Impact of HIV/AIDS on Education (2005). *Educator Attrition and Mortality in South Africa*. Education Labour Relations Council (ELRC).

Mulkeen, A. (2006). *Teachers for Rural Schools: A Challenge for Africa*. Document de travail. Biennale de l'éducation en Afrique (Libreville, 27-31 mars 2006). Association pour le développement de l'éducation en Afrique.

Mulkeen, A. (2008). *Teacher issues in Liberia*. Africa Region Human Development Working Paper. Washington, DC : Banque mondiale.

Mulkeen, A. et D. Chen (2008). *Teachers for Rural Schools: Experiences in Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, and Uganda*. Washington, DC : Banque mondiale.

Murnane, R. (1975). *The Impact of School Resources on the Learning of Inner City Children*. Cambridge : Ballinger.

Mutume, G. (2008). « Plus de liberté d'action ou plus de restrictions ? Un nouveau programme du FMI pour les "lauréats" des plans d'austérité ». *Afrique Renouveau*, vol. 22, n° 1, p. 20.

Ndoye, M. (2007). « Education pour tous : relever le défi du recrutement accéléré d'enseignants ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Nkengne-Nkengne, A.P. (2007). « Understanding recent trends in education policy making in sub-Saharan Africa: The case of the contract teacher policy ». Projet de thèse de doctorat, Institut de science politique, Université de Zurich.

OCDE (2005). *Teacher Matters: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Education and Training Policy. Paris : OCDE.

Bibliographie

Oxfam International (2007). « Du personnel et des salaires : Le financement des travailleurs qualifiés nécessaire pour fournir des services éducatifs et de santé pour tous ». *Payer pour les personnes, Document d'information Oxfam.*

Patrinos, H.A. et R. Kagia (2007). « Maximizing the Performance of Education Systems: The Case of Teacher Absenteeism ». In *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, sous la dir. de Campos, J. et S. Pradham. Washington, DC: Banque mondiale.

PASEC (2004a). *Les enseignants contractuels et la qualité de l'école fondamentale publique au Mali : quels enseignements ?* Dakar : CONFEMEN.

PASEC (2004b). *Les enseignants contractuels et la qualité de l'enseignement de base au Niger : quel bilan ?* Dakar : CONFEMEN.

PASEC (2006a). *La qualité de l'éducation en Mauritanie. Quelles ressources pour quels résultats ?* Dakar : CONFEMEN.

PASEC (2006b). *La formation des enseignants contractuels.* Etude thématique, Guinée. Dakar : CONFEMEN.

PASEC (2007). *Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin.*

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2002a). Le système éducatif ivoirien : éléments d'analyse pour instruire une politique éducative nouvelle dans le contexte de l'EPT et du PRSP.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2002b). Le système éducatif béninois : Performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2003). Cameroun. Eléments de diagnostic pour la politique éducative dans le contexte de l'EPT et du DSRP.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2005a). Le système éducatif de la République démocratique du Congo : Priorités et alternatives.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2005b). Eléments de diagnostic du système éducatif tchadien. Pour une Politique Educative Nouvelle.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2005c). Eléments de diagnostic du système éducatif malien : le besoin d'une politique éducative nouvelle pour l'atteinte des objectifs du millénaire et la réduction de la pauvreté.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2006). Le système éducatif congolais : diagnostic pour une revitalisation dans un contexte macroéconomique plus favorable.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2007a). Le système éducatif centrafricain : contraintes et marges de manœuvre pour la reconstruction du système éducatif dans la perspective de la réduction de la pauvreté.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2007b). Eléments de diagnostic du système éducatif mauritanien.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (2008). Le système éducatif béninois : diagnostic pour une politique sectorielle mieux équilibrée et plus efficace, élaboré conjointement par le gouvernement béninois.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (à paraître). Le système éducatif bissau-guinéen : éléments de diagnostic.

Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN). (à paraître). Le système éducatif au Burkina Faso : éléments de diagnostic.

République du Malawi (2004). Education Country Status Report.

Rivkin, S.G., Hanushek, E.A. et J.F. Kain (2005). « Teacher, Schools and Academic Achievement ». *Econometrica*, vol. 73, no 2, p. 417-445.

Seid, N. (2007). « Tchad : L'expérience du Tchad en matière de recrutement d'enseignants du primaire sans formation initiale ». In *La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale* (Sèvres, 11-15 juin 2007).

Tamukong, J. (2004). *The impact of HIV/AIDS on teachers and other education personnel in West and Central Africa : A synthesis of the literature from 2000 to 2004*. Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education.

The New York Times (2005). « Editorial: Africa at the Summit ». *The New York Times* (New York), 3 juillet 2005.

UNESCO (2000). « L'imagination africaine face à la crise : Des volontaires qui... font carrière ». *Forum Education, Le quotidien du Forum Mondial sur l'Education pour tous à Dakar*, 26-28 avril 2000.

UNESCO (2005). *Education pour tous, l'exigence de qualité. Rapport mondial de suivi sur l'EPT*. Paris : UNESCO.

UNESCO (2006). *Booklet 1: Overview. Good Policy and Practice in HIV & AIDS and Education (booklet series)*. Paris : UNESCO.

UNESCO-BREDA (2007). *Rapport Dakar+7. EPT: L'urgence de politiques sectorielles intégrées*. Dakar : UNESCO-BREDA.

UNESCO-ISU (2006). *Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015*. Montréal : ISU.

UNICEF (à paraître). *Situation de la femme et des enfants à Madagascar*.

Villegas-Reimers, E. (2003). *Teacher Professional Development: An International Review of the Literature*. Paris : IPE-UNESCO.

VSO (2002). *What makes teachers tick: A policy research report on teachers' motivation in developing countries*. Londres : VSO.

Résumé

Les progrès spectaculaires de la scolarisation en Afrique depuis le début des années 2000 ont été rendus possibles grâce à un accroissement sans précédent des effectifs enseignants. Ces recrutements massifs résultent de la plus grande priorité budgétaire accordée à l'éducation, et plus particulièrement à l'éducation de base, tant au plan national qu'international, mais aussi de la mise en place de politiques nationales volontaristes, centrées sur la maîtrise des coûts salariaux. Ces politiques, souvent mises en place dans l'urgence pour faire face aux défis de l'Education pour tous, sont aujourd'hui fréquemment remises en cause.

Cette publication, si elle reconnaît le caractère incontournable de la maîtrise des coûts salariaux, s'attache à montrer que d'autres dimensions, comme la formation, la gestion ou encore le développement professionnel des enseignants, doivent aussi être nécessairement prises en compte dans l'élaboration de nouvelles politiques enseignantes à même de permettre aux pays d'atteindre les objectifs de l'EPT.



Pôle de Dakar

ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

