



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Guide méthodologique

d'analyse de la question enseignante

Janvier 2010

Initiative pour la formation des enseignants
en Afrique subsaharienne (TTISSA)
Guide pour le développement
des politiques enseignantes



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante

Janvier 2010

Initiative pour la formation des enseignants
en Afrique subsaharienne (TTISSA)
Guide pour le développement des politiques enseignantes

Auteurs

Cet ouvrage a été élaboré par la Section de la formation des enseignants (ED/HED/TED) et le Bureau régional pour l'éducation en Afrique (BREDA) – Pôle de Dakar.

L'équipe éditoriale est composée de :

- Jean-Marc Bernard, Institut de Recherche sur l'éducation : sociologie et économie de l'éducation (IREDU), Université de Bourgogne ;
- Beïfith Kouak Tiyab, analyste en politique éducative, UNESCO-BREDA – Pôle de Dakar ;
- Gabrielle Bonnet, spécialiste de programme ;
- Ramya Vivekanandan, spécialiste de programme.

Équipe technique

Cette publication a bénéficié d'une relecture attentive et des commentaires d'une équipe technique composée de :

- Bárto Paiva Campos, professeur, Faculté de psychologie et d'éducation, Université de Porto ;
- Virgilio Juvane, conseiller (Éducation), Secrétariat du Commonwealth ;
- Alain Patrick Nkengne, doctorant, Institut de Recherche sur l'éducation : sociologie et économie de l'éducation (IREDU), Université de Bourgogne ;
- Jahn Klaus, directeur, Section Projet de l'éducation post-primaire, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

Remerciements

En outre, les auteurs remercient :

- Judicaël Etienne Porgo, spécialiste en chef de l'éducation, Département du développement humain, Banque africaine de développement ;
- Abdoulaye Barry, spécialiste de programme, UNESCO-IICBA ;
- Mariama Sarr Ceesay, consultante, UNESCO-BREDA ;
- Borel Anicet Foko Tagne, analyste en politique éducative, UNESCO-BREDA • Pôle de Dakar ;
- William Ratteree, spécialiste du Secteur de l'éducation, Organisation internationale du travail ;
- les membres du groupe consultatif ;
- l'UNESCO BREDA • Pôle de Dakar ;
- les équipes nationales du Bénin et de l'Ouganda où le guide a été testé en avril-juin 2009.

Ils adressent leurs remerciements tout particuliers, pour leur appui indéfectible, leurs avis et leurs conseils, à :

- Caroline Pontefract, ancien chef de la Section de la formation des enseignants (UNESCO) ;
- Komlavi Seddoh, ancien chef par intérim de la Section de la formation des enseignants (UNESCO) ;
- Edem Adubra, actuel chef de la Section de la formation des enseignants (UNESCO) ;
- Georges Haddad, directeur de la Division de l'enseignement supérieur (UNESCO) ;
- Ann Therese Ndong-Jatta, directrice du Bureau régional pour l'éducation en Afrique (BREDA).

Photo : © Amadou Wade Diagne

Avant-propos

Lancé en 2006, le programme décennal Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA : Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa) apporte son appui aux États membres pour qu'ils améliorent la qualité et la puissance de leur force enseignante. Il est centré sur l'élaboration de politiques et de programmes liés au statut et aux conditions de travail des enseignants, à la gestion, l'administration et à l'épanouissement professionnel.

Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, l'absence de vision holistique des différentes facettes de la profession enseignante, associée au manque de dialogue et à la compréhension limitée des questions clés telles que l'absentéisme, la déperdition des effectifs et l'efficacité de la formation, a conduit à la mise en œuvre de politiques et de pratiques inefficaces. Le Forum TTISSA de 2008, organisé à Tunis en coopération avec la Banque africaine de développement et le groupe de travail sur la profession enseignante de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique, a souligné la nécessité d'élaborer un outil convivial qui permette aux décideurs d'analyser les différents aspects concernant les politiques et programmes enseignants.

Le Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante vient combler cette lacune. À partir d'approches aussi bien quantitatives que qualitatives, il permet aux parties prenantes d'analyser la façon dont un système éducatif national fonctionne en abordant toute la gamme de questions se rapportant aux enseignants – du contexte général dans lequel ils travaillent à leur formation, leurs conditions d'emploi et leur gestion, en passant par le contexte social et professionnel dans lequel ils évoluent – et de prendre les mesures nécessaires pour relever les défis ainsi identifiés. Le Guide a été élaboré dans une approche participative et de terrain, il a été testé au Bénin et en Ouganda et a été validé par un groupe consultatif composé de délégués nationaux et de partenaires du développement. Ce processus a fait naître un grand intérêt pour le Guide.

L'UNESCO, par l'intermédiaire de cet ouvrage, encourage maintenant les analyses nationales sur la « question enseignante ». Ces analyses sont effectuées par des équipes nationales et se fondent sur le dialogue et l'échange d'informations. Ces équipes intègrent du personnel technique issu des ministères et départements pertinents – Éducation, Finance et Fonction publique – ainsi que d'organisations de la société civile tels que les syndicats professionnels d'enseignants. Réunir l'ensemble des acteurs concernés a pour objectif d'élargir les capacités et de parvenir à un consensus.

Des enseignants bien formés et motivés forment la colonne vertébrale de systèmes d'éducation efficaces. En promouvant l'utilisation du Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante, l'UNESCO, par l'intermédiaire du TTISSA, encourage ses États membres à élaborer des programmes et des politiques enseignantes efficaces et durables.

Qian Tang

Le Sous-Directeur général pour l'éducation

Liste des abréviations

BEPC : brevet d'études du premier cycle du secondaire
BREDA : Bureau régional pour l'éducation en Afrique
CAEP : certificat d'aptitude à l'enseignement primaire
CEART : Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations sur le personnel enseignant
CEM : Commission de la fonction enseignante
CONFEMEN : Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage
COSC : Cambridge overseas school certificate
EFTP : éducation et formation techniques et professionnelles
ELRC : Education Labour Relations Council (Conseil sur les relations du travail dans l'éducation)
ENI : école normale d'instituteurs
EPT : éducation pour tous
EPU : enseignement primaire universel
FCFA : francs CFA
FIMG : (programme de) formation initiale des maîtres de Guinée
FMI : Fonds monétaire international
IEM : indicateurs de l'éducation dans le monde
IFE : institut de formation des enseignants
IICBA : International Institute for Capacity Building in Africa (Institut international pour le renforcement des capacités en Afrique)
IMOA : Initiative de mise en œuvre accélérée
IREDU : Institut de recherche sur l'éducation : sociologie et économie de l'éducation (Université de Bourgogne)
ISU : Institut de statistique de l'UNESCO
MSCE : Malawi school certificate examination
NANTU : Namibian National Teachers' Union
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OIT : Organisation internationale du travail
ONG : organisation non gouvernementale
PASEC : Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PETS : public expenditure tracking survey
PIB : produit intérieur brut
PIRLS : Programme international de recherche en lecture scolaire
PNUD : programme des Nations Unies pour le développement
PPA : parité de pouvoir d'achat
PTC : primary teachers colleges
RCA : République centrafricaine
REE : rapport élèves/enseignant
RESEN : rapport d'état d'un système éducatif national
SACMEQ : Southern and Eastern African Consortium for Monitoring Education Quality (Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation)
SNEP-Bénin : Syndicat national de l'enseignement primaire public du Bénin
SNIA-EP : Syndicat national des instituteurs et institutrices, animateurs et animatrices des écoles publiques (Bénin)
SYNAPES : Syndicat national des professeurs des enseignements secondaires (Bénin)
SYNAPROLYC : Syndicat national des professeurs des lycées et collèges (Bénin)
SYNEMP : Syndicat national des enseignements maternel et primaire (Bénin)
SYNESP : Syndicat national des enseignants et employés du secondaire privé (Bénin)
SYNESTP : Syndicat national des enseignements secondaire technique et professionnels (Bénin)
SYNTRA-MESRS : Syndicat national des travailleurs du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (Bénin)
TAP : taux d'achèvement du primaire
TBS : taux brut de scolarisation
TIMSS : Trends in International Mathematics and Science Study (Enquête internationale sur les mathématiques et les sciences)
TNS : taux net de scolarisation.
TTISSA : Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa (Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne)
UNATU : Uganda National Teachers' Union
UNICEF : United Nations International Children's Emergency Fund (Fonds des Nations Unies pour l'enfance)
VIH/SIDA : virus de l'immunodéficience humaine/syndrome de l'immunodéficience acquise
VSO : Voluntary Service Overseas

Table des matières

Avant-propos	iii
Liste des abréviations	iv
Introduction	1
Chapitre 1 – Contexte général	6
Chapitre 2 – Les besoins en enseignants	27
Chapitre 3 – La formation des enseignants	49
Chapitre 4 – La gestion des enseignants : recrutement, répartition géographique, absentéisme et déperdition des effectifs	69
Chapitre 5 – La gestion des enseignants : statut, rémunération et carrière	87
Chapitre 6 – Le contexte professionnel et social	118
Annexe – Questionnaire pour les acteurs sociaux.	131
Bibliographie	137

Introduction

Le présent guide a été élaboré dans le cadre de l'Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA) lancée en 2006 en tant qu'une des trois initiatives majeures de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation. Confrontés au défi d'augmenter le nombre des enseignants et d'améliorer leur qualité professionnelle, les États membres d'Afrique subsaharienne ont demandé à l'UNESCO d'élaborer et de mettre en œuvre cette Initiative centrée sur les enseignants. La TTISSA est la réponse de l'UNESCO à cette demande. Prévue pour une durée de dix ans, elle vise à augmenter les effectifs et à améliorer la qualité du corps enseignant en Afrique subsaharienne.

La TTISSA préconise une approche holistique qui passe par l'amélioration du statut et des conditions de travail des enseignants, ainsi que des structures de gestion et d'administration des enseignants, par l'élaboration de politiques appropriées relatives aux enseignants et par l'amélioration de la qualité et de la cohérence du développement professionnel des enseignants.

Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques, de stratégies ou de plans nationaux relatifs aux enseignants, l'UNESCO, à travers la TTISSA, a soutenu l'action d'un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne. Différentes réunions aux niveaux régional et international, dont les Forums sur les politiques de formation des enseignants pour l'Afrique subsaharienne de Paris en 2007 et Tunis en 2008, ont permis de partager certains constats et de parvenir à un consensus entre pays et partenaires de l'éducation. C'est sur la base de ces constats et de ce consensus que la décision a été prise d'élaborer un toolkit sur le développement des

politiques relatives aux enseignants. Ce guide méthodologique représente la partie majeure de ce toolkit.

Tout d'abord, il apparaît clairement pour tous que la question enseignante est une question clé pour l'atteinte des objectifs de l'éducation pour tous (EPT). Toutefois, il a été constaté une absence de vision d'ensemble sur cette question. Celle-ci est trop souvent abordée sous des angles spécifiques (formation des enseignants, rémunération, etc.) qui aboutissent à des visions parcellaires qui ne sont pas de nature à favoriser l'émergence d'une politique enseignante globale. En outre, on observe également un manque de connaissance sur un certain nombre de dimensions essentielles (absentéisme, déperdition des effectifs, efficacité de la formation, etc.). Cela ne peut que nuire à l'identification des pistes d'amélioration mais aussi au dialogue sur la politique enseignante qui est jugé souvent difficile. Un consensus a ainsi vu le jour autour de l'idée d'élaborer un outil permettant l'analyse des différentes facettes de la question enseignante au niveau national et susceptible ainsi d'en forger une vision d'ensemble partagée. C'est dans cet esprit, celui d'un outil technique au service d'un processus participatif de réflexion sur les questions enseignantes favorisant l'émergence de nouvelles politiques enseignantes, que ce guide d'analyse de la question enseignante a été élaboré.

Ce guide a pour ambition de permettre l'analyse des principales facettes de la question enseignante dans les pays. Le travail qu'il soutient n'a donc pas une vocation descriptive mais analytique. En effet, l'objectif n'est pas tant de décrire comment fonctionne tel ou tel aspect, la répartition géographique des enseignants

ou leur formation par exemple, que d'analyser les situations existantes et les résultats obtenus et d'essayer ainsi d'identifier les marges d'amélioration possible pour le pays. Tout travail d'analyse, s'il vise à provoquer l'adhésion, doit être explicite sur la méthode mise en œuvre pour parvenir à ses conclusions. Une analyse valide, dans notre cas, est celle qui permet de rendre compte non seulement d'un état de fait mais aussi des possibilités d'amélioration de cet état de fait.

Pour mener à bien de telles analyses, les sciences sociales disposent d'un outil très efficace s'il est manié avec rigueur : la comparaison, tant au niveau national (entre régions, institutions de formation, établissements scolaires, etc.) qu'international. La comparaison à d'autres pays permet de savoir s'il y a des marges d'amélioration possibles pour des dimensions où la seule mesure nationale n'est pas suffisante pour bien appréhender une question et où il devient alors intéressant de voir la situation d'autres pays. L'un des intérêts de ce guide, et de l'approche de la TTISSA en général, est précisément de fournir une structure d'analyse commune aux différents pays et d'offrir ainsi la possibilité de comparer les situations nationales afin de pouvoir tirer partie des expériences des uns et des autres. L'utilisation du guide permettra donc d'approfondir les connaissances sur la question enseignante en multipliant les analyses dans des contextes différents. Ce qui vaut dans un contexte n'est pas nécessairement vrai dans un autre et c'est cette variabilité des situations qui fournit des informations utiles pour l'analyse des politiques éducatives en général et de la politique enseignante en particulier. Il est donc important que les différentes analyses qui seront menées puissent être partagées afin de capitaliser les expériences et les résultats.

La démarche d'analyse proposée repose sur une approche factuelle fondée sur l'exploitation des données existantes, c'est-à-dire de toutes les informations disponibles au niveau des pays. Il ne s'agit pas de produire de nouvelles données en

faisant de nouvelles enquêtes ou études, même si on ne peut pas exclure que dans certains contextes cela puisse être envisagé, mais d'analyser toutes les données existantes (études, données du ou des ministères de l'Éducation, des Finances, des instituts de statistique, etc.).

Cette démarche analytique s'inscrit dans la volonté de bâtir une vision globale de la question enseignante. Trop souvent, on se borne à des visions parcellaires, concentrées plutôt sur les questions de formation si l'angle d'attaque est pédagogique, plutôt sur les questions de rémunération et de coût si l'angle d'attaque est économique. Le but ici est de prendre en compte les différentes dimensions et de les mettre en perspective les unes avec les autres. Opposer ou séparer les dimensions quantitative et qualitative ne peut qu'être stérile dans une perspective analytique et contre-productif pour la réflexion sur de nouvelles politiques éducatives. La démarche préconisée est d'identifier les principales questions auxquelles on souhaite répondre et de mobiliser les données et les outils d'analyse nécessaires pour tenter d'y apporter des réponses. Par exemple, il n'est probablement pas très approprié de réfléchir à la formation des enseignants sans lier cette réflexion aux besoins quantitatifs du système éducatif et aux contraintes existantes à court et moyen termes en matière de structures d'accueil et de personnel d'encadrement (formateurs). Il est tout aussi difficile d'avoir une vision claire de la question salariale si on ne met pas en perspective les aspirations des enseignants (salaire, carrière, formation, etc.), les conditions du marché du travail national (voire régional), les besoins de recrutement (de combien d'enseignants a-t-on besoin pour atteindre les objectifs de scolarisation ?) et les capacités financières de l'État. Bien sûr, certaines questions, comme la question salariale qui vient d'être évoquée, sont très sensibles. Certains peuvent être tentés d'éviter de traiter telle ou telle question. Ils passeraient alors à côté de l'objectif de fournir une vision d'ensemble de la question enseignante, vision nécessaire pour identifier

des pistes d'amélioration et faciliter également le dialogue et, donc, l'émergence de nouvelles politiques. Il est important d'insister ici : l'analyse ne prend pas partie, elle permet d'identifier les marges de manœuvre et les espaces de dialogue pour la définition de la politique enseignante. En ce sens, elle est utile à tous, c'est un bien collectif.

Il apparaît clairement que la qualité de l'analyse et surtout sa portée sont intimement liées à la méthodologie de travail qui sera retenue sur le terrain. Une mise en garde s'impose : limiter l'utilisation de ce guide au contenu technique serait de nature à restreindre la portée du travail réalisé et donc son utilité pour les pays. Dans l'esprit de ses concepteurs, ce guide d'analyse de la question enseignante est indissociable d'une méthodologie de travail spécifique. Plusieurs principes sous-tendent cette méthodologie. Tout d'abord, ce guide a été conçu pour être mis en œuvre par des équipes nationales, ce qui signifie que le travail d'analyse découle avant tout d'une volonté nationale indispensable à la mise en place d'un processus pouvant aboutir à l'émergence de nouvelles politiques enseignantes. Bien sûr, certaines analyses requièrent une technicité importante et un appui technique sera nécessaire. Toutefois, il s'agira d'appuyer l'équipe nationale qui pilotera l'exercice et en aucun cas de se substituer à elle. Cela signifie qu'un diagnostic de ce type comporte un volet important de renforcement des capacités nationales. Le second principe important porte sur la composition de l'équipe nationale. Les domaines et les outils d'analyse présentent une telle variété qu'ils nécessitent d'avoir une équipe plurielle tant au niveau des compétences que de l'origine institutionnelle. On ne peut par exemple imaginer traiter des questions salariales et de leurs implications budgétaires sans associer des cadres du ministère des Finances mais aussi des syndicalistes au côté des cadres du ministère de l'Éducation. En outre, il faudra dans cette équipe des gens à l'aise avec l'analyse de la formation des enseignants, l'estimation des besoins en enseignants, l'analyse des coûts (de formation,

salariaux, etc.), l'analyse des problématiques de répartition géographique, de déperdition des effectifs, etc. D'où la dénomination d'équipe plurielle qui sera déclinée plus précisément à la fin de ce guide afin d'aider les pays désireux de se doter d'une équipe aussi efficace que possible. En associant des acteurs venant de différents horizons et pas toujours habitués à travailler ensemble, la démarche pose les jalons pour un futur dialogue sur la définition de nouvelles politiques enseignantes. Bien sûr, l'équipe technique est restreinte et le dialogue nécessaire autour de la question enseignante doit inclure beaucoup plus d'acteurs. Cela implique que les travaux réalisés doivent être largement diffusés et partagés au niveau des pays pour nourrir le dialogue. On ne sous-estime pas ici la difficulté de ce dialogue dans certains contextes, mais c'est aussi parce qu'il peut faciliter le dialogue et aider à trouver des consensus que le diagnostic d'ensemble de la question enseignante peut être considéré comme un appui au processus d'élaboration de nouvelles politiques enseignantes. Le travail analytique peut ainsi être mis au service d'un processus politique qu'il appartient aux pays d'entamer.

Avant de présenter le contenu des différents chapitres de ce guide, une dernière remarque semble utile. Il ne s'agit pas de présenter un document qui définirait une fois pour toutes la méthodologie d'analyse de la question enseignante. D'une part, il faut considérer ici qu'il s'agit d'une structure d'analyse commune pour les différents pays mais qui n'exclut pas d'autres analyses en fonction des contextes nationaux. Au contraire, la nécessité d'effectuer de nouvelles analyses pour répondre aux besoins de certains contextes et compléter celles proposées dans ce guide n'est pas à remettre en cause. D'autre part, comme dans tout domaine, la connaissance progresse ainsi que les outils d'analyse ; il est donc essentiel d'avoir à l'esprit le caractère évolutif de l'outil proposé ici. On peut d'ailleurs penser qu'une marque de réussite pour ce guide serait qu'il connaisse plusieurs actualisations.

Ce guide propose d'analyser la question enseignante à travers six chapitres qui seront présentés avec des exemples afin d'illustrer les différentes analyses suggérées. **Le premier chapitre** traite du contexte plus global dans lequel s'inscrit la question enseignante. Après avoir considéré les différentes politiques en matière de développement, il est important de prendre en compte les aspects macroéconomiques et budgétaires qui définissent les contraintes et les ressources disponibles pour le système éducatif. Le contexte démographique, quant à lui, permet de définir les besoins (combien d'enfants faut-il/faudra-t-il scolariser ?). La confrontation des besoins et des ressources ainsi que leurs possibles évolutions tracent le cadre d'ensemble dans lequel s'inscrit la politique éducative. Il faut ensuite se pencher sur l'évolution des scolarisations pour mesurer le chemin parcouru et celui restant à parcourir. L'analyse des profils de scolarisation est particulièrement intéressante dans cette perspective. Par ailleurs, l'analyse des redoublements et des abandons renseigne sur l'efficacité interne des différents cycles d'enseignement qui peut être comparée à ce qu'on observe dans d'autres pays africains. La qualité des apprentissages est aussi prise en compte ici lorsque les informations sont disponibles, notamment lorsqu'il existe des évaluations des acquis scolaires des élèves. Enfin, une description du corps enseignant et de son évolution permet de compléter le contexte général dans lequel la question enseignante s'inscrit.

Le deuxième chapitre est consacré à l'estimation des besoins en enseignants dans l'enseignement primaire et secondaire afin d'avoir les ordres de grandeur les plus précis possibles. Il s'agira d'examiner les estimations officielles existantes des besoins en enseignants aux niveaux considérés. Les besoins en enseignants doivent être examinés à la fois dans une perspective globale (combien d'enseignants sont nécessaires pour atteindre les objectifs que s'est fixés le pays) et dans une perspective plus spécifique,

notamment dans le secondaire, en considérant les besoins annuels et par disciplines. Naturellement, l'analyse dans l'enseignement primaire se fera sur la base de l'objectif EPT de l'enseignement primaire universel : il s'agira donc d'estimer aussi précisément que possible le nombre d'enseignants nécessaires pour accueillir tous les enfants à l'école et leur permettre d'achever le cycle primaire.

Le chapitre 3 porte sur la formation initiale et continue des enseignants du primaire et du secondaire. Il s'agit tout d'abord de s'interroger sur les capacités de la formation initiale à répondre aux besoins du système éducatif tant sur le plan quantitatif que qualitatif. L'analyse de l'efficacité de la formation initiale est donc centrale et inclut la dimension institutionnelle. La formation continue implique quant à elle une connaissance assez fine des besoins de formation des enseignants en poste. Ces besoins peuvent être extrêmement variables dans les systèmes éducatifs où une partie des enseignants n'a jamais suivi de formation professionnelle initiale. Là aussi, il sera question d'apprécier l'efficacité de la formation continue dispensée sur les dimensions quantitative (nombre d'enseignants formés) et qualitative (durée, contenu, évaluation, etc.). Les intervenants pouvant être nombreux dans ce domaine, une attention particulière doit être accordée à l'analyse de l'offre de formation (intervenants, coordination, formateurs, coûts, etc.).

Le chapitre 4 traite de la répartition géographique, de l'absentéisme et de la déperdition des effectifs du personnel enseignant. Il s'agit, dans un premier temps, d'analyser la cohérence de la répartition géographique des enseignants dans les établissements scolaires dans une perspective globale puis régionale afin d'affiner le diagnostic. L'analyse des procédures de répartition géographique doit aussi être réalisée pour être mise en perspective avec les résultats précédents. En outre, l'accent est porté sur les zones rurales et/ou

défavorisées qui représentent un défi majeur pour l'extension de la scolarisation. Pour ce qui est de l'absentéisme, plusieurs points sont susceptibles de faire l'objet d'une attention soutenue en fonction des données disponibles. Tout d'abord, il est utile de quantifier l'absentéisme (nombre de jours d'absence par an, nombre d'heures de cours perdues, etc.) pour évaluer le problème que cela représente pour le système éducatif. Ensuite, une analyse des causes de l'absentéisme est très utile même si cette information implique généralement des études complémentaires aux statistiques scolaires. Enfin, une analyse des modalités de gestion des absences (modalités de contrôle, procédures de remplacement des enseignants, etc.) doit être faite afin d'apprécier la capacité du système scolaire à répondre à ce problème. Par ailleurs, le phénomène de la déperdition des effectifs doit aussi faire l'objet d'une analyse minutieuse car ses conséquences peuvent être très importantes. Comme pour l'absentéisme, il convient de quantifier le phénomène et d'en identifier les causes sachant que les informations sur cette question sont souvent lacunaires. Il faut aussi regarder les mesures qui sont mises en œuvre pour répondre au problème de la déperdition des effectifs.

Le chapitre 5 se consacre aux questions de statut, de rémunération et de carrière des enseignants. La description des différents statuts et de leur importance quantitative dans le système constitue une première étape. La rémunération est une seconde dimension à analyser. Quand les données sont disponibles (enquête sur les ménages), on essaie de comparer les niveaux de rémunération de personnes ayant des niveaux de qualification semblables à ceux des enseignants mais travaillant dans une autre administration ou dans le secteur privé. Cela permet d'apprécier la situation relative des enseignants en termes de rémunération ainsi que l'attractivité du métier.

Les modalités de versement des salaires ainsi que leur régularité sont également analysées. De plus, les coûts salariaux seront mis en perspective avec les objectifs de l'EPT, notamment celui de l'enseignement primaire universel. Il s'agit de voir les implications financières que peuvent avoir les coûts salariaux sur l'atteinte de ces objectifs. Les questions précédentes invitent à s'interroger sur les perspectives de carrière des enseignants. Dans ce cadre, une analyse des modalités de changement de statut, de niveau d'enseignement et de lieu d'affectation doit être réalisée.

Enfin, **le chapitre 6** est centré sur la satisfaction professionnelle des enseignants et le contexte social. Au-delà des dimensions objectives, il est également utile de s'intéresser à la satisfaction professionnelle des enseignants. Cette question est abordée dans certaines études comme celles menées par le PASEC et fournit une indication précieuse de l'état d'esprit du corps enseignant. En outre, une analyse du contexte social est nécessaire pour appréhender l'environnement sociopolitique dans lequel doivent s'inscrire de nouvelles politiques éducatives. Cela implique un travail spécifique avec différents partenaires du secteur de l'éducation comme les syndicats d'enseignants, les associations professionnelles, les organisations non gouvernementales (ONG), les partenaires du développement et les médias afin de connaître leurs aspirations et apprécier leur connaissance de la situation. Un travail rétrospectif portant sur les années récentes doit être mené pour connaître l'historique du dialogue social mais aussi des principaux conflits sociaux et mieux cerner les points clés du dialogue sur de nouvelles politiques. La position du gouvernement sur les revendications syndicales actuelles permet d'avoir un éclairage complémentaire. En outre, le cas échéant, les mécanismes de concertation sont analysés pour voir de quels outils les partenaires sociaux se sont dotés pour ce dialogue.

Contexte général

Introduction

L'analyse de la question enseignante, comme toute autre question éducative, ne peut se faire sans prendre en compte le contexte général dans lequel s'inscrit le système éducatif. Le contexte général détermine à la fois les contraintes qui pèsent sur le système et les marges de manœuvre dont il dispose. Est-il envisageable de mener une analyse sérieuse de la question enseignante sans prendre en compte les besoins de scolarisation déterminés par la démographie nationale, les ressources à disposition du secteur éducatif découlant de l'environnement économique ou encore l'organisation politique et administrative du pays, pour ne prendre que ces exemples ? Cela semble plus que difficile ; c'est la raison pour laquelle ce chapitre est consacré aux éléments contextuels qui définissent les contraintes mais aussi les marges de manœuvre du système éducatif.

Tout d'abord, il est important d'examiner le cadre politique et administratif dans le pays, en examinant les différents documents de politique où les questions d'éducation sont abordées et l'organisation administrative (centralisation/décentralisation). Ensuite, il est nécessaire de se pencher sur le contexte démographique, car il définit les besoins (nombre d'enfants qui doivent être scolarisés, nombre d'enseignants nécessaires). Ce point nécessite de se concentrer sur la croissance démographique, la structure de la population et les projections démographiques. En raison de l'importance des contraintes financières qui se posent pour de

nombreux pays d'Afrique subsaharienne dans le développement de leurs systèmes éducatifs, le contexte macroéconomique et budgétaire est un autre point essentiel à prendre en compte car il renseigne sur les ressources disponibles. À ce stade, combiner les besoins et les ressources, ainsi que les évolutions potentielles, va permettre de comprendre le contexte dans lequel les politiques enseignantes doivent être élaborées. Cependant, l'analyse du contexte général ne doit pas se limiter à ces points. Le contexte scolaire est une quatrième dimension qu'il convient d'analyser en examinant l'évolution de la scolarisation, l'efficacité interne et les résultats d'apprentissage. En effet, la question enseignante n'est pas indépendante des progrès à réaliser, en termes de scolarisation, de redoublement, d'abandon et de résultats d'apprentissage. Enfin, la description du corps enseignant et de son évolution complète les points précédents, ce qui devrait nous aider à nous faire une idée du contexte général dans lequel se trouve la question enseignante.

1.1 Présentation générale du pays

Il s'agit ici de présenter succinctement les principaux éléments décrivant le pays (population, situation géographique, langues, principaux secteurs d'activités, indicateur du développement humain, etc.) afin de donner au lecteur un premier aperçu de la situation du pays.

1.1.1 Contexte politique et administratif

Deux éléments distincts mais complémentaires sont à considérer ici. Le premier concerne la politique éducative et sa place au sein de la politique mise en œuvre dans le pays. Le second tient à l'organisation administrative du pays (découpage administratif, centralisation/décentralisation).

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont formalisé des politiques de développement où les secteurs sociaux, dont l'éducation, tiennent souvent une place importante. Des documents à visée générale côtoient des documents spécifiques sur les secteurs sociaux. Il est utile de voir comment la politique éducative est abordée dans les différents documents avec une attention particulière pour le document de politique éducative (stratégie sectorielle, plan décennal, etc.) quand celui-ci existe. Naturellement, le traitement de la question enseignante sera examiné de manière à en retirer les principaux axes qui pourront servir pour la suite de l'analyse.

L'organisation administrative revêt une importance particulière pour la mise en œuvre de la politique éducative. Le découpage administratif en régions, provinces, départements, etc., et, plus généralement, l'organisation du territoire ne sont pas sans conséquences pour l'analyse de la question enseignante, notamment par exemple pour les questions de nomination des enseignants dans les établissements scolaires. En outre, le degré de décentralisation administrative est un paramètre majeur dans la mesure où les entités locales vont avoir un rôle plus ou moins important dans la mise en œuvre de la politique enseignante, ce rôle pouvant aller jusqu'au recrutement et à la gestion des enseignants. Autant d'aspects qu'il convient d'analyser soigneusement à ce stade. Enfin, il convient d'ajouter l'organisation du système éducatif qui peut prendre des formes variables selon les pays.

1.1.2 Contexte démographique

Le contexte démographique est d'une importance majeure pour l'évolution des systèmes éducatifs puisque la croissance de la population détermine en grande partie l'augmentation de la population d'âge scolaire et, par conséquent, les besoins en enseignants. Ainsi, le contexte démographique est un facteur clé qui doit être pris en considération au moment de traiter la question enseignante et le développement de la scolarisation. Deux points importants doivent être abordés ici : de quelle manière la population augmente et, donc, quelle est la structure de la population ? Et quel est (sera) le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés ?

Analyser le contexte démographique exige tout d'abord des connaissances sur la manière dont la population croît. Seules les données du recensement permettent une « bonne » réponse à cette question. Toutefois, ces données ne sont pas toujours disponibles ou parfois très anciennes dans les pays d'Afrique subsaharienne. Au niveau international, il est recommandé de ne pas dépasser dix années entre les recensements. Mais, en raison de contraintes financières et autres, de nombreux pays ne respectent pas cette norme. En l'absence de données fiables au niveau du pays, les données démographiques des Nations Unies sont une source d'information qui peut être utilisée pour se faire une idée de la croissance de la population¹. Les exemples suivants illustrent bien la question de la disponibilité des données démographiques. Alors que certains pays comme le Malawi ont réalisé des recensements à plusieurs reprises (deux ou trois fois) au cours des dernières décennies, aucun recensement n'a été effectué en Guinée-Bissau depuis 1991, certainement en raison de sa situation sociopolitique (tableau 1.1).

¹ .Les données sur la population issues des Nations Unies peuvent être consultées sur : <http://esa.un.org/unpp/index.asp>.

Tableau 1.1
Croissance de la population au Malawi
et en Guinée-Bissau

Année	Malawi			Guinée-Bissau	
	1987	1998	2008	1991	2007
Population (milliers)	7 999	9 934	13 066	1 048	1 695
Croissance de la population (%)	---	2.0	2.8	---	3.0

Note : les données dans les cellules de couleur sont des projections, la croissance est calculée entre les recensements pour le Malawi et entre le recensement et les projections de 2007 pour la Guinée-Bissau. Par exemple, le chiffre moyen pour l'année 1998 signifie la croissance de la population pour 1987-1998.

Source : RESEN (à paraître), Malawi National Statistical Office (1998 et 2008).

Le Malawi se caractérise par une forte croissance de la population : 2,8 % entre les deux derniers recensements, tandis que ce taux était en moyenne de 2,5 % pour les pays d'Afrique subsaharienne entre 1992 et 2002, et ne dépassait généralement pas 1 % dans les pays développés. Dans le cas de la Guinée-Bissau, en raison de l'indisponibilité de récentes données de recensement, les projections ont été faites par le Réseau d'information des populations des Nations Unies, avec l'accord des autorités nationales. Ces projections sont fondées sur le dernier recensement et les tendances de la fécondité, de la mortalité et des migrations internationales à destination et en provenance des pays voisins avec un contexte similaire. Il semble que la population ait atteint environ 1 695 043 habitants en 2007, par rapport au chiffre

de 1 048 379 du recensement de 1991. Cela correspond à un taux de croissance annuel moyen de 3,1 %, ce qui est relativement élevé y compris par rapport à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (2,5 %). De façon générale, les pays d'Afrique subsaharienne se caractérisent par des taux de croissance démographique relativement élevés. Cette forte croissance de la population a des conséquences directes sur le nombre d'enfants qui doivent être scolarisés pour une période donnée et, par répercussion, sur le nombre d'enseignants qui doivent être recrutés.

Pour se faire une idée du nombre d'enfants qui doivent être scolarisés durant une période donnée, des informations sur l'âge et autres caractéristiques des personnes identifiées dans les données du recensement doivent être utilisées. Ces informations peuvent aussi aider à examiner la structure de la population et voir où les besoins sont les plus importants compte tenu de la population d'âge scolaire. Il est particulièrement important d'étudier la population d'âge scolaire par zone (rurale/urbaine), par région et selon d'autres caractéristiques pertinentes dans le pays quand c'est possible. En effet, la vision globale cache souvent d'importantes disparités à l'intérieur d'un pays. Cet exercice est essentiel pour la planification des besoins des enseignants, mais ne doit pas dissimuler le fait que ces données détaillées sont difficiles à obtenir.

Le tableau 1.2 présente la population d'âge scolaire en République centrafricaine et les projections pour les années à venir.

Tableau 1.2
Population d'âge scolaire en République centrafricaine et projections (milliers)

Population	1988	2003	2008	2013	2018
Totale	2 688	3 895	4 302	4 758	5 257
Âgée de 6 à 11 ans	440 (16.4 %)	644 (16.5 %)	715 (16.6 %)	755 (15.9 %)	792 (15.1 %)
Âgée de 12 à 15 ans	252 (9.4 %)	370 (9.5 %)	416 (9.7 %)	464 (9.8 %)	491 (9.3 %)

Note : les données dans les cellules de couleur sont des projections.

Source : extrait du rapport par pays pour la République centrafricaine.

Il semble que la population d'âge scolaire (6-15 ans) pour la République centrafricaine (RCA) était de 692 000 élèves lors du recensement de 1998 et de 1 014 000 élèves lors du recensement de 2003. Cela représente environ 26 % de la population pour les deux périodes. Ainsi, environ un quart de la population de la République centrafricaine est jeune. En Afrique subsaharienne, les jeunes (moins de 15 ans) représentent en moyenne 44 % de la population en 2006, alors qu'ils sont 30 % en moyenne en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 16 % en moyenne en Europe (Haub, 2006). Cette importante proportion de jeunes montre le défi de la scolarisation que les pays africains doivent relever, à la fois en termes d'accès à l'école de la population d'âge scolaire et du nombre d'enseignants à recruter.

L'examen du contexte démographique permet de définir les besoins de scolarisation compte tenu des dynamiques démographiques. Il doit néanmoins être complété par le contexte macroéconomique et budgétaire en vue de définir les ressources disponibles pour la scolarisation de la population d'âge scolaire et le recrutement du nombre d'enseignants nécessaires.

1.4 Contexte macroéconomique et budgétaire

Les ressources mobilisables et disponibles pour le secteur de l'éducation ainsi que leur répartition entre les différents sous-secteurs constituent des éléments clés pour la compréhension générale du contexte dans lequel se font la politique éducative et donc la politique enseignante. Il est bien sûr hasardeux de raisonner sur une politique sans prendre en compte les ressources disponibles ; cela génère généralement des tensions avec le ministère des Finances qui, *in fine*, rend les arbitrages budgétaires. Cette section vise donc à fournir les principales informations sur le cadre macroéconomique et budgétaire dans lequel s'inscrit nécessairement toute politique nationale. Toutefois, il ne s'agit pas uniquement

de considérer des contraintes, bien réelles, mais aussi d'identifier des marges de manœuvre notamment à travers les arbitrages que rend le gouvernement entre les différents secteurs pour l'attribution des ressources publiques.

Les ressources que les gouvernements allouent au secteur de l'éducation découlent principalement de trois facteurs : (1) la production ou richesse nationale correspondant au produit intérieur brut (PIB) ; (2) la capacité du gouvernement à prélever des recettes fiscales et parafiscales sur le PIB – on parle de pression fiscale – et à négocier des ressources extérieures ; (3) le partage des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation par rapport à d'autres fonctions collectives de l'État – il s'agit des arbitrages intersectoriels.

Appelons les recettes fiscales et parafiscales RFP et les ressources publiques nationales pour l'éducation RPNE . On peut écrire :

$$\mathbf{RFP = \alpha \cdot PIB} \text{ (avec } \alpha \text{ pour la pression fiscale) ;}$$

$$\mathbf{RPNE = \beta \cdot RFP} \text{ (avec } \beta \text{ pour la part des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation).}$$

De l'équation précédente, les ressources publiques nationales pour l'éducation peuvent être directement déduites en tant que part du PIB :

$$\mathbf{RPNE = \alpha \cdot \beta \cdot PIB} \text{ (avec } \alpha \cdot \beta \text{ la part des ressources publiques pour le secteur de l'éducation dans le PIB).}$$

On voit clairement que toute évolution du PIB affecte directement les ressources publiques disponibles pour l'éducation. Analyser le contexte de la question enseignante requiert donc l'examen non seulement de l'évolution du PIB mais aussi de la pression fiscale. Il est bon de noter ici que ces éléments sont exogènes au secteur éducatif et peuvent être considérés comme une contrainte

externe pour celui-ci. De plus, ces éléments ne dépendent pas de politiques à court terme et doivent être considérés, dans notre perspective, comme une donnée quand on se place dans le court voire le moyen terme. En revanche, la part des ressources publiques attribuée à l'éducation dépend des arbitrages entre tous les secteurs rendus chaque année par le gouvernement. Une fois le montant des ressources disponibles pour l'éducation connu, il devient intéressant de voir comment il est réparti au sein du secteur éducatif, ce qui relève directement des choix effectués par le ministère de l'Éducation. Pour cela, il faut analyser la structure du budget du secteur de l'éducation. En outre, on doit considérer que les dépenses publiques ne forment pas la totalité des dépenses d'éducation, les familles consacrant elles aussi de fortes sommes d'argent à l'éducation de leurs enfants. Ainsi, lorsque les données sont disponibles, une analyse des dépenses privées et familiales doit être effectuée.

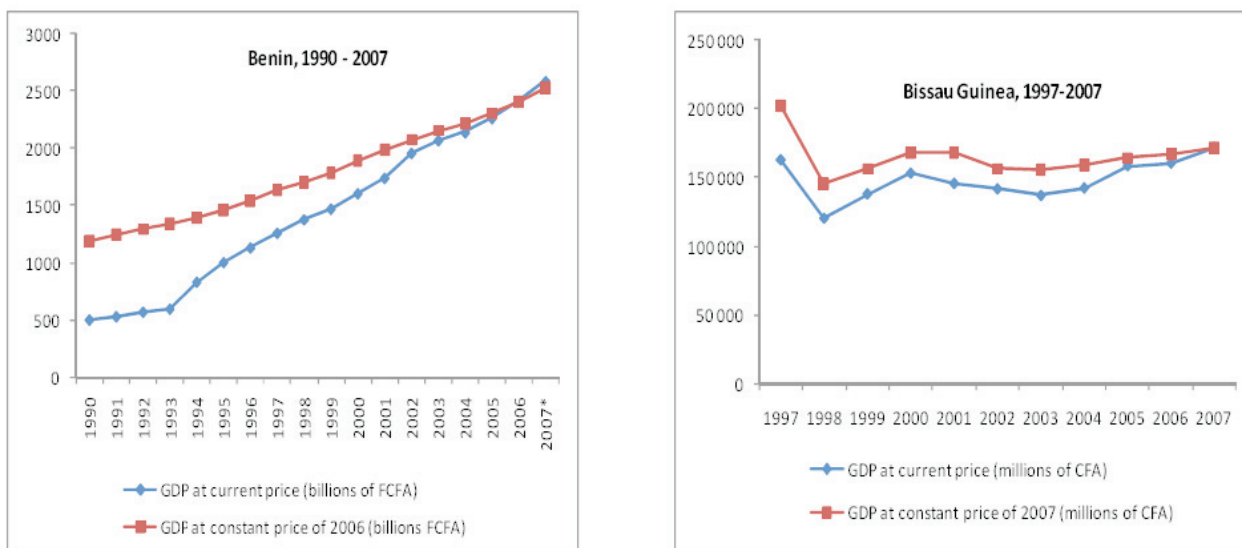
1.4.1 Évolution du PIB

Le niveau et l'évolution de la production intérieure ou du revenu national sont bien évidemment les premiers éléments à examiner afin de comprendre quelles sont les ressources disponibles pour l'éducation. Ils déterminent en grande partie la

capacité des gouvernements à couvrir les coûts de l'éducation. Comment peut-on apprécier l'évolution du PIB ? Celle des dernières années ainsi que les prévisions pour les années à venir doivent être compilées et reportées sur un graphique afin de dégager des tendances. Celles-ci permettent de voir dans quelle mesure l'environnement macroéconomique est plus ou moins favorable à la mobilisation des ressources publiques. Ces données peuvent être trouvées auprès du ministère des Finances, du Fonds monétaire international et de la Banque Mondiale (voir les Indicateurs du développement dans le monde), mais cela ne doit pas masquer les difficultés à obtenir des données exactes et fiables.

Les exemples du Bénin (dont les données vont de 1990 à 2007) et de la Guinée-Bissau (dont les données vont de 1997 à 2007) servent ici d'illustration. Il est intéressant de noter l'exemple de la Guinée-Bissau, un État considéré comme fragile en raison des crises qui l'ont secoué. Ce cas permet de mettre en évidence la non-prévisibilité des ressources quand l'environnement économique peut grandement varier d'une année à l'autre, en fonction de la situation sociopolitique dans le pays. Les tendances dans le PIB sont reportées sur la figure 1.1.

Figure 1.1
Évolution du PIB au Bénin et en Guinée-Bissau.



Sources : RESEN (2009 et à paraître)

Il convient de noter que les PIB en prix courants et en prix constants sont représentés (encadré 1.1). On observe que la croissance du PIB est sensible au Bénin pour la période 1990-2007. En revanche, la Guinée-Bissau enregistre une tendance à la stagnation, et même une baisse par rapport à la situation initiale, entre 1997 et 2007 avec de grandes fluctuations au début de la période correspondant à une période d'instabilité sociopolitique. Enfin, il est bon de souligner que le PIB du Bénin en 2007 est presque 17 fois supérieur à celui de la Guinée-Bissau.

L'interprétation de l'évolution du PIB requiert certaines précautions. Il est particulièrement important de considérer que l'évolution du PIB en prix courants est polluée par l'évolution des prix, d'où l'importance d'utiliser le PIB en prix constants. On voit ainsi qu'au Bénin, la croissance économique réelle est nettement moins importante que ce que suggérerait l'évolution du PIB en prix courants.

Encadré 1.1 Comment calculer les agrégats en prix constants ?

En raison de l'inflation (hausse générale des prix), une centaine de dollars d'aujourd'hui ne permet pas d'acheter la même quantité de biens qu'en 1990. Cependant, les contraintes budgétaires et les agrégats macroéconomiques sont souvent donnés en prix courants, ce qui rend l'évolution des agrégats au cours du temps biaisée par l'évolution des prix. Prendre en compte l'« effet prix » est donc nécessaire afin de mieux apprécier l'évolution réelle des agrégats. Pour cela, on calcule un déflateur du PIB qui permet de corriger les évolutions. Dans la pratique, ce déflateur est estimé par la Banque mondiale (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>) et le FMI (<http://www.imfstatistics.org/imf/>, abonnez-vous pour avoir accès aux données) pour de nombreux pays. On peut cependant retrouver facilement le déflateur du PIB car il correspond au rapport du PIB en prix courants sur le PIB en prix constants pour une année donnée.

Le calcul des agrégats des prix courants en prix constants d'une année donnée est fait en utilisant la formule suivante :

Agrégats en prix constants d'une année donnée = agrégats en prix courants/déflateur du PIB.

Source : Pole de Dakar (2003)

Le niveau et l'évolution du PIB définissent les contraintes sur les ressources mobilisables pour le pays. Il reste à voir quelle est la capacité de l'État à mobiliser des ressources à travers la pression fiscale sur le PIB.

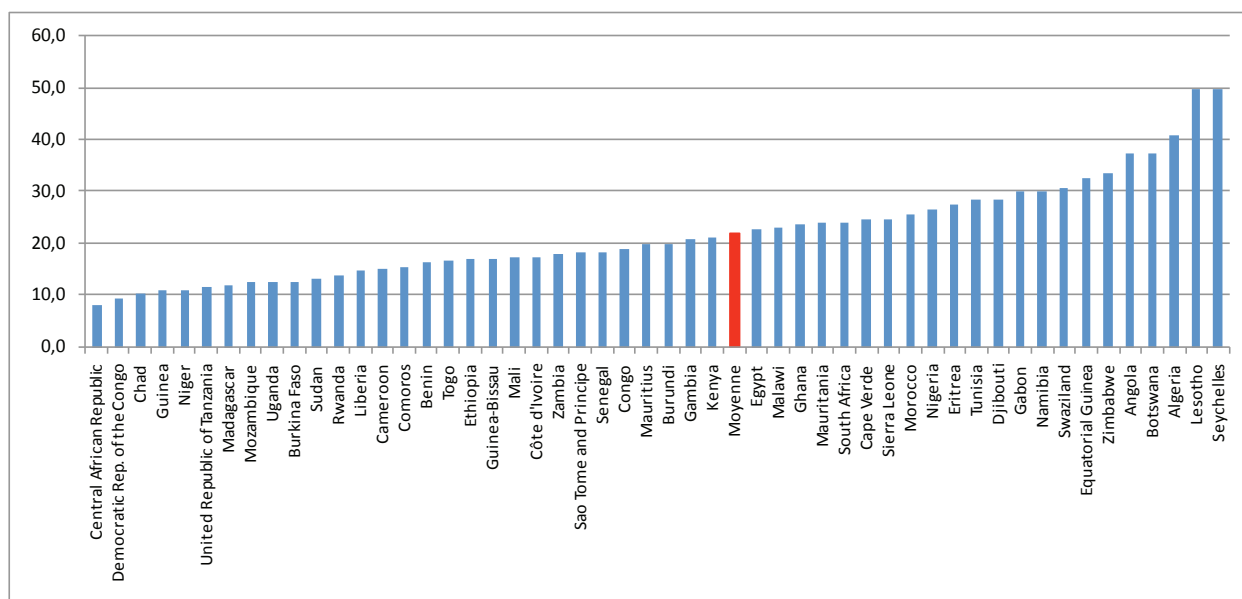
1.4.2 Pression fiscale et ressources publiques disponibles

Tout d'abord, il convient de souligner que les ressources publiques proviennent essentiellement de la taxation fiscale et parafiscale que l'État

impose par prélèvements sur l'économie. La pression fiscale représente donc la part du PIB que le gouvernement capte à travers les recettes fiscales et parafiscales. Il n'y a pas de référence internationale concernant la pression fiscale, même si certains critères de convergence peuvent

être trouvés au niveau régional (par exemple, une référence de plus de 17 % est définie dans l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest). La figure 1.2 présente la pression fiscale dans certains pays d'Afrique subsaharienne.

Figure 1.2
Pression fiscale : recettes gouvernementales en pourcentage du PIB dans certains pays en 2004-05



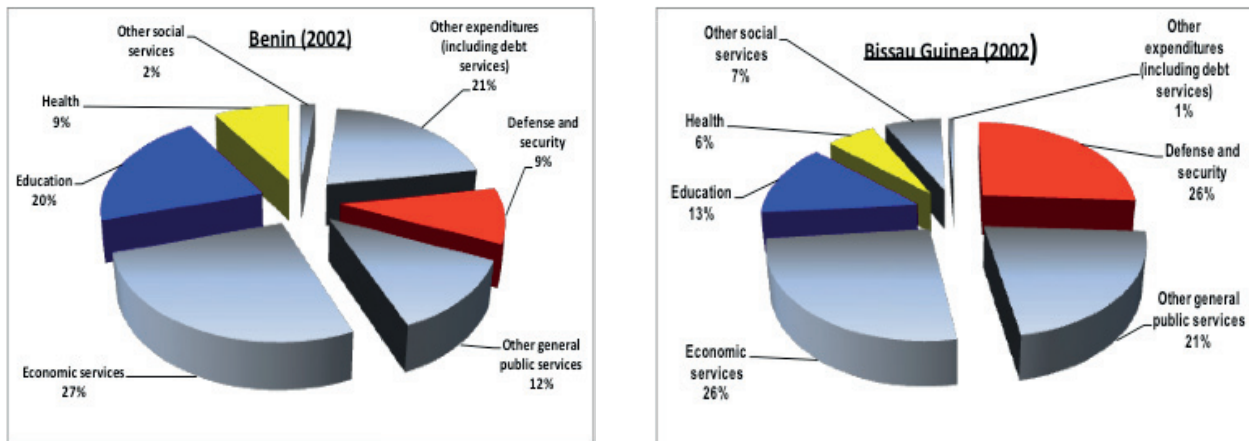
Source : extraits du tableau 4, appendice 2, UNESCO-BREDA (2007).

Si la moyenne africaine se situe légèrement au-delà de 20 %, il faut noter que la pression fiscale est très variable selon les pays. Par exemple, alors que la République centrafricaine mobilise seulement 8 % de son PIB pour les ressources du gouvernement, ce pourcentage est deux fois plus élevé au Bénin et en Guinée-Bissau, trois fois plus élevé en Mauritanie et en Afrique du Sud et six fois plus élevé au Lesotho et aux Seychelles. Cependant, au-delà de ces pourcentages, la chose la plus importante est de disposer de ressources suffisantes pour couvrir toutes les fonctions collectives de l'État. Une de ces fonctions collectives est l'éducation, mais il existe d'autres secteurs clés (tels que la santé, la sécurité, etc.) qui nécessitent un financement public. Ainsi, la part des ressources publiques qui va à l'éducation

dépendra de l'arbitrage avec les autres secteurs. Il est donc important de documenter la répartition des ressources publiques entre les différents secteurs afin de comprendre les choix réalisés notamment pour le secteur éducatif. Les données du Bénin et de la Guinée-Bissau ont été utilisées comme exemple (figure 1.3).

Figure 1.3

Répartition des ressources publiques entre les secteurs au Bénin et en Guinée-Bissau.



Sources : extraits du tableau 2.3 de la revue des dépenses publiques du Bénin (Banque mondiale, 2004, rapport n° 29656-BEN) et du tableau A9 de la revue des dépenses publiques de la Guinée-Bissau (Banque mondiale, 2004, rapport n°27175-GW)

Il apparaît que pour les deux pays, les choix sont différents dans l'attribution des ressources publiques. Outre la part importante allouée à des secteurs économiques (travaux publics, transports, agriculture, ressources naturelles, pêche, etc) dans les deux pays en 2002, le choix du gouvernement de la Guinée-Bissau reflète une priorité pour les questions de sécurité, alors que le gouvernement du Bénin a choisi de se concentrer sur les secteurs sociaux et, plus particulièrement, sur l'éducation. La part de l'éducation est de 20 % au Bénin, contre 13 % en Guinée-Bissau. En revanche, la défense et la sécurité représentent 26 % en Guinée-Bissau, contre seulement 9 % au Bénin. Ce choix, en Guinée-Bissau, est à rapprocher de la situation sociopolitique du pays.

Les contraintes budgétaires conduisent souvent à recourir à des capitaux extérieurs (sous forme de dons et/ou de prêts), avec l'espoir de couvrir entièrement les principales fonctions collectives de l'État. Naturellement, les flux de capitaux extérieurs entraînent l'augmentation du volume des ressources publiques disponibles pour les actions gouvernementales. Dans le même temps, dans le cas des prêts, cela implique le paiement d'intérêts et le remboursement du capital (service de la dette) dans l'avenir. Par exemple, il apparaît,

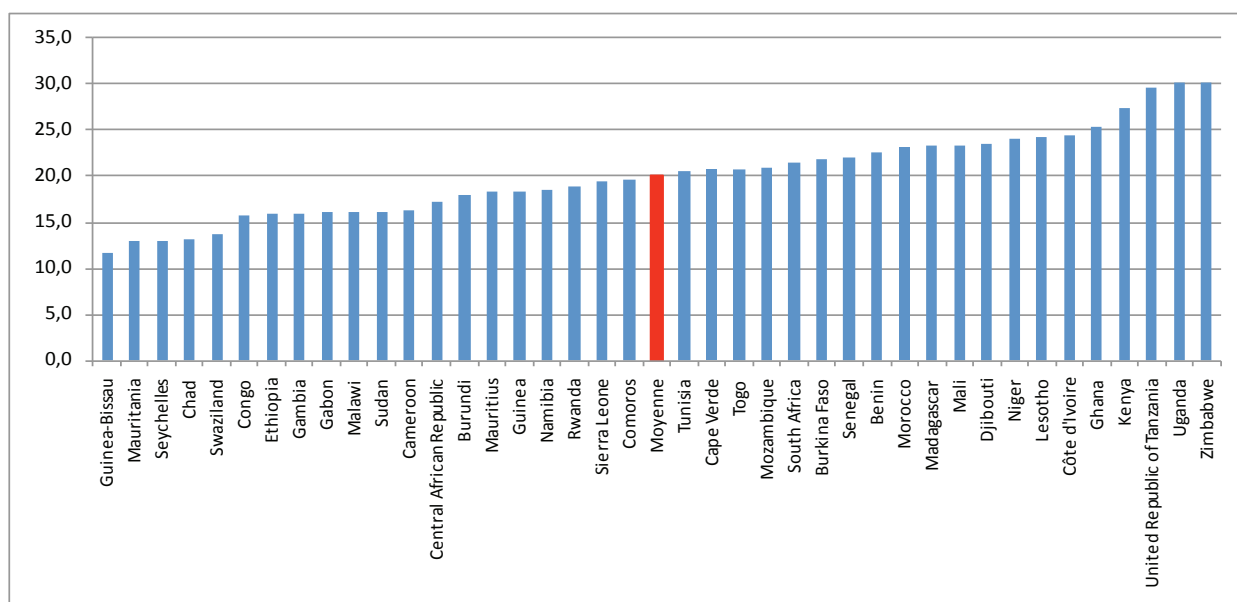
dans la figure 1.3, que certaines dépenses considérées comme « non classées » sont utilisées pour le paiement du service de la dette dans les deux pays. Selon les pays, ces deux éléments (flux de capitaux et service de la dette) peuvent jouer un rôle relativement modeste ou, au contraire, très important en affectant les budgets des gouvernements. Il est donc essentiel de les documenter lors de l'examen des ressources publiques disponibles en marge des actions domestiques.

1.4.3 Ressources publiques attribuées à l'éducation et leur répartition

La part de l'éducation dans le budget national reflète de toute évidence l'importance accordée au secteur de l'éducation dans le pays. Une référence de 20 % a été établie à partir de l'analyse de pays ayant atteint ou étant proches de l'enseignement primaire universel et a ensuite été proposée comme valeur indicative par l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA). Il est donc utile et intéressant de savoir dans quelle mesure les pays sont proches ou loin de ce point de référence. La figure 1.4 en présente la proportion allouée à l'éducation dans certains pays.

Figure 1.4

Part de l'éducation dans les recettes publiques (en pourcentage) dans certains pays en 2004-05.



Source : données extraites du tableau 4, appendice 2, UNESCO-BREDA (2007).

Il est à noter que la priorité donnée à l'éducation varie énormément entre les pays. Si la moyenne se situe autour de 20 %, la part du budget allouée à l'éducation était d'environ 12 % en Guinée-Bissau en 2004-05 et était près de deux fois plus élevée au Kenya, au Lesotho ou en Côte d'Ivoire au cours de la même période. Des pays comme le Bénin, le Lesotho, Madagascar et Maurice étaient proches de la référence de l'IMOA, tandis que la Guinée-Bissau et la Mauritanie étaient nettement en dessous. La République-Unie de Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe présentaient les chiffres les plus élevés, autour de 30 %.

Pour obtenir un autre point de vue de l'importance accordée à l'éducation, on peut considérer les dépenses d'éducation en termes de pourcentage du PIB². L'idée ici est de comprendre quelle est la part du revenu national ou du PIB attribuée au secteur de l'éducation (tableau 1.3).

2 . Sans ressources extérieures, cela correspond au taux de pression fiscale multiplié par la part de l'éducation dans le budget de l'État.

Tableau 1.3

Pourcentage du PIB consacré à l'éducation dans quelques pays africains.

	% du PIB pour l'éducation
Bénin (2006)	3.6
Côte d'Ivoire (2002)	4.3
Guinée-Bissau (2006)	2.6
Burkina Faso (2005)	2.8
Malawi (2004)	3.7
Tchad (2003)	1.4
Burundi (2004)	3.6
Madagascar (2004)	2.8
Maurice (2004)	3.6

Sources : RESEN (2009), RESEN (à paraître) et d'après le tableau 4, appendice 2, UNESCO-BREDA (2007).

Il semble que, comme dans le budget national, la part du PIB attribuée à l'éducation varie grandement, passant de 1,4 % au Tchad en 2003 à 4,3 % en Côte d'Ivoire en 2002. Il est intéressant de noter que les pays dont les efforts sont couronnés de succès, tels que Maurice,

qui a quasiment atteint l'enseignement primaire universel (EPU), consacrent environ 3,6 % de leur PIB à l'éducation, tandis qu'avec un taux similaire, voire plus élevé, certains pays comme le Burundi, le Malawi et la Côte d'Ivoire restent très en retard. Bien sûr, dans cette comparaison, il convient de garder à l'esprit que ces pays n'ont pas le même niveau de PIB. Enfin, il est bon de rappeler que l'UNESCO recommande un niveau de dépenses pour l'éducation de 6 % du PIB.

Un autre point essentiel à examiner est de savoir comment les ressources disponibles pour l'éducation sont réparties. On peut tout d'abord se pencher sur la répartition entre les niveaux d'enseignement. En raison de l'accent mis sur l'enseignement primaire universel, il est souvent recommandé d'attribuer une part plus importante à l'enseignement primaire. Le montant indicatif de référence proposé par l'IMOA sur ce point est de 50 %, mais certains pays sont encore en

dessous de ce seuil (tableau 1.4). Toutefois, cela doit dépendre du niveau des pays en termes de couverture scolaire pour l'enseignement primaire. Par exemple, un pays comme Maurice, qui a presque atteint l'enseignement primaire universel, ne devrait plus affecter la moitié de son budget de l'éducation à l'enseignement primaire. Dans ce cas, l'effort devrait se concentrer sur les autres niveaux d'enseignement. Mais certains pays, comme Madagascar ou le Bénin, qui sont encore loin de l'enseignement primaire universel doivent continuer d'accorder une large part à l'enseignement primaire. Le tableau 1.4 montre que les ministères de l'Éducation à Madagascar et au Bénin ont attribué au moins la moitié de leurs ressources à l'enseignement primaire. Dans le même temps, il existe des pays, loin de l'enseignement primaire universel, qui allouent moins de 50 % des ressources à l'enseignement primaire, comme la Guinée-Bissau et le Lesotho.

Tableau 1.4
Répartition des ressources disponibles pour le secteur de l'éducation selon les niveaux d'éducation dans quelques pays africains

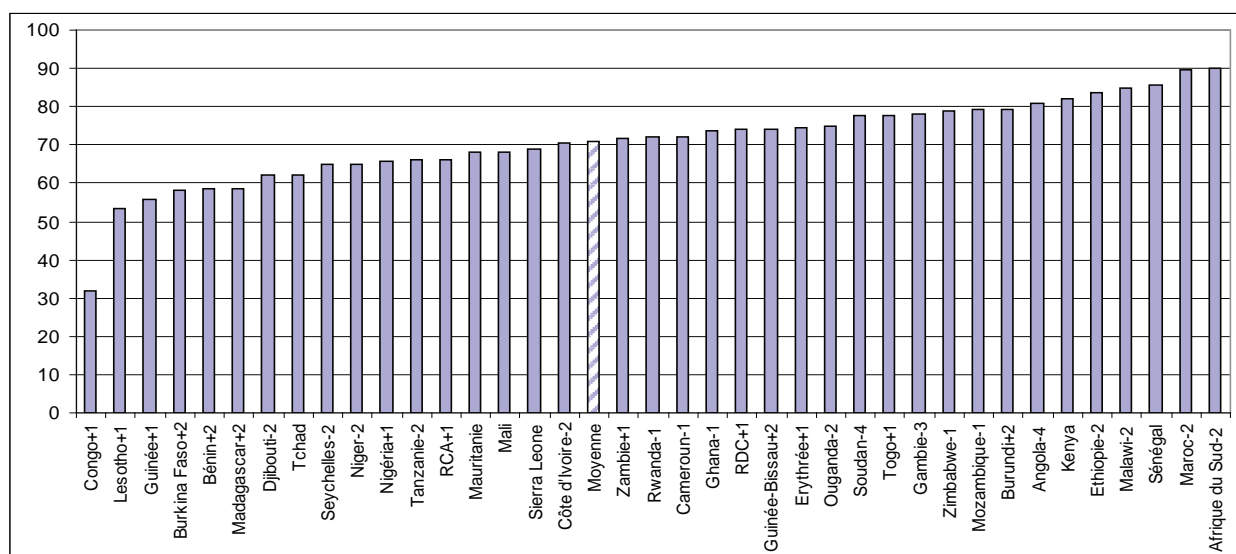
	Pourcentage pour le primaire (ajusté à 6 niveaux)	Percent for secondary (adjusted to 7 grades)	Pourcentage pour l'enseignement supérieur
Bénin (2005-06)	51	27	22
Botswana (2004-05)	44	38	18
Guinée-Bissau (2002-03)	33	43	24
Lesotho (2004-05)	34	30	36
Malawi (2004-05)	45	37	18
Madagascar (2004-05)	59	24	17
Maurice (2004-05)	36	46	18
Afrique (moyenne simple)	44	36	20

Source : d'après le tableau 4, appendice 2, UNESCO-BREDA (2007).

Outre la répartition par niveau d'éducation, la structure du budget de l'éducation par poste de dépenses doit aussi être examinée. En effet, il est utile de connaître les principales dépenses qui affectent ce budget. Dans tout système éducatif,

en particulier dans l'enseignement primaire, les dépenses salariales représentent la part la plus importante du budget de l'éducation, laissant peu de ressources pour d'autres dépenses telles que la formation ou les manuels scolaires.

Figure 1.5
Part des salaires des enseignants du primaire dans les budgets de l'éducation de certains pays, 2004-05 ou proche.



Note: Data are for 2004 year, but, (-t) refers to the year 2004-t; and (+t) to the year 2004+t.

Source: Various sectional studies, World Bank, Pole de Dakar, UNESCO Institute for Statistics, authors' calculations.

On peut observer sur la figure 1.5, qu'en moyenne les pays d'Afrique subsaharienne consacrent environ 70 % de leur budget de l'éducation aux salaires des enseignants ; toutefois, les tendances varient fortement entre les pays : de 30 % au Congo à 90 % au Maroc et en Afrique du Sud. L'arbitrage entre les dépenses salariales et non salariales est donc essentiel. L'IMOA a proposé, dans son cadre indicatif, un salaire de référence de trois fois et demi le PIB par habitant³ et 33 % des dépenses courantes pour les dépenses non salariales. L'idée est que des ressources sont nécessaires pour les dépenses non salariales afin de permettre au système éducatif d'offrir des conditions d'apprentissage satisfaisantes aux élèves ainsi que des conditions de travail convenables aux enseignants. Naturellement, la référence de trois fois et demie le PIB par habitant est une valeur indicative moyenne et il convient d'ajuster ce chiffre en fonction du niveau de PIB du

pays. Un pays avec un très faible PIB, comme la Guinée-Bissau, peut prétendre à des salaires au-delà de quatre fois le PIB par habitant. L'analyse ici regardera comment se situe le pays par rapport à ces références.

Les différents éléments décrits ci-dessus ne sont certainement pas exhaustifs. Selon la disponibilité des données, le contexte budgétaire peut être plus détaillé, en tenant compte d'autres paramètres comme les ressources extérieures mais aussi les dépenses des familles.

1.3.4 Dépenses des familles

Les familles sont également impliquées dans le financement de l'éducation, et cela doit être pris en compte dans l'analyse lorsque les données sont disponibles. La contribution des familles à l'éducation varie considérablement selon les pays et prend des formes diverses. Les contributions familiales les plus connues sont les frais de scolarité, l'achat des manuels, des fournitures et des uniformes scolaires ainsi que, dans

³ . Ce chiffre doit s'apprécier en fonction du niveau du PIB par habitant du pays, trois fois et demie le PIB par habitant ne représentant pas la même chose quand ce PIB est de 400 US\$ ou de 2 000 US\$.

certains cas, la prise en charge des salaires des enseignants communautaires (en espèces ou en nature), de la construction d'école, des frais de transport, etc. Il est important de documenter ces éléments. Toutefois, il faut reconnaître que les données sont difficiles à réunir sur ces aspects. Toutefois, certains éléments peuvent être tirés d'enquêtes auprès des ménages existantes.

Tableau 1.5
Contributions des ménages aux dépenses courantes d'éducation, estimations de 2006.

Pays	Pourcentage
Bénin	34.5
Guinée-Bissau	48

Source : RESEN (2009), RESEN (à paraître).

Par exemple, les estimations des enquêtes auprès des ménages réalisées au Bénin ont montré que, en 2006, les dépenses des familles pour l'éducation représentaient environ 34 % des dépenses totales courantes d'éducation. Des estimations similaires montrent que ce pourcentage était d'environ 48 % en Guinée-Bissau (tableau 1.5). Ces résultats permettent de constater que les familles supportent directement une grande partie des dépenses d'éducation. C'est un facteur évidemment important à prendre en compte dans l'analyse.

Globalement, l'analyse du contexte macroéconomique et budgétaire permet d'apprécier quelles sont les ressources disponibles pour la scolarisation des enfants et les marges de manœuvre pour le recrutement d'enseignants en nombre suffisant. Enfin, mettre en perspective le contexte macroéconomique et le contexte démographique, ainsi que leurs évolutions possibles, permet de mieux comprendre le cadre dans lequel s'inscrit la politique enseignante. Il faut désormais, pour compléter le tableau, prendre en compte le contexte scolaire.

1.2. Contexte scolaire

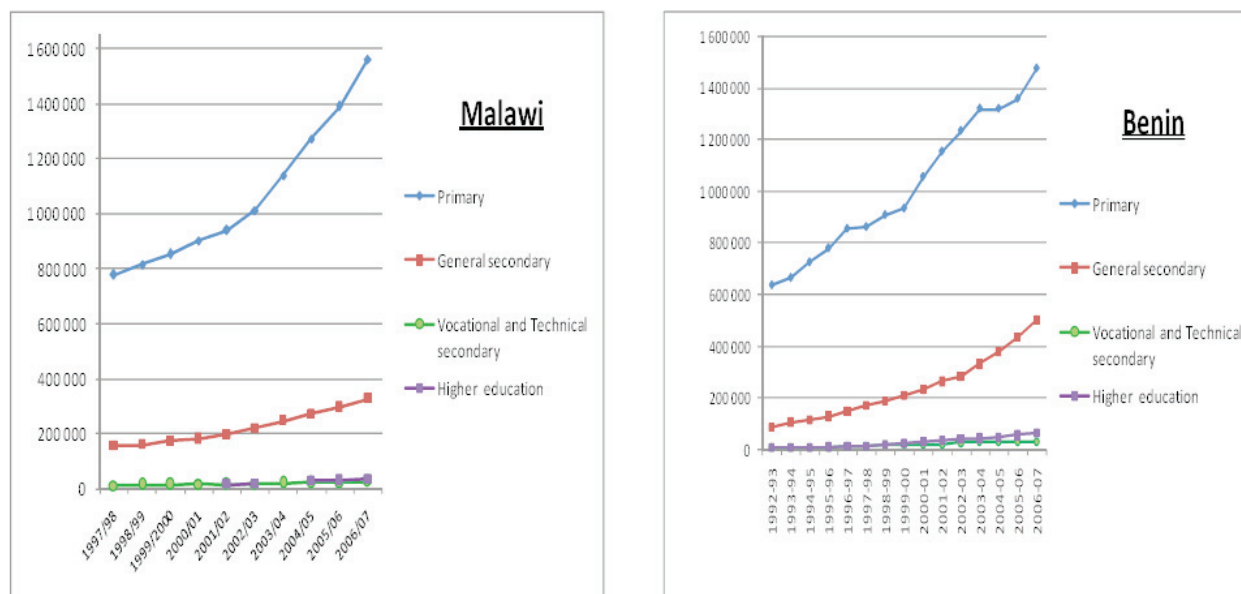
Le contexte scolaire va fournir des informations en lien plus direct avec la question enseignante. Il va tout d'abord renseigner sur la couverture scolaire qui permet de connaître les progrès restant à effectuer sur le plan quantitatif et les rapprocher des évolutions en cours. L'information sera essentielle pour estimer les besoins en enseignants. Ensuite, l'efficacité interne nous renseignera sur les abandons et les redoublements dans le système qui ont également un lien direct avec les besoins en enseignants. Enfin, la qualité des apprentissages nous informe sur la capacité du système éducatif à permettre aux élèves d'acquérir les connaissances et compétences au programme. Les enseignants jouent un rôle majeur dans ce domaine.

1.2.1 Couverture scolaire

Le niveau de couverture scolaire et son évolution sont certainement les premiers éléments à partir desquels les besoins des enseignants doivent être définis. Décrire le niveau et les tendances en matière de couverture scolaire est donc nécessaire pour comprendre le défi que les pays ont à relever en termes de recrutement des enseignants.

L'évolution de la couverture scolaire peut être décrite dans un premier temps en regardant celle du nombre d'élèves scolarisés au cours des dernières années. Le plus simple est de représenter l'évolution sur un graphique comme l'illustrent les exemples du Malawi et du Bénin (figure 1.6).

Figure 1.6
Évolution du nombre d'élèves scolarisés au Malawi et au Bénin.



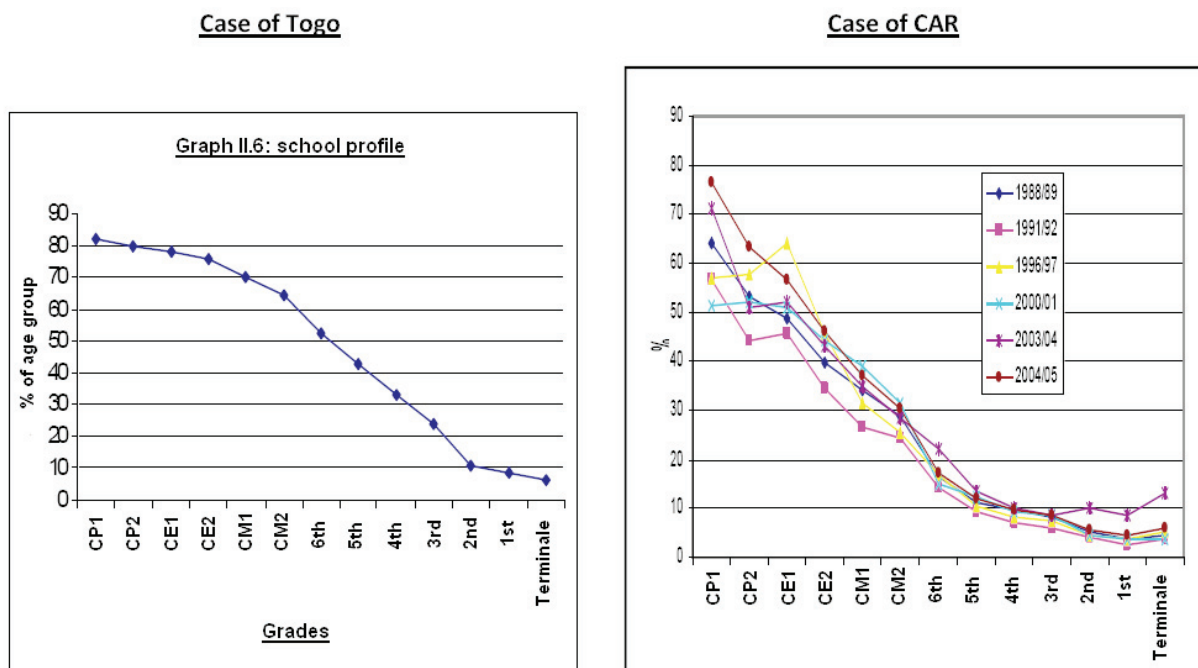
Sources : RESEN (à paraître et 2009).

Les effectifs scolaires ont sensiblement augmenté dans les deux pays aux différents niveaux scolaires. Toutefois, les figures font surtout ressortir les évolutions du primaire et du secondaire du fait de leurs effectifs plus importants ; or, les hausses sont marquées pour les différents niveaux. Ainsi, l'accroissement du primaire n'est pas nécessairement le plus marqué. Au Malawi, le taux d'accroissement annuel moyen entre 1997-98 et 2006-07 est de 8,7 % pour l'enseignement secondaire général, de 8,2 % pour l'enseignement secondaire technique et professionnel contre 8,1 % pour le primaire. On observe des tendances similaires au Bénin avec, pour la période 1992-93/2006-07, un taux d'accroissement annuel moyen de 6 % au primaire alors qu'il s'élève à 13 % dans l'enseignement secondaire général, à 9 % dans le secondaire technique et professionnel et à 14 % dans l'enseignement supérieur. Cette extension de la scolarisation, en particulier au niveau primaire compte tenu des effectifs, a naturellement des implications en termes d'enseignement et de recrutement des enseignants.

Cependant, la connaissance du nombre d'enfants ayant accès à l'école et de son évolution ne suffit pas pour avoir une vision complète des défis concernant les besoins en enseignants. Au-delà des places disponibles, il est important d'examiner aussi la possibilité d'organisation de la classe (mode de groupement possible) et les programmes à réaliser. En outre, l'évolution du nombre d'élèves à l'école à chaque niveau d'enseignement ne fournit pas d'informations sur l'accès et la rétention en cours de cycle. L'examen des profils de scolarisation apparaît donc indispensable.

Un profil de scolarisation pour un niveau d'éducation donné est une suite de taux d'accès aux différentes classes de ce niveau. Il est extrêmement utile pour identifier les problèmes actuels de l'accès et le maintien de niveaux d'éducation. La figure 1.7 présente les profils de scolarisation aux niveaux primaire et secondaire obtenus au Togo et en République centrafricaine (RCA).

Figure 1.7
 Profils de scolarisation des niveaux primaire et secondaire au Togo
 et en République centrafricaine.



Source: Extracted from CSR of Togo and CAR

Sources : RESEN (2006b et 2007a).

Tout d'abord, il convient de noter que pour la République centrafricaine, les profils de scolarisation ont été tracés pour de nombreuses années, mais les commentaires qui suivent se concentrent uniquement sur l'année scolaire la plus récente, qui est 2004-05 pour la République centrafricaine et 1999/00 pour le Togo. On estime que près de 78 % des élèves d'âge scolaire en République centrafricaine et près de 83 % de ceux du Togo ont eu accès à la première année d'école. Ces résultats ne sont pas si bons puisque tous les élèves d'âge scolaire devraient normalement accéder à l'école primaire. De plus, seulement 31 enfants sur 100 en République centrafricaine et 52 sur 100 au Togo terminent l'enseignement primaire pour les années concernées. Environ la moitié des enfants au Togo et les deux tiers en République centrafricaine n'ont pas atteint la fin de l'enseignement primaire. Des observations similaires peuvent être faites au niveau secondaire général (seulement 6 % des élèves en République centrafricaine et au Togo achèvent le

cycle de l'enseignement secondaire), mais cela ne peut pas être assimilé uniquement à de l'abandon car certains élèves quittent l'enseignement général en faveur de l'éducation et la formation techniques et professionnelles (EFTP) ou les systèmes informels de formation.

L'abandon est certainement l'un des principaux problèmes des systèmes éducatifs africains. Il soulève la question de l'efficacité interne, c'est-à-dire la capacité des systèmes éducatifs à retenir du début à la fin d'un cycle tous les élèves y entrant.

1.2.2 Efficacité interne

Dans un sens strict, l'efficacité interne fait référence à l'utilisation optimale des ressources dans le système éducatif. Dans cette optique, tout redoublement ou tout abandon apparaît comme une utilisation non efficiente des ressources.

Tout d'abord, il convient de noter que le redoublement implique la mobilisation de places supplémentaires à l'école qui auraient pu être utilisées pour l'inscription de nouveaux enfants. Par conséquent, il entraîne une augmentation du nombre d'élèves et, donc, du nombre d'enseignants qui sont nécessaires. L'IMOA, dans

son cadre indicatif, fixe à 10 % maximum le taux de redoublants pour l'enseignement primaire. Cependant, l'Afrique est le continent où la pratique du redoublement est la plus répandue. Cela vient du fait qu'elle a souvent été perçue comme un moyen efficace pour améliorer l'apprentissage des élèves.

Tableau 1.6
Pourcentage de redoublants aux niveaux primaire et secondaire dans quelques pays d'Afrique subsaharienne

Pays	Années	Primaire	1er cycle du secondaire	2nd cycle du secondaire
Bénin	2003/04	24	15	17
	2004/05	17	-	-
	2005/06	8	-	-
	2006/07	11	-	-
Guinée-Bissau	1999/00	23.6	20.2	15.1
	2000/01	21.2	22.5	14.7
	2004/05	14.2	11.2	3.9
	2005/06	18.7	16.0	5.5
Cameroun	1999/00	27.5	-	-
	2000/01	24.8	24.6	21.8
	2002/03	25.8	15.3	26.2
Éthiopie	1992/93	11.6	19.3	8.5
	2001/02	16.4	20.8	0.4
RCA	2000/01	33	27	28
	2003/04	31	17	15
	2004/05	30	21	20
Tchad	1998/99	25.9	16.3	17.0
	1999/00	24.6	15.8	17.0
	2000/01	25.5	-	-
Togo	1998/99	31.2	21.1	30.8
	1999/00	27.0	18.4	31.1
	2000/01	24.0	17.9	28.5

Source : extraits des rapports d'état du système éducatif national de chaque pays.

Récemment, certains pays ont tenté de mettre en place des politiques visant à réduire le redoublement. Ainsi, des États comme le Bénin ont fortement réduit leur taux de redoublement dans l'enseignement primaire (de 24 à 11 %)

entre 2003-04 et 2006-07 (tableau 1.6). Ailleurs, comme en Guinée-Bissau, au Cameroun et au Togo, la baisse n'est pas aussi importante qu'au Bénin, ce qui implique que la réduction du nombre de redoublants reste l'un des

principaux défis que le système éducatif de ces pays doit relever. Contrairement à ces pays, les taux de redoublement dans les écoles primaires sont restés stables au Tchad et en République centrafricaine.

Le redoublement et l'abandon, et c'est là un point essentiel, sont très coûteux pour les systèmes éducatifs. Payer pour les années redoublées ou les années d'élèves abandonnant l'école avant la fin du cycle est considéré comme une utilisation peu efficace des ressources. Un indicateur

d'efficacité, appelé coefficient d'efficacité interne, peut être calculé à cette fin (*cf.* annexe). Il varie de 0 (pour un système qui ne produirait aucun sortant) à 1 (pour un système sans redoublement ni abandon). Par conséquent, un ratio de 0,7 ou de 70 %, par exemple, signifie que 30 % des ressources mobilisées sont utilisées pour financer les coûts du redoublement et des années de scolarité des élèves qui abandonnent avant la fin du cycle. Le tableau 1.7 présente certaines estimations, au Bénin, en Guinée-Bissau et au Malawi.

Tableau 1.7
Coefficient d'efficacité interne dans l'enseignement primaire et secondaire au Bénin, en Guinée-Bissau et au Malawi (%).

	Bénin		Guinée-Bissau	Malawi*
	2001/2002	2005/2006	2005/06	2006/07
Primaire	58%	76%	54%	35%
Secondaire 1er cycle	62%	64%	67%	66%
Secondaire 2nd cycle	73%	78%	79%	

Notes : * Le Malawi a un cycle primaire de 8 ans.

Source: RESEN (2009) et à paraître)

Le coefficient d'efficacité interne a connu une évolution très positive au Bénin, au niveau du primaire, passant de 58 à 76 % entre 2001-02 et 2005-06, ce qui signifie que des efforts ont été faits pour réduire les dépenses liées aux redoublements et aux abandons. Toutefois, aucun changement significatif ne peut être observé au niveau du secondaire. Dans le cas de la Guinée-Bissau, les données ne sont pas disponibles pour examiner l'évolution de l'efficacité interne, mais il est particulièrement surprenant de constater que la moitié environ des ressources sont absorbées par le redoublement et les abandons dans le primaire en 2005-06. Le coefficient d'efficacité interne apparaît particulièrement faible au niveau du primaire au Malawi où la durée du cycle est de 8 ans. Il s'élève à environ 35 % en 2007, ce qui signifie que 65 % des ressources publiques

sont absorbées par les redoublements et les abandons, chiffre pour le moins préoccupant.

L'efficacité interne s'intéresse à l'achèvement du cycle et au nombre d'années pour y parvenir. Toutefois, il importe aussi de prendre en compte les connaissances et compétences que sont censés acquérir les élèves.

1.2.3 Qualité des apprentissages

Les évaluations régionales (PASEC, SACMEQ) tout comme les évaluations internationales (TIMSS, PIRLS) pointent les lacunes des systèmes éducatifs africains. Certes, la situation est loin d'être homogène selon les pays et même au sein des pays, toutefois il est évident que c'est une des axes prioritaires de toute politique éducative en

Afrique. Les enseignants sont évidemment des acteurs clés des politiques d'amélioration de la qualité des apprentissages.

L'analyse de cette question requiert d'examiner si les élèves ont acquis les compétences et les connaissances qu'ils sont censés acquérir à l'école. Pour ce faire, les données sur les résultats d'apprentissage doivent être réunies. Pour cela, on préfère se référer à des évaluations standardisées respectant un certain nombre de critères⁴ permettant d'assurer la fiabilité de leurs résultats.

En Afrique, deux programmes régionaux réalisent régulièrement des évaluations et fournissent en tout des informations sur quasiment une trentaine de pays. Le programme SACMEQ a mené des évaluations sur les élèves de 6^e année dans des pays d'Afrique de l'Est et du Sud entre 2000 et 2006 (SACMEQ II). Les tests comportaient de l'anglais et des mathématiques. Il y avait huit niveaux de compétences pour chaque matière, organisés hiérarchiquement, avec le niveau 4 comme le minimum souhaitable. Ces niveaux peuvent être utilisés pour identifier les compétences que les élèves ont et/ou n'ont pas encore acquises. Le tableau 1.8 présente la proportion des élèves de 6^e année qui n'ont pas acquis le minimum souhaitable SACMEQ de compétences dans certains pays.

Il semble que dans les pays considérés, une grande proportion d'enfants finissent l'enseignement primaire sans le minimum souhaitable de compétences en anglais et en mathématiques. La proportion varie considérablement entre les pays et selon les disciplines. On voit que les pourcentages sont beaucoup plus élevés en mathématiques, indiquant que beaucoup d'élèves

n'atteignent pas le niveau 4. Par ailleurs, les chiffres varient de 16 à 78 % en anglais et de 41 à 98 % en mathématiques. Ils sont particulièrement élevés au Malawi, au Lesotho et en Afrique du Sud, à la fois en anglais et en mathématiques.

Tableau 1.8
Proportion d'élèves de 6^e année qui n'atteint pas le niveau 4 en anglais et en mathématiques.

Pays	Pourcentage de ceux qui n'atteignent pas le niveau 4 en anglais	Pourcentage de ceux qui n'atteignent pas le niveau 4 en mathématiques
Botswana	26.2 %	64.9 %
Kenya	16.4 %	41.4 %
Lesotho	63.2 %	92.7 %
Malawi	78.1 %	97.8 %
Maurice	32.4 %	42.4 %
Mozambique	17.4 %	54.7 %
Seychelles	19.2 %	46.8 %
Afrique du Sud	50.1 %	76.0 %

Source : calcul des données de SACMEQ II.

Dans certains pays francophones subsahariens, l'apprentissage du français et des mathématiques pour la deuxième et cinquième année des élèves de l'enseignement primaire a été étudié par le programme PASEC. Les tests n'ont pas été organisés par niveaux de compétence comme dans le cas du SACMEQ. Mais, compte tenu de la structure des épreuves, un seuil arbitraire de 40 % de bonnes réponses a été utilisé comme un minimum souhaitable. Les résultats de certains pays sont présentés dans le tableau 1.9.

4 . Ces évaluations cherchent généralement à mesurer les résultats d'apprentissages pour un niveau donné mais pour l'ensemble du système éducatif (par exemple les élèves de 4^e année du primaire), ce qui implique une méthodologie d'échantillonnage bien spécifique. De plus, elles sont fondées sur des tests standardisés qui sont soumis dans les mêmes conditions à tous les élèves retenus. Enfin, la correction est également normalisée.

TTableau 1.9
Proportion d'élèves de 5e année avec moins de 40 % de réponses correctes
aux tests du PASEC (français + mathématiques).

Années d'évaluation	Pays	Proportion avec moins de 40 % de réponse correctes
2003-2004	Mauritanie	88.6
2003-2004	Tchad	82.5
2004-2005	Bénin	80.0
2004-2005	Cameroun	39.5
2004-2005	Madagascar	43.4

Source: PASEC

Ici aussi, il semble que dans les pays considérés, une proportion importante d'élèves presque à la fin de l'enseignement primaire n'ait pas le niveau minimum souhaitable en français et en mathématiques. Cette proportion est particulièrement élevée au Bénin, au Tchad et en Mauritanie.

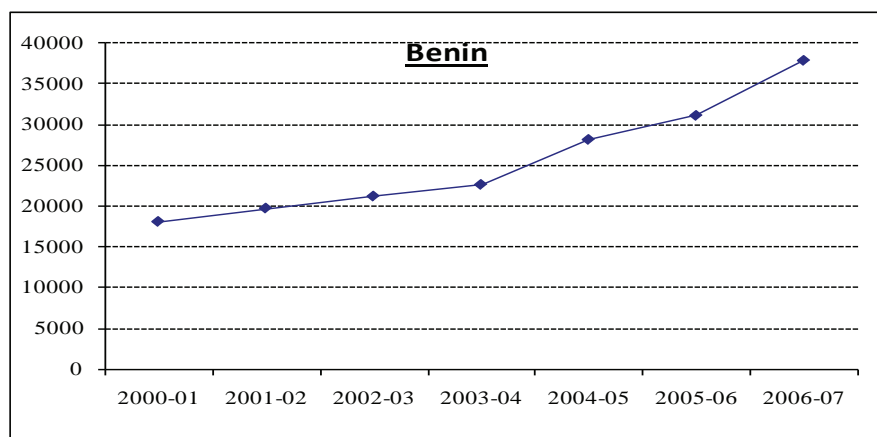
Les aspects macroéconomiques et budgétaires, le contexte démographique et le contexte scolaire auront permis à ce stade de dresser un portrait assez fidèle du contexte général. Il reste à le compléter par une description du corps enseignant pour achever le tableau.

1.3 Corps enseignant

Au cours des dix dernières années, en raison de l'expansion rapide de la scolarisation mais aussi des différentes contraintes financières dans les pays d'Afrique subsaharienne, certains changements ont été observés dans le corps enseignant. Afin de situer les problèmes des enseignants de façon plus générale, il est important de documenter ces changements et, tout d'abord, la croissance de leur nombre. Il convient de souligner que toute croissance de la scolarisation implique généralement le recrutement d'enseignants supplémentaires et/ou l'augmentation du nombre d'élèves par

enseignant (rapport élèves.maître ou REE). En conséquence de l'augmentation des effectifs observée dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, l'augmentation de nombre des enseignants est nécessaire pour apprécier les efforts des gouvernements pour améliorer les conditions de scolarisation. La figure 1.8 présente le cas du Bénin pour l'enseignement primaire.

Figure 1.8
La croissance du nombre d'enseignants au Bénin, 2000-2007.



Source : RESEN (2009).

Le nombre d'enseignants a doublé au cours de la période, passant d'environ 18 064 enseignants en 2000-01 à 37 871 en 2006-07. Il est important de documenter l'évolution des effectifs, non seulement

pour l'enseignement primaire mais aussi pour les autres niveaux éducatifs. Le tableau 1.10 présente le nombre d'enseignants dans divers pays, par niveau d'enseignement.

Tableau 1.10
Nombre d'enseignants dans divers pays, par niveau d'enseignement.

	Maternelle	Primaire	Secondaire	Technique	École de formation des enseignants	Enseignement supérieur
RCA (2005)	229	4826	1435	232	187	918
Togo (1999-00)	-	24351	7611	960	89	1505
Cameroun (2002-03)	2351	26456	15784	6198	1992	-
Guinée-Bissau (2006-07)	89	4327	1403	50	32	25
Mali (2004)	318	23718	1895	932	324	724
Mauritanie (2006)	-	10150	3187	23	121	262
Rwanda (2003)	-	24982	3257	-	-	-

Source : extraits des RESEN des différents pays.

L'enseignement primaire enregistre un nombre élevé d'enseignants dans tous les pays, certainement en raison de l'accent mis à ce niveau. Naturellement, il est intéressant de rapprocher ces effectifs enseignants des effectifs des élèves pour voir si le nombre d'enseignants et son évolution

répondent aux besoins liés à l'extension de la scolarisation observée dans la plupart des pays. Il est alors utile d'examiner les rapports élèves/enseignant.

Tableau 1.11
Rapports élèves/enseignant (REE) dans quelques pays africains.

Pays	Années	Primaire	Secondaire			Enseignement technique
			1er cycle	2e cycle	Ensemble	
Bénin	1990	48	-	-	35	-
	1999	54	-	-	52	17
	2005/06	47 (73)	36 (200)	19 (64)	32 (149)	13 (33)
Guinée-Bissau	2006	48	-	-	22	13
Cameroun	1990-93	51			30	15
	1993-96	52			28	14
	1996-99	52			25	16
	2001-02	58			35	17
	2004/05	48			-	-
Éthiopie	2001-02	65.3	-	-	51.5	-
Tchad	2003	72	39.1	47.7	-	-
Malawi	1999	64	-	-	-	-
	2007	80 (86)	-	-	-	-
RCA	1981/82	61				
	2004/05	92				
Togo	1999/00	40.4	53.8	29.2	47.7	11.7
	2004/05	34	-	-	-	-

Note : entre parenthèses, le REE ne tient pas compte des enseignants communautaires (cas du Bénin) et des volontaires (cas du Malawi);

Sources : RESEN (2009 et à paraître).

Il semble que le REE varie selon les pays et, dans un pays donné, selon le niveau d'enseignement. Par exemple, il y avait une moyenne de 47 élèves par enseignant dans le primaire, 32 dans le secondaire et 13 dans l'EFTP au Bénin en 2005-06. Certains pays ont pu baisser leur REE notamment en ayant recours à des enseignants contractuels et/ou communautaires. C'est le cas au Bénin, au Cameroun et au Togo. Sans l'engagement de maîtres communautaires et/ou d'enseignants contractuels, le REE aurait été moins bon, par exemple jusqu'à 73 élèves par enseignant dans le primaire, 149 dans le secondaire et 33 dans l'EFTP au Bénin. En revanche, d'autres pays comme le Malawi et la République centrafricaine ont enregistré une dégradation dans le temps du REE du primaire. Toutefois, ces résultats moyens ne doivent pas cacher le fait que de très importantes différences sont notables entre les écoles et les zones géographiques, comme cela

sera mis en évidence dans le chapitre 4. Une valeur de référence de 40 élèves par enseignant a été retenue dans le cadre indicatif de l'IMOA. La plupart des pays sont nettement au-dessus de ce chiffre.

Pour avoir une vision plus précise des besoins en enseignants dans le cadre de l'objectif de l'enseignement primaire universel, on peut avoir recours à un autre indicateur que le REE en se fondant sur le principe de celui-ci. En effet, au lieu de rapporter le nombre d'élèves au nombre d'enseignants, on peut rapporter le nombre d'enfants en âge d'aller à l'école primaire au nombre d'enseignants (Nkengne Nkengne, 2009). On peut alors obtenir un indicateur de l'intensité de la pénurie d'enseignants au regard de l'enseignement primaire universel. Le tableau 1.12 présente les résultats obtenus pour cet indicateur dans différents pays.

Tableau 1.1
Intensité de la pénurie d'enseignants dans certains pays africains.

Pays	Années	Indicateur
Bénin	1997	72.2
Burkina Faso	1999	111.7
	2001	104.3
Cameroun	1999	58.2
	2003	51.6
République centrafricaine	1999	116.0
	2005	132.0
Tchad	1999	106.8
	2003	94.7
Côte d'Ivoire	1999	57.1
	2005	63.6
Guinée	1998	89.7
Mali	1998	168.2
Niger	1998	135.8
Sénégal	1995	105.3
Togo	1991	62.2

Source: Nkengne Nkengne (2009)

L'échantillon de pays africains francophones considérés ici présente un indicateur d'intensité de la pénurie d'enseignants qui va de 51 (au Cameroun) à 168 (au Mali). Cela signifie que si tous les enfants avaient été inscrits à l'école au cours de l'année 1998, chaque enseignant aurait dû accueillir en moyenne 168 élèves,

ce qui montre bien qu'il y avait une importante pénurie d'enseignants. Si on prend la référence de 40 élèves par enseignants, alors il aurait fallu quatre fois plus d'enseignants au Mali en 1998. Cet indicateur permet donc très rapidement de mesurer l'ampleur de la pénurie d'enseignants dans un pays donné.

Conclusion

Ce chapitre a pour ambition de fournir le cadre général dans lequel se situe la question enseignante. Il est probable que d'autres éléments non traités ici peuvent sembler pertinents à prendre en compte dans le contexte général de certains pays. Il s'agit ici d'avoir les éléments clés mais on ne peut prétendre à l'exhaustivité.

Différents éléments abordés ici vont être repris et développés dans les chapitres suivants. Ce chapitre plante en quelque sorte le décor, les autres doivent raconter l'histoire. Le deuxième chapitre va donc présenter le premier acte ; il va porter sur un aspect crucial maintes fois évoqué dans ce chapitre : l'estimation des besoins en enseignants.

Chapitre 2

Les besoins en enseignants

Une contrainte majeure pour beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne est de disposer de suffisamment d'enseignants pour atteindre leurs objectifs en termes d'extension de la scolarisation. Cette contrainte est particulièrement marquée pour les pays qui sont encore éloignés de l'universalisation de l'enseignement primaire. Aussi, une attention particulière doit être accordée à l'estimation du nombre d'enseignants nécessaires. Pour cela, les spécialistes ont recours à des techniques de projection qui vont être présentées dans ce chapitre.

Différentes projections du nombre d'enseignants nécessaires pour atteindre l'enseignement primaire universel (EPU) ont été faites pour sensibiliser la communauté éducative internationale aux enjeux sur cette question. Ainsi, selon l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), environ 10,3 millions de nouveaux enseignants devront être recrutés entre 2007 et 2015 dans le monde pour réaliser l'EPU. Le chiffre est de 2,3 millions pour l'Afrique subsaharienne. Ce type de projection est un bon outil de sensibilisation et un moyen de comparer le rythme actuel de recrutement aux besoins anticipés. Ces projections informent les autorités sur le déficit d'enseignants qui doit être comblé si l'on veut atteindre l'EPU dans les temps. Elles doivent cependant être complétées et contextualisées au niveau national en vue de fournir des informations plus spécifiques dont les pays ont besoin pour planifier et procéder au recrutement des enseignants. Une première étape consiste donc à estimer le nombre d'enseignants nécessaires pour les années à venir pour chaque niveau d'éducation et chaque discipline, en ligne avec les objectifs éducatifs du pays.

Dans ce chapitre, le cadre général suivi dans l'estimation des besoins en enseignants est présenté de façon simplifiée. On distingue le cas où un seul enseignant est en charge d'un groupe pédagogique, comme généralement dans l'enseignement primaire, du cas où un enseignant intervient auprès de plusieurs groupes pédagogiques et où un groupe pédagogique a plusieurs enseignants, comme dans l'enseignement secondaire. Enfin, un certain nombre de remarques sur les projections sont faites pour permettre au lecteur d'analyser les projections qu'il rencontrera. Dans la pratique, l'analyse doit examiner en premier lieu les projections existantes du nombre d'enseignants nécessaires à tous les niveaux de l'éducation dans le pays pour les années à venir. Elle doit considérer le modèle qui a été choisi et utilisé dans le pays quand ces projections existent. Ce modèle sera analysé en se concentrant en particulier sur les choix faits pour les principaux paramètres (taux de scolarisation, rapports élèves/enseignant, attrition, redoublement, etc.). De nouvelles projections pourront être faites si nécessaire pour tester, par exemple, de nouvelles hypothèses ou simplement actualiser les projections. S'il n'y a pas de projections officielles, la première étape sera de les faire avec les spécialistes du ministère de l'Éducation en se fondant sur les objectifs éducatifs du pays. Le but est de veiller à ce qu'un éventail fiable du nombre d'enseignants nécessaires dans le pays soit disponible pour chaque niveau d'enseignement et pour les principales disciplines dans le secondaire.

2.1 Estimation des besoins en enseignants : cas d'un enseignant unique par classe

Dans la plupart des pays, l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire se caractérisent par une organisation où un enseignant unique est en charge d'un groupe pédagogique. Cette caractéristique a des conséquences pour la projection des besoins en enseignants.

On distingue trois étapes dans l'estimation des besoins en enseignants quand on considère une organisation où il y a un seul enseignant par classe. Premièrement, il est nécessaire de savoir combien d'enfants le système devrait accueillir chaque année. Cela exige des informations sur la population d'âge scolaire ainsi que sur sa croissance et sur les taux de scolarisation et d'achèvement. Il est également important de prendre en compte, quand il existe, le taux des redoublants, le redoublement impliquant des élèves supplémentaires dans le système. Une fois que le nombre d'élèves à accueillir chaque année est estimé, la deuxième étape consiste à combiner ces estimations avec les principaux paramètres de fonctionnement du système, tels que le rapport élèves/enseignant ou le nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique, le nombre de groupes pédagogiques et la part de l'enseignement privé. Cela permet de déterminer le nombre de postes d'enseignants nécessaires dans le système. Enfin, la dernière étape consiste à calculer le nombre de nouveaux enseignants à recruter chaque année en tenant compte de la déperdition des effectifs et du nombre de postes nécessaires.

Pour illustrer cette démarche, nous allons utiliser un exemple fictif pour l'enseignement primaire, qui est le niveau scolaire qui cristallise toutes les attentions. Il présente aussi l'avantage d'avoir un objectif quantitatif clair et partagé par tous les pays, celui de l'enseignement primaire universel adopté à Dakar en 2000.

2.1.1 Étape 1 : déterminer le nombre d'enfants qui doivent intégrer le primaire chaque année

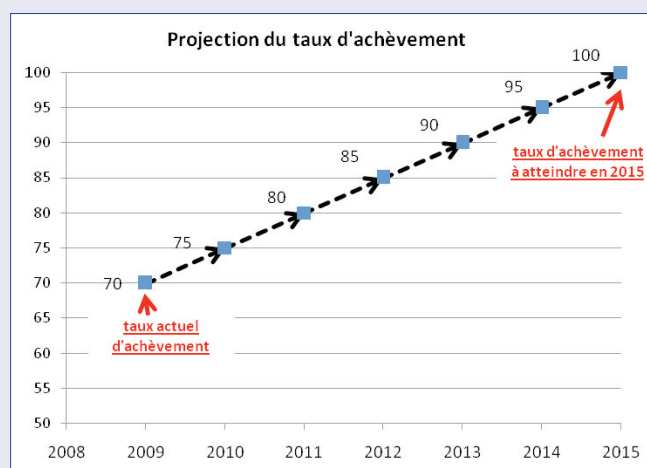
Cette information est le premier élément à prendre en compte pour la définition des besoins en enseignants. Pour ce faire, les données démographiques (croissance, structure par âge) doivent être réunies pour identifier la population d'âge scolaire. On se réfère généralement aux projections faites par les démographes soit au niveau national⁵, soit au niveau international (notamment celles de la Division des populations des Nations Unies). Comme l'objectif est d'assurer une éducation primaire pour toute la population d'âge scolaire, il est nécessaire de s'intéresser aussi aux taux brut d'admission et d'achèvement actuels et déterminer de combien ils devraient augmenter chaque année afin de parvenir à un achèvement universel du cycle primaire. Une projection linéaire est souvent utilisée à cette fin (encadré 2.1).

⁵ Il convient toutefois de s'assurer de la fiabilité des données disponibles. Les données par âge ne sont pas toujours disponibles et nécessitent un travail complémentaire.

Encadré 2.1 Principe de la projection linéaire

Considérons l'exemple fictif d'un pays A avec un taux d'achèvement de 70 % dans l'enseignement primaire en 2009 et avec 2015 comme un horizon pour atteindre l'EPU. L'EPU implique que le pays fasse passer son principal taux d'achèvement de son niveau actuel de 70 % en 2009 à 100 % en 2015, soit une augmentation de 30 points de pourcentage en 6 ans. Une projection linéaire implique une évolution régulière, dans notre cas l'augmentation par an pour les 6 années à venir devrait être de 5 points de pourcentage (= 30 points de pourcentage divisé par 6 ans). Cela signifie que le taux d'achèvement devrait être de 75 % en 2010, 80 % en 2011, 85 % en 2012, 90 % en 2013, 95 % en 2014 et, enfin, 100 % en 2015. La figure 2.1 illustre cet exemple.

Figure 2.1
Exemple de projection linéaire des taux d'achèvement dans le pays A



Les projections de la population d'âge scolaire reposent sur des modèles spécifiques aux démographes et prennent en compte des hypothèses sur les taux de natalité, de mortalité, les phénomènes migratoires, etc. Elles sont souvent réalisées sur des groupes de population qui ne correspondent pas aux âges scolaires. Il est alors nécessaire de faire un travail complémentaire pour avoir l'information par âge afin de reconstituer les groupes correspondant aux âges scolaires. Cet exercice peut mettre en évidence des incohérences liées à des problèmes techniques dans les projections démographiques ainsi qu'à des erreurs de déclaration dans les âges. Un phénomène bien connu est celui des « âges ronds », les personnes interrogées choisissant plus souvent l'âge « rond »

plutôt que l'âge réel, par exemple, elles déclarent un âge de 10 ans au lieu de 9 ou 11 ans. Cela amène un certain nombre de distorsions qu'il convient de redresser. On a souvent recours, dans ce type de situations, à des techniques de lissage permettant d'obtenir la cohérence des données. Toutefois, l'idéal est de refaire les projections démographiques en tenant compte de ces problèmes, ce qui n'est malheureusement pas toujours possible dans le cadre d'une étude de ce type. Pour simplifier, nous prenons ici l'exemple d'un pays fictif où on suppose qu'il n'y a pas de problème de données démographiques et où la population d'âge scolaire (7-12 ans) est de 100 000 élèves en 2009 et augmente de 3 % par an en moyenne (tableau 2.1).

Tableau 2.1
Croissance de la population d'âge scolaire dans un pays fictif.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population d'âge scolaire (7-12 ans)	100 000	103 000	106 090	109 273	112 551	115 927	119 405

Les données sur la population d'âge scolaire étant connues, il convient de faire les projections des taux d'admission, d'achèvement et de redoublement avec pour objectif l'atteinte de l'EPU en 2015. La colonne 2009 du tableau 2.2 fournit les informations sur la situation initiale. Des projections linéaires

sont faites pour les trois taux mentionnés. Le taux d'admission étant déjà élevé, on a fixé l'année 2011 pour l'atteinte du seuil de 100 %. Le taux d'achèvement, quant à lui, atteint 100 % en 2015. Enfin, l'objectif fixé pour le taux de redoublement est de 10 % en 2015 contre 16 % en 2009.

Tableau 2.2
Projection linéaire des principaux paramètres éducatifs en vue de l'EPU

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'admission (%)	92 %	96 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Taux d'achèvement (%)	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	95 %	100 %
Taux de redoublement (%)	16 %	15 %	14 %	13 %	12 %	11 %	10 %
Taux brut de scolarisation (%)	96 %	101 %	105 %	106 %	108 %	110 %	110 %

Il faut souligner ici que le taux brut de scolarisation (TBS) se déduit des trois taux précédents, il ne s'agit donc pas d'une projection mais d'une estimation (encadré 2.2). Le TBS se définit comme

le rapport entre le nombre d'élèves scolarisés et le nombre d'élèves en âge scolaire, information essentielle ici qu'il nous faut estimer.

Encadré 2.2
Formules d'estimation du taux brut de scolarisation (TBS)

Si le taux de redoublement > 10 % :

$$\text{TBS} = (\text{taux d'admission} + \text{taux d'achèvement})/2 / (1 - \text{taux de redoublement}).$$

Si le taux de redoublement < 10 % :

$$\text{TBS} = (\text{taux d'admission} + \text{taux d'achèvement})/2 \times (1 + \text{taux de redoublement}).$$

Les projections précédentes reposent sur des hypothèses tenant compte du contexte national. Par exemple, si on anticipe une diminution du taux de redoublement, comme dans notre exemple, c'est en relation avec une mesure qui va dans ce sens, sinon on ne peut justifier cette hypothèse de

baisse. Il est très important de s'assurer du réalisme des hypothèses pour que les projections puissent fournir des prévisions utiles aux décideurs. Elles peuvent aussi les encourager à mettre en place certaines mesures au vu de leur impact, nous reviendrons sur cet aspect en fin de chapitre.

La connaissance des projections démographiques et scolaires va permettre à ce stade de déterminer le nombre d'élèves qu'il faudra scolariser chaque année dans l'enseignement primaire de notre pays fictif jusqu'en 2015 afin d'atteindre l'EPU. En effet,

nous connaissons la population en âge d'aller à l'école primaire et le taux brut de scolarisation, il suffit de multiplier ces deux paramètres pour avoir le nombre d'élèves à scolariser une année donnée.

Tableau 2.3
Projection du nombre d'enfants à scolariser chaque année dans une perspective d'EPU.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population d'âge scolaire (7-12 ans)	100,000	103,000	106,090	109,273	112,551	115,927	119,405
Taux brut de scolarisation (%)	96%	101%	105%	106%	108%	110%	110%
Nombre d'enfants scolarisés	96,000	104,030	111,395	115,829	121,555	127,520	131,346

Le tableau 2.3 présente les résultats pour l'exemple retenu. Toutefois, le nombre d'élèves scolarisés ne suffit pas pour déterminer les besoins en enseignants. Un autre élément à considérer est le nombre moyen d'élèves par enseignant dans le système et, par conséquent, le nombre d'enseignants dont le système a besoin.

2.1.2 Étape 2 : déterminer le nombre d'enseignants dont le système a besoin

Le paramètre le plus important à prendre en considération dans l'enseignement primaire est le rapport élèves/enseignant (REE) ou, en d'autres termes, le nombre moyen d'élèves par enseignant. Plus il y a d'élèves par enseignant et moins il faudra d'enseignants mais avec le risque de compromettre la qualité de l'apprentissage dans le cas de valeurs élevées⁶. L'IMOA a identifié une valeur de référence de 40 élèves par enseignant dans le primaire. Ce chiffre est souvent utilisé comme un objectif, mais il va sans dire que le REE doit être analysé dans le contexte de chaque pays. Comme pour les autres paramètres, il est

nécessaire de définir ce que devrait être son évolution pour les années à venir. Dans le cas de notre pays fictif, le REE est de 70 en 2009 et on suppose que l'objectif de 40 a été retenu pour 2015 (tableau 2.4). Atteindre le point de référence de 40 implique la diminution du nombre moyen d'élèves par enseignant de 5 points de pourcentage par an jusqu'en 2015.

Tableau 2.4
Projection du nombre moyen d'élèves par enseignant.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre moyen d'élèves par enseignant	70	65	60	55	50	45	40

La connaissance du nombre moyen d'élèves par enseignant permet d'identifier, par simple déduction, le nombre moyen d'enseignants nécessaires par an. En effet, il peut être obtenu en divisant le nombre d'enfants scolarisés chaque année par le nombre moyen d'élèves par enseignant. Ainsi, dans notre exemple, il devrait y avoir 3 284 enseignants en 2015, soit une très forte augmentation avec un coefficient de 2,4 entre 2009 et 2015 (tableau 2.5).

⁶ Cette remarque vaut pour l'organisation en multiples vacations, où un enseignant fait cours à plusieurs groupes d'élèves.

Tableau 2.5
Projection des besoins globaux en enseignants.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'enfants scolarisés	96,000	104,030	111,395	115,829	121,555	127,520	131,346
Nombre moyen d'élèves par enseignant	70	65	60	55	50	45	40
Nombre d'enseignants	1371	1600	1857	2106	2431	2834	3284

Il s'agit ici d'une projection des besoins globaux en enseignants par année. Elle nous indique combien il faut d'enseignants en poste chaque année, mais elle ne nous dit pas s'ils sont dans le secteur public ou dans le secteur privé, ce qui est important à savoir pour le décideur, ne serait-ce que pour les coûts salariaux. Il peut être utile d'affiner un peu cette projection en distinguant

le secteur privé et le secteur public. Pour cela, il suffit de connaître la proportion d'enfants scolarisés dans le secteur privé et de projeter une évolution de cette proportion. Il faut également considérer un REE spécifique pour le secteur privé. Pour simplifier nous avons considéré ici un REE identique dans le public et le privé.

Tableau 2.6
Projection des besoins globaux en enseignants par secteur (public/privé).

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'enfants scolarisés	96,000	104,030	111,395	115,829	121,555	127,520	131,346
Élèves dans le privé (%)	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
REE dans le privé	70	65	60	55	50	45	40
REE dans le public	70	65	60	55	50	45	40
Nombre d'enseignants dans le privé	137	160	186	211	243	283	328
Nombre d'enseignants dans le public	1234	1440	1671	1895	2188	2550	2955

Le tableau 2.6 fournit les informations pour l'exemple fictif retenu pour illustrer la démarche. Dans ce pays fictif, 10 % des effectifs sont scolarisés dans le secteur privé en 2009 et il est fait l'hypothèse que cette proportion restera constante jusqu'en 2015. De plus, le REE est le même que dans le public (70 élèves par enseignants) et on conserve l'objectif de 40 élèves par enseignants pour 2015. Sur la base de ces éléments, on prévoit qu'il faudra 2 955 enseignants dans le secteur public et 328 dans le secteur privé, soit un accroissement important entre 2009 et 2015. Toutefois, à ce stade, on ne sait pas encore combien d'enseignants il faut recruter pour

parvenir à ce nombre total d'enseignants. C'est l'objet de la dernière étape.

2.1.3 Étape 3 : définir les besoins de recrutement annuels

Les étapes précédentes ont permis de définir le nombre d'enseignants qui seront nécessaires pour atteindre l'enseignement primaire universel en 2015. Cependant, la planification des recrutements implique de définir le nombre d'enseignants qu'il faut nommer chaque année. Pour cela, il faut à la fois prendre en compte le nombre de nouveaux postes nécessaires chaque année mais aussi celui d'enseignants qu'il faut remplacer chaque année

du fait des départs à la retraite, des changements de métier et des décès. Ce dernier aspect, qui est pris en compte par le taux de départs naturels (ou perte des effectifs), est souvent difficile à estimer du fait d'une information insuffisante. La perte des

effectifs sera analysée en détail dans le chapitre 4, mais les résultats sont repris dans ce chapitre pour les projections. Pour notre exemple fictif, nous considérons un taux de départs naturels stable, pendant la période étudiée, de 3 % (tableau 2.7).

Tableau 2.7
Projection du nombre de nouveaux enseignants à recruter par an.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'enseignants dans le privé	137	160	186	211	243	283	328
Nombre d'enseignants dans le public	1234	1440	1671	1895	2188	2550	2955
Taux de départs naturels (%)	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Nombre total d'enseignants à remplacer		41	48	56	63	73	85
Nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le privé		27	30	31	39	48	53
Nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le public		243	274	275	349	428	481

Sur la base des différentes hypothèses faites lors des étapes précédentes, on obtient des projections de besoins annuels en nouveaux enseignants. Le résultat de ces projections est directement utilisable pour la planification. Cependant, les fluctuations annuelles du nombre d'enseignants à recruter ne sont pas nécessairement compatibles avec les contraintes du système et il peut être préférable de faire une moyenne sur plusieurs années. Par exemple, ici, si on fait la moyenne sur les 5 dernières années, il faudrait recruter

en moyenne 361 enseignants par an entre 2011 et 2015 pour le secteur public.

Pour des raisons de simplification, les différentes étapes de la projection ont été présentées séparément. Toutefois, les éléments qui ont été présentés sont les composantes de ce qu'on appelle communément un modèle. Leur interdépendance fait qu'ils doivent être pris en compte simultanément, ce qui permet également de tester aisément les incidences de différentes hypothèses (tableau 2.8).

Tableau 2.8
Exemple de modèle pour la projection des besoins en enseignants.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population d'âge scolaire (7-12 ans)	100 000	103 000	106 090	109 273	112 551	115 927	119 405
Taux d'admission (%)	92 %	96 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Taux d'achèvement (%)	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	95 %	100 %
Taux de redoublement (%)	16 %	15 %	14 %	13 %	12 %	11 %	10 %
Taux brut de scolarisation (%)	96 %	101 %	105 %	106 %	108 %	110 %	110 %
Nombre d'enfants scolarisés	96 000	104 030	111 395	115 829	121 555	127 520	131 346
Élèves dans le privé (%)	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
REE dans le privé	70	65	60	55	50	45	40

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
REE dans le public	70	65	60	55	50	45	40
Nombre d'enseignants dans le privé	137	160	186	211	243	283	328
Nombre d'enseignants dans le public	1234	1440	1671	1895	2188	2550	2955
Taux de départs naturels (%)	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
Nombre total d'enseignants à remplacer		41	48	56	63	73	85
Nombre d'enseignants à recruter dans le privé		27	30	31	39	48	53
Nombre d'enseignants à recruter dans le public		243	274	275	349	428	481

Ce cadre de définition des besoins en enseignants n'est valable que lorsque l'enseignement est organisé de telle sorte qu'un seul enseignant donne cours à un groupe d'élèves comme dans l'enseignement primaire de l'exemple analysé. On peut suivre une démarche comparable pour l'enseignement préscolaire. En revanche, dans le secondaire et le supérieur, l'enseignement est généralement organisé par disciplines. Ainsi, un enseignant peut être associé à plusieurs groupes pédagogiques et un groupe exige plusieurs enseignants. La section suivante est consacrée à la méthode d'estimations des besoins en enseignants pour ce type d'organisation.

2.2 Estimation des besoins en enseignants : cas d'un enseignement organisé par disciplines

L'organisation par disciplines présente quelques particularités qu'il convient de prendre en compte par rapport à la démarche décrite précédemment pour l'estimation des besoins en enseignants. Tout d'abord, en dehors de l'enseignement primaire, il n'y a pas d'objectifs quantitatifs clairement définis avec une échéance précise sur le plan international. Il convient donc de se référer aux objectifs nationaux pour procéder aux estimations des besoins en enseignants. Ensuite, il faut prendre en considération le fait que les élèves scolarisés dans l'enseignement secondaire ou supérieur proviennent avant tout des niveaux

inférieurs d'enseignement. Par exemple, les élèves scolarisés dans le premier cycle du secondaire proviennent de l'enseignement primaire, ceux du second cycle du secondaire proviennent du premier cycle du secondaire et ceux de l'enseignement supérieur proviennent du second cycle du secondaire. En conséquence, les taux de transition entre les différents cycles du système constituent un nouveau paramètre important à prendre en compte dans l'estimation des besoins en enseignants. Enfin, un enseignant est souvent rattaché à plusieurs groupes pédagogiques. Par exemple, un même enseignant de mathématiques aura à intervenir dans plusieurs classes pour la même discipline, conformément aux charges horaires définies pour chaque classe. Par conséquent, le REE n'est plus approprié pour déterminer le nombre d'enseignants dont le système a besoin. Les estimations doivent tenir compte des charges horaires moyennes par enseignant et par groupe pédagogique pour les différentes disciplines enseignées.

Tout comme dans la partie précédente, on peut distinguer trois étapes majeures dans l'estimation des besoins en enseignants. La première étape est de savoir combien d'élèves le niveau d'enseignement considéré devrait accueillir chaque année afin de parvenir aux objectifs quantitatifs nationaux. Cela nécessite des données sur la population d'âge scolaire du niveau d'enseignement considéré (premier cycle

du secondaire, second cycle du secondaire, etc.) et de son évolution, mais aussi des informations sur les taux actuels de transition, de survie, de scolarisation et d'achèvement. Ici également, il est important de prendre en compte le taux de redoublement pour affiner le nombre d'enfants à accueillir chaque année. Cette première étape n'est pas très différente de la démarche décrite dans le cas de l'enseignement primaire. Simplement, les taux de transition sont désormais à prendre en compte du fait que les enfants à accueillir proviennent des niveaux inférieurs d'enseignement et qu'ils n'ont pas nécessairement tous accès au niveau considéré. La seconde étape est également similaire à celle décrite dans la section précédente. En effet, elle consiste à combiner les estimations du nombre d'enfants à accueillir chaque année avec les principaux paramètres de fonctionnement du système, tels que le nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique, pour obtenir le nombre total de groupes pédagogiques nécessaires. Dans cette étape, il convient toutefois d'être attentif au fait qu'un enseignant peut être rattaché à plusieurs groupes pédagogiques et qu'un groupe pédagogique peut nécessiter plusieurs enseignants. La seule connaissance du nombre de groupes pédagogiques ne suffit plus pour déduire le nombre d'enseignants dont le système a besoin. D'autres paramètres entrent en jeu, notamment la charge horaire moyenne par enseignant et la charge horaire totale des différents groupes pédagogiques pour chacune des disciplines au programme. Enfin, dans une dernière étape, on peut déduire le nombre de

nouveaux enseignants nécessaires en prenant en compte le taux de départs naturels.

Nous allons prendre ci-après l'exemple du premier cycle secondaire pour illustrer la démarche suivie pour la réalisation des projections.

2.2.1 Étape 1 : déterminer le nombre d'enfants qui doivent être accueillis chaque année

Dans cette étape, la démarche à adopter est quasiment identique à celle décrite pour l'enseignement primaire. Il faut donc à nouveau mobiliser les données de population (croissance, structure par âge) pour identifier la population d'âge scolaire du niveau d'enseignement considéré. Les projections faites par les démographes au niveau national ou au niveau international peuvent à nouveau être mobilisées à cet effet. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que les données par âge ne sont pas toujours disponibles ou que, quand elles existent, elles sont problématiques et qu'un travail complémentaire peut être nécessaire pour les rendre exploitables.

Reprenons l'exemple d'un pays fictif sans problèmes de données démographiques et considérons le premier cycle du secondaire. En supposant que la population d'âge scolaire de ce niveau d'enseignement (13-16 ans) est de 75 000 élèves en 2009 et augmente de 3 % par an en moyenne, les projections pour les 7 années suivantes sont indiquées dans le tableau 2.9.

Tableau 2.9
Croissance de la population d'âge scolaire du premier cycle du secondaire dans un pays fictif.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population d'âge scolaire du 1er cycle du secondaire (13-16 ans)	75,000	77,250	79,568	81,955	84,413	86,946	89,554

Le principe est le même pour les autres niveaux d'enseignement organisé par disciplines, en prenant simplement soin de considérer les âges scolaires correspondant au niveau considéré. Les données sur la population d'âge scolaire étant connues, il convient de faire les projections sur les taux d'admission, d'achèvement et de redoublement en référence aux objectifs quantitatifs nationaux fixés pour les différents niveaux d'enseignement organisé par disciplines.

Il faut souligner ici que les enfants scolarisés dans un niveau quelconque d'enseignement

proviennent avant tout du niveau inférieur. De ce fait, le taux d'admission dans un niveau quelconque d'enseignement se déduit du taux d'achèvement du niveau d'enseignement précédent et du taux de transition entre ce niveau et le niveau suivant (encadré 2.3). Par exemple, le taux d'admission dans le premier cycle du secondaire va découler du taux d'achèvement du primaire et du taux de transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire. En conséquence, les taux d'admission ne sont pas projetés directement, mais résultent des projections des taux d'achèvement du niveau inférieur et des taux de transition.

Encadré 2.3 Formule d'estimation/approximation des taux d'admission dans l'enseignement organisé par disciplines.

Par approximation :

- taux d'admission 1er cycle secondaire \approx taux d'achèvement primaire \times taux de transition entre primaire et 1er cycle secondaire ;
- taux d'admission 2nd cycle secondaire \approx taux d'achèvement 1er cycle secondaire \times taux de transition entre 1er et 2nd cycle du secondaire ;
- taux d'admission dans le supérieur \approx taux d'achèvement 2nd cycle secondaire \times taux de transition entre 2nd cycle du secondaire et supérieur.

En revanche, l'évolution des autres paramètres éducatifs (taux d'achèvement et de redoublement) s'obtient directement par projection, en référence à la situation actuelle et aux objectifs quantitatifs nationaux fixés pour le niveau d'enseignement organisé par disciplines considéré. Ces différentes données (évolution des taux d'admission, d'achèvement et de redoublement) permettent in fine de déduire les taux bruts de scolarisation dans l'enseignement organisé par disciplines, à partir de la même formule que celle décrite précédemment.

En guise d'illustration, revenons à l'exemple du pays fictif retenu et supposons que le taux de

transition entre le primaire et le premier cycle du secondaire est de 40 % en 2009. Le pays peut se fixer l'objectif de l'augmenter pour qu'il atteigne 70 % en 2015, en prévision de l'achèvement de l'EPU attendu pour cette date. Les projections des taux de transition et d'achèvement du primaire ainsi obtenues permettent de déduire l'évolution du taux d'admission dans le premier cycle du secondaire pour les sept années à venir (tableau 2.10). De même, le pays peut se fixer l'objectif d'accroître son taux d'achèvement dans le premier cycle du secondaire de son niveau actuel de 10 % à 40 % et de réduire son taux de redoublement dans ce cycle d'enseignement de son niveau actuel de 16 % à 10 %.

Tableau 2.10
Projection linéaire des principaux paramètres éducatifs
dans le premier cycle du secondaire (%).

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'achèvement dans le primaire	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	95 %	100 %
Taux de transition entre le primaire et le 1er cycle du secondaire	40 %	45 %	50 %	55 %	60 %	65 %	70 %
Taux d'admission dans le 1er cycle du secondaire	28 %	34 %	40 %	47 %	54 %	62 %	70 %
Taux d'achèvement dans le 1er cycle du secondaire	10 %	15 %	20 %	25 %	30 %	35 %	40 %
Taux de redoublement dans le 1er cycle du secondaire	16 %	15 %	14 %	13 %	12 %	11 %	10 %
Taux brut de scolarisation dans le 1+ cycle du secondaire	23 %	29 %	35 %	41 %	48 %	54 %	61 %

Bien sûr, la démarche suivie dans cet exemple est fondée sur le premier cycle du secondaire, mais elle reste la même pour les autres niveaux d'enseignement organisé par disciplines. Simplement, il faut prendre soin de considérer les paramètres éducatifs et les objectifs quantitatifs nationaux correspondants. Dans cet exercice, le réalisme des hypothèses est fondamental pour que les prévisions soient utiles à l'action politique. Il faut être particulièrement attentif au réalisme des objectifs quantitatifs nationaux.

Connaissant les projections démographiques (tableau 2.9) et scolaires (tableau 2.10), il est aisé de déterminer le nombre d'élèves qu'il faudra accueillir dans les années à venir. Il suffit de multiplier la population d'âge scolaire par le taux brut de scolarisation pour obtenir le nombre d'élèves à accueillir une année donnée. Le tableau 2.11 présente les résultats pour l'exemple retenu.

Tableau 2.11
Projection du nombre d'enfants à accueillir dans le premier cycle du secondaire

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population d'âge scolaire du 1er cycle du secondaire (13-16 ans)	75,000	77,250	79,568	81,955	84,413	86,946	89,554
Taux brut de scolarisation dans le 1er cycle du secondaire (%)	23%	29%	35%	41%	48%	54%	61%
Nombre d'élèves scolarisés dans le 1 ^{er} cycle du secondaire	16,964	22,153	27,756	33,795	40,288	47,259	54,180

Le nombre d'élèves à accueillir va augmenter considérablement, passant de 16 964 à 54 180, soit un coefficient multiplicateur de 3,2, ce qui est tout à fait cohérent avec les hypothèses généreuses qui ont été faites en matière d'accès et d'achèvement.

Cependant, le nombre d'élèves à accueillir chaque année ne suffit pas pour déterminer les besoins en enseignants. Il faut, dans une deuxième étape, considérer d'autres paramètres comme le nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique, la charge horaire totale par groupe

pédagogique et la charge horaire moyenne par enseignant.

2.2.2 Étape 2 : déterminer le nombre d'enseignants dont le système a besoin

Le premier paramètre à prendre en considération ici est le nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique. Plus il y a d'élèves par groupe pédagogique, moins il y aura de groupes pédagogiques et moins il faudra d'enseignants, mais avec le risque de compromettre la qualité de l'apprentissage dans le cas de valeurs élevées. Alors qu'il existe une valeur indicative de 40 élèves par groupe pédagogique pour l'enseignement primaire, aucune référence internationale n'a été fixée pour le secondaire jusqu'à présent, aussi nous retiendrons ce même critère ici. Il va sans dire que le nombre d'élèves par groupe pédagogique

doit également être analysé dans le contexte de chaque pays.

En prenant l'exemple de notre pays fictif, on suppose que le nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique dans le premier cycle du secondaire est de 70 en 2009 et l'objectif est de le réduire à 40 en 2015. Les projections pour atteindre cette valeur cible et les estimations précédentes du nombre d'élèves à accueillir chaque année permettent de déterminer le nombre total de groupes pédagogiques qu'il faudra dans ce niveau d'enseignement. Ainsi, dans l'exemple retenu, il devrait y avoir 1 355 groupes pédagogiques dans le premier cycle du secondaire en 2015, soit 5,6 fois plus que le nombre initial (tableau 2.12). Il faut naturellement se demander si une telle croissance est physiquement et financièrement viable.

Tableau 2.12
Projection du nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique et du nombre de groupes pédagogiques dans le premier cycle du secondaire

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'élèves scolarisés dans le 1er cycle du secondaire	16,964	22,153	27,756	33,795	40,288	47,259	54,180
Nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique dans le 1er cycle du secondaire	70	65	60	55	50	45	40
Nombre total de groupes pédagogiques dans le 1er cycle du secondaire	242	341	463	614	806	1050	1355

Il faut à ce stade prendre en compte une spécificité de ce type d'organisation. En effet, quand l'enseignement est organisé par disciplines, un enseignant est généralement rattaché à plusieurs groupes pédagogiques et un groupe pédagogique nécessite plusieurs enseignants. Finalement, la simple connaissance du nombre de groupes pédagogiques ne suffit plus pour déduire le nombre d'enseignants dont le système a besoin. D'autres paramètres sont à considérer, notamment la charge horaire moyenne par enseignant et la charge horaire totale des

différents groupes pédagogiques pour chacune des disciplines au programme.

Pour comprendre comment ces paramètres interviennent dans la détermination du nombre d'enseignants, il faut d'abord considérer que pour une discipline donnée, la charge horaire totale reçue par les élèves est forcément égale à celle dispensée par les enseignants au cours de l'année scolaire. Or, la charge horaire totale reçue par les élèves de l'ensemble du système éducatif est équivalente à la charge horaire moyenne par groupe pédagogique multipliée

par le nombre total de groupes pédagogiques. De même, la charge horaire totale donnée par les enseignants est égale à la charge horaire moyenne par enseignant multipliée par le nombre total d'enseignants. À partir de ces identités,

on peut déduire le nombre total d'enseignants nécessaires dans le niveau d'enseignement par discipline. Ce raisonnement est illustré par les formules logiques de l'encadré 2.4 .

Encadré 2.4

$$\begin{array}{ccc}
 \text{Charge horaire totale de travail reçue par} & = & \text{charge horaire totale de travail effectuée} \\
 \text{les élèves} & & \text{par les enseignants} \\
 \\
 \Downarrow & & \\
 \begin{array}{ccc}
 \text{Nombre total de groupes pédagogiques} & \times & \text{nombre total d'enseignants} \\
 \times & & \times \\
 \text{nombre d'heures de cours par groupe} & = & \text{charge horaire moyenne de} \\
 \text{pédagogique} & & \text{travail par enseignant} \\
 \\
 \Downarrow & & \\
 \text{Nombre total} & = & \frac{\text{nombre total de groupes pédagogiques} \times \text{nombre d'heures de} \\
 \text{d'enseignants nécessaires} & & \text{cours par groupe pédagogique}}{\text{charge horaire moyenne de travail par enseignant}}
 \end{array}
 \end{array}$$

Il faut donc connaître le nombre d'heures de cours par groupe pédagogique et la charge horaire par enseignant pour déterminer le nombre d'enseignants nécessaires. En général, le premier résulte des programmes scolaires officiels en vigueur et ne change presque pas dans le court ou le moyen terme, à moins qu'une réforme en profondeur soit entreprise sur ces aspects. En revanche, la charge horaire par enseignant dépend aussi d'une norme officielle mais son effectivité est presque toujours liée à l'efficacité de la gestion des enseignants et à l'organisation des établissements scolaires. Il est donc important de considérer la charge horaire effective des enseignants et non la charge théorique. Pour cela, il faut multiplier le nombre de groupes pédagogiques par le volume

horaire d'enseignement et rapporter cela au nombre d'enseignants en classe dans la discipline considérée. Une analyse plus fine peut être faite au niveau des établissements, notamment pour identifier si certains d'entre eux présentent des problèmes spécifiques comme c'est parfois le cas avec les petites structures⁷. Naturellement, moins la charge horaire moyenne effectuée par un enseignant est élevée et plus il faut d'enseignants.

Dans notre exemple, nous allons supposer que le pays sous-utilise ses enseignants dans le premier cycle du secondaire et qu'il prend

⁷ . L'existence d'enseignants polyvalents doit être prise en compte ici car elle a des incidences importantes sur les besoins en enseignants.

des mesures pour augmenter la charge horaire effective par enseignant de son niveau actuel de 16 heures par semaine à 18 heures par semaine en 2011 en mettant en place une gestion plus efficace. Supposons également que le nombre d'heures de cours par groupe pédagogique est

fixé à 30 heures par semaine, conformément aux programmes officiels en vigueur. On constate (tableau 2.13) que le besoin global d'enseignants passe de 454 en 2009 à 2 258 en 2015, soit une très forte augmentation (multiplication par 5).

Tableau 2.13
Projection des besoins globaux en enseignants dans le premier cycle du secondaire.

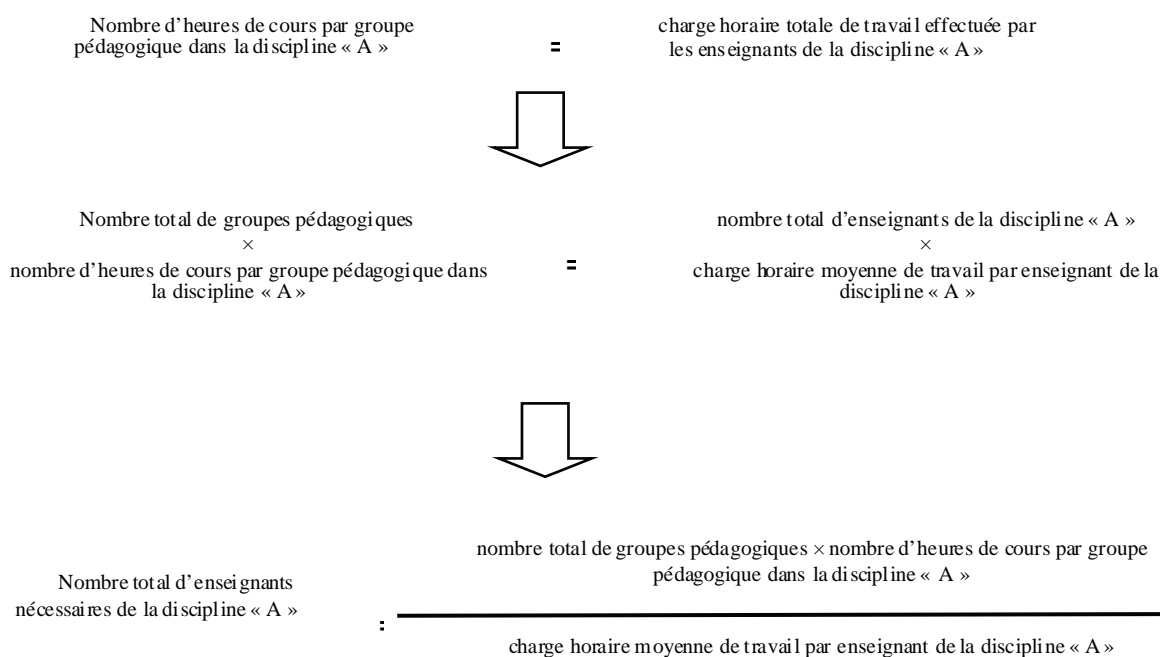
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre total de groupes pédagogiques dans le 1er cycle du secondaire	242	341	463	614	806	1050	1355
Nombre d'heures de cours (par semaine)	30	30	30	30	30	30	30
Charge horaire par enseignant (par semaine)	16	17	18	18	18	18	18
Besoins en enseignants	454	601	771	1024	1343	1750	2258

Cette projection des besoins globaux en enseignants nous indique seulement combien il faut d'enseignants en poste chaque année. Elle ne dit pas combien d'enseignants il faut dans telle ou telle discipline. Or, il s'agit là d'une information fondamentale car la planification se fait par discipline. Il est donc très important d'affiner cette projection, en déterminant le nombre d'enseignants par discipline qu'il faut chaque année.

Les relations établies pour déterminer le nombre d'enseignants de façon globale peuvent être

utilisées à nouveau pour définir le nombre d'enseignants par discipline. En effet, la charge horaire totale reçue par les élèves n'est qu'une agrégation des charges horaires dispensées par disciplines. De même, la charge horaire totale fournie par les enseignants provient de la somme des charges horaires effectuées par discipline. Le même raisonnement peut donc être repris ici, en considérant une par une les disciplines au programme. Ainsi, pour une discipline particulière « A », les identités ci-après permettent de déterminer le nombre d'enseignants correspondant (encadré 2.5).

Encadré 2.5



Nous considérons donc que le nombre d'heures de cours par groupe pédagogique en français est de 6 heures par semaine dans notre exemple⁸ et que

⁸ .À noter que les heures de cours dans une discipline peuvent varier selon le niveau, il peut très bien y avoir 6 heures de français en 1^{re} année de collège et 5 heures en 2^e année par exemple. Il convient alors de faire l'exercice pour chaque niveau.

la charge moyenne de travail des enseignants de français passe de 16 heures par semaine en 2009 à 18 heures par semaine en 2011. Les projections indiquent un besoin global de 508 enseignants de français en 2015 (tableau 2.14).

Tableau 2.14
Projection des besoins globaux en enseignants de français dans le premier cycle du secondaire.

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre total de groupes pédagogiques dans le 1 ^{er} cycle du secondaire	242	341	463	614	806	1050	1355
Nombre d'heures de cours de français par semaine	6	6	6	6	6	6	6
Charge horaire par enseignant (par semaine)	16	17	18	18	18	18	18
Besoins en enseignants de français	91	128	173	230	302	394	508

Les projections des besoins en enseignants dans les autres disciplines s'obtiennent de façon similaire, en prenant soin de considérer les charges horaires moyennes correspondantes. Au final, la somme des besoins en enseignants dans les principales disciplines doit correspondre aux besoins globaux en enseignants dans le pays.

Au-delà de l'importance de disposer d'une estimation des besoins en enseignants par discipline, il est également important pour le décideur de distinguer la part du secteur privé et celle du secteur public, ne serait-ce que pour les coûts salariaux. Comme dans le cas de l'enseignement primaire, il suffit de connaître la proportion d'élèves scolarisés dans l'enseignement privé et de projeter une évolution de cette proportion. Il faut également prendre en compte le fait que le nombre d'élèves par groupe

pédagogique et les charges horaires reçues par les élèves et dispensées par les enseignants peuvent être différents dans le privé par rapport au public.

Le tableau 2.15 donne un exemple où 25 % des effectifs du premier cycle du secondaire sont scolarisés dans le privé en 2009 et on suppose que cette proportion restera constante pour les 6 années suivantes. Pour des raisons de simplification, le nombre d'élèves par groupe pédagogique (70) est le même que dans le public et on conserve l'objectif de 40 élèves par groupe pédagogique en 2015. Le nombre d'heures de cours par groupe pédagogique est également identique (30 heures par semaine) ainsi que la charge de travail effectuée par enseignant, qui est de 18 heures par semaine.

Tableau 2.15
Projection des besoins globaux en enseignants par secteur (public/privé)
dans le premier cycle du secondaire

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'élèves scolarisés dans le 1er cycle du secondaire	16,964	22,153	27,756	33,795	40,288	47,259	54,180
Élèves dans le privé (%)	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique dans le public	70	65	60	55	50	45	40
Nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique dans le privé	70	65	60	55	50	45	40
Nombre total de groupes pédagogiques dans le public	182	256	347	461	604	788	1016
Nombre total de groupes pédagogiques dans le privé	61	85	116	154	201	263	339
Charge horaire par enseignant (par semaine) dans le public	16	17	18	18	18	18	18
Charge horaire par enseignant (par semaine) dans le privé	16	17	18	18	18	18	18
Nombre d'heures de cours par groupe pédagogique	30	30	30	30	30	30	30
Besoins en enseignants dans le public	341	451	578	768	1007	1313	1693
Besoins en enseignants dans le privé	114	150	193	256	336	438	564

Sur la base de ces informations, il faudra 1693 enseignants dans le public et 564 enseignants dans le privé en 2015, soit un accroissement important entre 2009 et 2015. Ces besoins globaux par secteur (public/privé) doivent également être désagrégés par disciplines en utilisant les formules élaborées à cet effet. Il reste maintenant à déterminer le nombre de nouveaux enseignants qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. C'est l'objet de la dernière étape.

2.2.3 Étape 3 : déterminer le nombre d'enseignants à recruter chaque année

Il s'agit, dans cette dernière étape, de déterminer les besoins de recrutement annuels en prenant

en compte le nombre d'enseignants déjà en poste, mais aussi le nombre d'enseignants qu'il faut remplacer du fait des départs à la retraite, des changements de métier et des décès. Il faut donc connaître le taux de départs naturels des enseignants du cycle concerné qui, on le sait, est souvent difficile à estimer du fait d'une information insuffisante. L'analyse spécifique réalisée dans le chapitre 4 sur la question doit être reprise ici pour les projections. À titre d'illustration, reprenons notre exemple et faisons l'hypothèse d'un taux de départs naturels constant de 3 % jusqu'en 2015.

Tableau 2.16
Projection du nombre d'enseignants à recruter par an dans le premier cycle du secondaire

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'enseignants dans le public	341	451	578	768	1007	1313	1693
Nombre d'enseignants dans le privé	114	150	193	256	336	438	564
Taux de départs naturels (%)	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Nombre total d'enseignants à remplacer		14	18	23	31	40	53
Nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le public		120	141	207	262	336	420
Nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le privé		40	47	69	87	112	140

Sur la base des hypothèses faites lors des étapes précédentes, il apparaît un besoin de recrutement de 120 enseignants⁹ dans le public et de 40 enseignants dans le privé en 2010, de respectivement 141 et 47 enseignants en 2011 et de 420 et 140 enseignants en 2015. Bien sûr, une telle analyse doit être confortée par les données désagrégées par discipline traitées précédemment

pour fournir des résultats directement utilisables par les services de planification. Pour des raisons de simplification, les principales étapes ont été présentées séparément. Il est cependant utile d'exposer ensemble les composantes essentielles pour pouvoir tester les incidences des hypothèses clés et les visualiser. Le tableau 2.17 représente un exemple de modèle de projection des besoins en enseignants dans le premier cycle du secondaire du pays fictif considéré.

⁹ . Le chiffre 120 s'obtient en tenant compte de la déperdition des effectifs de l'année précédente ($341 \times 3\% = 10$) et des postes supplémentaires à créer ($451 - 341 = 110$) pour faire face à l'augmentation des effectifs scolarisés.

Tableau 2.17
Exemple de modèle de projection des besoins en enseignants
dans le premier cycle du secondaire

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Population d'âge scolaire du 1er cycle du secondaire (13-16 ans)	75,000	77,250	79,568	81,955	84,413	86,946	89,554
Taux d'achèvement dans le primaire (%)	70%	75%	80%	85%	90%	95%	100%
Taux de transition entre le primaire et le 1er cycle du secondaire (%)	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%
Taux d'admission dans le 1er cycle du secondaire (%)	28%	34%	40%	47%	54%	62%	70%
Taux d'achèvement dans le 1er cycle du secondaire (%)	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%
Taux de redoublement dans le 1er cycle du secondaire (%)	16%	15%	14%	13%	12%	11%	10%
Taux brut de scolarisation dans le 1er cycle du secondaire (%)	23%	29%	35%	41%	48%	54%	61%
Nombre d'élèves scolarisés dans le 1er cycle du secondaire	16964	22153	27756	33795	40288	47259	54180
Élèves dans le privé (%)	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%
Nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique dans le public	70	65	60	55	50	45	40
Nombre moyen d'élèves par groupe pédagogique dans le privé	70	65	60	55	50	45	40
Nombre total de groupes pédagogiques dans le public	182	256	347	461	604	788	1016
Nombre total de groupes pédagogiques dans le privé	61	85	116	154	201	263	339
Charge horaire par enseignant (par semaine) dans le public	16	17	18	18	18	18	18
Charge horaire par enseignant (par semaine) dans le privé	16	17	18	18	18	18	18
Nombre d'heures de cours par groupe pédagogique	30	30	30	30	30	30	30
Besoins en enseignants dans le public	340.8	451.1	578	768	1007	1313	1693
Besoins en enseignants dans le privé	114	150	193	256	336	438	564
Taux de départs naturels (%)	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Nombre d'enseignants à remplacer		14	18	23	31	40	53
Nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le public		120	141	207	262	336	420
Nombre de nouveaux enseignants à recruter dans le privé		40	47	69	87	112	140

Ce cadre reste évidemment valable pour les autres niveaux d'enseignement organisé par disciplines. Toutefois, les hypothèses doivent être conformes au niveau d'enseignement considéré, en tenant bien sûr compte des contextes nationaux.

Nous avons voulu présenter ici la démarche générale suivie dans la projection des besoins en enseignants selon le type d'enseignement. Il ne s'agit pas de « la » méthode à suivre nécessairement, des variantes existent avec des raffinements ici et là ; toutefois, les méthodes de projections s'inscrivent toutes dans un cadre proche de celui qui a été proposé ici.

2.3 Quelques considérations sur les projections

Nous avons pu voir, dans les sections précédentes, que les estimations des besoins des enseignants dépendent en grande partie de trois catégories de facteurs :

- la croissance de la population, qui détermine en grande partie l'augmentation de la population d'âge scolaire. Dans le cas de l'enseignement primaire en particulier, il faut définir le nombre d'enfants à inscrire chaque année afin de parvenir à l'EPU ;
- la couverture scolaire. Les pays peuvent être plus ou moins éloignés des objectifs de l'EPT et, par conséquent, nécessiter plus ou moins d'efforts pour les atteindre ;
- les principaux paramètres liés au fonctionnement des systèmes éducatifs, tels que le REE, l'organisation de la classe (temps de travail, simple ou double), le taux de redoublement, le taux de transition entre les niveaux d'enseignement, la déperdition des effectifs, et ainsi de suite. Par exemple, en augmentant le REE, les pays peuvent réduire leurs besoins en enseignants mais des REE très élevés risquent de compromettre la qualité de l'enseignement. Inversement, un niveau élevé de redoublement implique mécaniquement plus d'élèves à instruire et, par conséquent, augmente les besoins en enseignants.

Pour illustrer combien le choix des paramètres est délicat, le tableau 2.18 montre la variation du nombre d'enseignants nécessaires pour réaliser l'EPU en fonction de plusieurs hypothèses sur le redoublement dans 4 pays. De toute évidence, pour les pays ayant des niveaux élevés de redoublement, une diminution importante des taux de redoublement réduit fortement le nombre d'enseignants nécessaires pour atteindre l'EPU (entre 17 et 22 %). Il s'agit d'un aspect crucial pour les paramètres clés : il faut essayer d'apprécier la pertinence de l'hypothèse faite mais aussi formuler plusieurs hypothèses pour avoir des fourchettes d'estimation. Dans le cas du redoublement, l'analyse doit vérifier qu'il y a une politique visant à réduire les redoublements et envisager plusieurs hypothèses.

Tableau 2.18
Impact des taux de redoublement sur le nombre total d'enseignants nécessaires pour l'EPU dans plusieurs pays

		Status quo	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Burundi	Redoublants (%)	29	20	15	10
	Enseignants nécessaires	71 939	63 994	60 230	56 315
	Économie réalisée par rapport au scénario de statu quo (%)	–	11	16	22
Cameroun	Redoublants (%)	25	20	15	10
	Enseignants nécessaires	85 499	80 038	75 239	70 433
	Économie réalisée par rapport au scénario de statu quo (%)	–	6	12	18
Comores	Redoublants (%)	27	20	15	10
	Enseignants nécessaires	5 313	4 840	4 556	4 259
	Économie réalisée par rapport au scénario de statu quo (%)	–	9	14	20
République centrafricaine	Redoublants (%)	26	20	15	10
	Enseignants nécessaires	19 166	17 657	16 618	15 851
	Économie réalisée par rapport au scénario de statu quo (%)	–	8	13	17

En dépit de l'existence de ces estimations globales des besoins en enseignants, il est utile de disposer d'estimations plus précises au niveau national afin de fournir davantage d'informations aux décideurs politiques. Le tableau 2.19 montre que les hypothèses sur les REE ont un énorme impact sur les estimations, et cibler un REE de 40 n'est pas toujours réaliste, dans certains contextes. La même remarque est valable pour les autres paramètres.

Tableau 2.19
Nouveaux enseignants nécessaires en Ouganda

	2008-2015	
	REE = 40	REE = 45
Enseignants nécessaires	138,612	116,889

Plus généralement, il faut être prudent sur les chiffres estimés pour les besoins en enseignants en raison de la variabilité des résultats des projections selon les hypothèses (sur le REE, le redoublement, etc.). Les hypothèses doivent être ajustées au contexte du pays. En outre, il est souhaitable de disposer de plusieurs projections pour avoir un intervalle de l'estimation des besoins au niveau national (tableau 2.20).

Tableau 2.20.
Vérification de certains des principaux paramètres utilisés
dans les projections des besoins en enseignants

Principaux paramètres	À vérifier
(fiabilité des données et réalisme des valeurs cibles)	- Data sources - Whether age projections are reliable
Données démographiques	Sources des données
Fiabilité des projections en fonction de l'âge	- Whether PTRs used in projections are realistic
Indicateurs de couverture scolaire	Précision de ou des indicateurs utilisés
Rapport élèves/enseignants(REE)	Réalisme du REE utilisé dans les projections
Redoublement	Réalisme des taux de redoublement utilisés dans les projections
Taux de départs naturels	Réalisme des taux de départs naturels utilisés dans les projections*
Part et croissance du secteur privé dans l'enseignement	Réalisme des hypothèses sur la part du secteur privé utilisée dans les projections
Charge horaire effective moyenne des enseignants	S'assurer qu'on ne se réfère pas à une norme officielle mais à une estimation de la charge horaire effective

* Cet aspect sera analysé plus longuement dans le chapitre 3

Il est intéressant, en outre, de fournir aux autorités nationales des estimations du nombre d'enseignants nécessaires en fonction des politiques menées sur des sujets tels que le redoublement, le REE, la déperdition des effectifs. L'exemple du redoublement utilisé précédemment montre que les politiques peuvent faire une différence.

Il convient de noter que chaque niveau d'éducation présente des spécificités techniques qui doivent être prises en considération dans cette estimation. Par exemple, les contraintes démographiques (croissance de la population d'âge scolaire) sont fondamentales pour les estimations au niveau du primaire, alors que ce facteur doit être combiné avec le taux de transition pour l'enseignement secondaire. En outre, au niveau primaire, un enseignant est souvent rattaché à un groupe

d'élèves tout au long de l'année scolaire (sauf dans les rares cas de double ou de multiples vacances), ce qui n'est pas le cas dans les autres niveaux. Par conséquent, il est essentiel de fournir une méthodologie d'estimation des besoins en enseignants à chaque niveau. La section suivante traite le cas du niveau primaire, tandis que les sections 3 et 4 traitent respectivement des cas des premier et second cycles de l'enseignement secondaire.

En outre, le cadre institutionnel doit être pris en compte : quel est le service, au sein du ministère de l'Éducation en charge de l'estimation ? Quelle est la périodicité des estimations ? Comment sont-elles communiquées et utilisées par d'autres services ou ministères ? Ces aspects sont utiles pour la compréhension du processus de recrutement des enseignants.

Annexe

Hypothèses sous-tendant les modèles de prévisions des besoins en enseignants.

	ISU (2006)	Colclough et Lewin (1993)	Mehrotra et Buckland (1998)	Brossard et Gacougnolle (2001)	Bruns et al. (2003)	UNESCO-BREDA (2005)
Couverture	Globale	97 pays	Globale	Globale	47 pays	52 pays africains
Année de base	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* du taux spécifique du pays	0,25* du taux spécifique du pays	Pas de supposition	Hypothèse implicite fondée sur les tendances passées	Actuel si < 10 %, sinon 10 %	Actuel si < 10 %, sinon 10 %
REE	Actuel si ≤ 40/1, 40/1 autrement	0,85* du REE initial pour 2000	Actuel, 40/1 et 30/1	Actuel, 0,9* du REE initial pour 2015	40/1	Actuel si < 40/1, autrement 40/1
Enseignement privé	Inclus	Atteint 10 % vers 2000	Inclus	Inclus	10 %	Actuel si 0 % ou > 10 %, sinon 10 %
Source des données démographiques	Estimation PNUD, révision 2004	Estimation Banque mondiale	Ne prend pas en compte la croissance de la population	Estimation PNUD, révision 1998	Estimation Banque mondiale	Estimation PNUD, révision 2002
Taux de départs naturels	5,0/6,5/8,0	Taux national	Pas de supposition	Pas de supposition	Pas de supposition	Pas de supposition

* Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

REE : rapport élèves/enseignant ; TAP : taux d'achèvement du primaire ; TBS : taux brut de scolarisation ; TNS : taux net de scolarisation.

Source : ISU, Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux 2015

Chapitre 3

La formation des enseignants

La formation des enseignants est probablement l'une des questions les plus débattues dans le domaine de l'éducation et particulièrement en Afrique subsaharienne. Il s'agit pourtant d'une question sur laquelle on dispose paradoxalement d'assez peu d'informations et qui, de plus, se révèle relativement complexe à analyser. Les attentes vis-à-vis de ce chapitre seront donc nécessairement multiples et difficiles à satisfaire dans le cadre d'un diagnostic d'ensemble de la question enseignante. En effet, une analyse approfondie de la formation des enseignants demande des études spécifiques qui vont bien au-delà de ce qui est possible ici. Bien sûr, lorsque de telles études seront disponibles, elles seront utilisées pour nourrir ce chapitre et donner ainsi une image aussi complète que possible de la formation des enseignants. Toutefois, le plus souvent, il faudra se limiter aux analyses qui sont proposées dans ce chapitre et qui se fondent sur les données qu'on peut généralement se procurer dans les ministères de l'Éducation et/ou les instituts de formation des enseignants (IFE).

L'objectif de ce chapitre est de proposer différents types d'analyses pour essayer d'apporter des éclairages sur certaines questions relatives à la formation des enseignants. Il s'intéresse à la formation initiale et à la formation continue des différents niveaux d'enseignement.

Après une première section présentant une vue d'ensemble de la formation des enseignants dans un pays donné et des principaux enjeux dans

ce domaine, ce chapitre se concentrera d'abord sur la formation initiale puis sur la formation continue. Une même démarche d'analyse sera suivie pour chaque catégorie de formation. Dans un premier temps, les capacités d'accueil du système de formation seront mises en perspective avec les besoins de formation, qu'il s'agisse de nouveaux enseignants pour la formation initiale ou d'enseignants en poste pour la formation continue. Il s'agit de voir si le pays est préparé au défi quantitatif qui se présente à lui. Cependant, ce défi n'est pas seulement quantitatif ; dans de nombreux pays, il ne s'agit pas seulement de faire plus mais aussi de faire mieux, c'est-à-dire de chercher à améliorer ce qui existe, voire à mettre en place de nouvelles formations. Aussi, une seconde dimension de l'analyse porte sur la qualité des formations professionnelles. Cette séquence d'analyse est reproduite à la fois pour chaque type de formation, avec les adaptations nécessaires, et pour chaque niveau d'enseignement. Les exemples proposés ont pour ambition d'illustrer les différents types d'analyses possibles qui pourront être réalisés dans le cadre d'un diagnostic.

3.1 Vue d'ensemble des enjeux en matière de formation des enseignants

Il est utile dans un premier temps d'examiner l'image d'ensemble de la situation de la formation des enseignants. Il est en effet important de connaître le nombre d'enseignants qui ne sont pas

formés ou qui le sont insuffisamment¹⁰ au sein du système éducatif afin d'évaluer les besoins de formation continue ou formation professionnelle permanente. Cette information complète l'estimation des besoins de formation initiale pour les nouveaux enseignants réalisée dans le chapitre précédent. En effet, en connaissant le nombre d'enseignants à former dans le système éducatif et le nombre de futurs enseignants à former, on obtient une vision d'ensemble des principaux besoins de formation¹¹ pour un pays donné. Cependant, il est également intéressant, pour

avoir une vision plus fine des besoins de formation, de s'interroger sur la qualité de la formation des enseignants et sur leurs compétences quand ces données sont disponibles.

Le tableau 3.1 présente la situation de la formation initiale des enseignants du primaire dans les pays d'Afrique australe et orientale. Dans cette région, le Mozambique est le pays avec la plus grande proportion d'enseignants non qualifiés (21,9 %). Cependant, plus de 90 % des enseignants ont reçu au moins une année de formation initiale dans ces pays, alors qu'ils ne sont qu'environ 54 % dans ce cas dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone (Bonnet, 2007). De plus, on peut trouver des situations très différentes d'un pays à l'autre.

10 . Certains enseignants ont suivi des formations de très courte durée (de quelques semaines à quelques mois) qui sont jugées insuffisantes.

11 . On n'oublie pas ici les enjeux en matière de formation continue traditionnelle qui seront traités plus loin dans ce chapitre.

Tableau 3.1
Durée de la formation initiale des enseignants du primaire dans certains pays du SACMEQ

Pays	Durée de la formation initiale					
	Pas de 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

En Ouganda, pour prendre l'exemple concret d'un pays, des données plus récentes et plus complètes montrent que le pourcentage d'enseignants non formés en poste dans les écoles primaires a diminué, passant de 8,8 % en 2006 à 5,1 % en 2008 (tableau 3.2). Malgré cette amélioration, on constate que près de 8 000 enseignants sont encore dépourvus de

formation professionnelle dans ce pays et plus de 2 000 enseignants sont considérés comme insuffisamment formés, ce qui reste important. Au niveau de l'enseignement secondaire, il n'y a pas eu d'amélioration au cours de la période, mais le nombre total d'enseignants non formés et peu formés est cependant nettement moins important que dans le primaire.

Tableau 3.2
Enseignants non formés et insuffisamment formés dans l'enseignement
primaire et secondaire en Ouganda.

Années	Niveau d'éducation	Non formés		insuffisamment formés	
		Nombre	%	Nombre	%
2006	Enseignement primaire	13 406	8,8	2 246	1,5
	Enseignement secondaire	1 689	3,9	57	0,1
2007	Enseignement primaire	9 651	6,4	2 103	1,4
	Enseignement secondaire	1 778	3,5	66	0,1
2008	Enseignement primaire	8 095	5,1	2 092	1,3
	Enseignement secondaire	2 129	3,8	131	0,2

Source : données EMIS, Département de la planification, ministère de l'Éducation et des Sports.

Le manque de formation professionnelle pour certaines catégories d'enseignants est à l'évidence un problème important qui doit être traité par la politique éducative. Cependant, le problème ne se limite pas seulement aux compétences professionnelles puisque l'on doit aussi considérer le niveau académique des enseignants. En effet, il existe des enseignants dans le système éducatif de certains pays dont le niveau scolaire est nettement insuffisant pour enseigner. Ce phénomène a été étudié par le programme SACMEQ qui a fait passer des tests d'anglais et de mathématiques aux enseignants du primaire dans 12 pays d'Afrique australe (tableau 3.3). Huit niveaux de compétences ont été identifiés par le SACMEQ. Les enseignants sont tous censés être au plus haut niveau, c'est-à-dire au niveau 8. Cependant, les deux niveaux les plus élevés ont été considérés ici comme satisfaisants pour enseigner à l'école primaire. Un niveau inférieur soulève de graves questions

quant à la maîtrise par l'enseignant de la langue d'enseignement.

Dans les 12 pays où l'enquête a été réalisée, la grande majorité des enseignants appartient au niveau 8 (65 %) ou au niveau 7 (28,1 %). Malgré tout, environ 7 % des enseignants dans ces pays n'atteignent pas le niveau 7 et n'ont donc pas le niveau requis pour enseigner. Cependant, il existe des différences considérables d'un pays à l'autre. Au Kenya ou aux Seychelles, environ 94 % des enseignants sont au niveau 8, contre 19,1 % seulement à Zanzibar (Tanzanie). En Ouganda et à Zanzibar, plus de 20 % des enseignants n'ont pas le niveau d'anglais requis pour l'enseignement, alors que la proportion est inférieure à 1 % aux Seychelles. Les pays ne sont donc pas confrontés aux mêmes difficultés en termes de formation des enseignants. Il s'agit d'un aspect important à prendre en considération lors de l'analyse lorsque les données existent.

Tableau 3.3
Pourcentage d'enseignants par niveau de compétences en anglais.

	Enseignants ayant un niveau satisfaisant			Enseignants ayant un niveau insuffisant
	Niveau 7	Niveau 8	Total	
Botswana	17,5	82,0	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	52,0	89,1	10,9
Namibie	34,1	58,8	92,9	7,1
Seychelles	5,8	94,2	100,0	0,0
Swaziland	20,5	76,0	96,5	3,5
Tanzanie	51,1	46,1	97,2	2,8
Ouganda	21,9	57,1	79,0	21,0
Zambie	15,7	82,4	98,1	1,9
Zanzibar	54,4	19,1	73,5	26,5
SACMEQ II	28,1	65,0	93,0	7,0

Source : SACMEQ II.

Si l'on considère de nouveau le cas de l'Ouganda, on peut voir que la proportion d'enseignants sans formation varie de 4 à 8 % selon l'année et le niveau d'enseignement considérés (tableau 3.2), et ce chiffre évolue entre 8 et 10 % si l'on prend en compte les enseignants insuffisamment formés. De plus, avec 21 % des enseignants qui n'atteignent pas le niveau 7, il est évident qu'une proportion importante d'enseignants formés¹² n'ont pas le niveau requis en anglais. Cela soulève des questions sur le recrutement et la formation de ces enseignants. On peut nourrir certaines inquiétudes sur la qualité de la formation des enseignants lorsqu'une partie non négligeable des personnes ayant suivi cette formation professionnelle se mettent à enseigner sans pour autant avoir le niveau académique requis pour cela. Cette situation met également en évidence un réel défi pour la formation continue.

Cette section permet de cerner la situation globale de la formation des enseignants au sein

du système éducatif. Il convient maintenant de regarder plus spécifiquement la formation initiale des enseignants.

3.2 Formation initiale des enseignants

L'analyse de la formation des enseignants comprend ici trois composantes. La première se concentre sur les capacités de formation initiale des enseignants du système éducatif. Il s'agit de comparer les capacités d'accueil existantes aux besoins du système, identifiés dans le chapitre 2. Cela permet de déterminer d'éventuels écarts entre les besoins et les capacités du système et, donc, les difficultés à anticiper. Le deuxième volet est plus qualitatif et prend en considération plusieurs critères afin de caractériser la formation (mode de sélection des futurs enseignants, part de la pratique professionnelle au cours de la formation, modalités d'évaluation, etc.). Enfin, le dernier volet vise à analyser l'efficacité de la formation dispensée.

¹² . Plus de 13 % d'entre eux.

3.2.1 Capacités de formation initiale des enseignants

Il est nécessaire d'examiner la capacité actuelle du système de formation. Pour cela, il est utile de comparer le nombre de personnes formées chaque année avec les besoins du système d'enseignement pour chaque niveau. Pour illustrer cet aspect, nous considérons ici le cas du Bénin. Selon les projections de l'UNESCO-BREDA (2009), le besoin en termes d'enseignants du primaire dans le pays entre 2006 et 2010 pour atteindre l'EPU en 2015 est d'environ 2 300 nouveaux enseignants par an pour les écoles publiques. De 2005 à 2008, la capacité globale des établissements de formation (dont un établissement privé) au Bénin était de moins de 1 000 places. Le tableau 3.4 montre que les principaux établissements publics de formation des enseignants (les écoles normales d'instituteurs, ou ENI) ont des capacités de l'ordre de 300 étudiants chacun, et le secteur privé accueille un peu plus de 80 étudiants. On peut noter que moins de 20 % des étudiants dans ces établissements sont des femmes, ce qui devrait être un sujet de préoccupation pour le ministère de l'Éducation non seulement dans une perspective de parité mais aussi en termes de rétention des jeunes filles à l'école car on sait qu'elle est favorisée par la présence de femmes enseignantes.

Tableau 3.4
Enseignants du primaire en formation en 2007-2008 par ENI et sexe au Bénin

ENI	Hommes	Femmes	Total
Abomey	241	69	310
Djougou	277	20	297
Djougou II (privé)	30	53	83
Porto Novo	235	48	283
Total	783	190	973

Source : Direction des examens et concours, ministère des Enseignements maternel et primaire du Bénin.

Il faut prendre en considération le fait que les instituts de formation des enseignants (IFE) ont été fermés pendant 20 ans au Bénin et que 3 établissements publics seulement ont rouvert en 2005. En 2008, 2 autres instituts (ENI) ont ouvert, ce qui devrait augmenter le nombre total d'enseignants formés chaque année pour le porter à 1 500, encore loin du nombre nécessaire. Si l'on considère ces chiffres pour l'avenir, en dehors de toute autre considération, il y aurait entre 10 500 et 15 300 enseignants qui ne pourraient pas être formés, soit entre 48 et 57 % des enseignants à recruter selon l'estimation retenue (tableau 3.5).

Tableau 3.5
Écart estimé entre besoins et capacités de formation initiale des enseignants du primaire au Bénin

	2008-2015	
	Estimation haute	Estimation basse
Enseignants requis	22 041	26 819
Capacités de formation	11 500	11 500
Écart	10 541	15 319

Source : UNESCO-BREDA (2009) et calcul des auteurs.

Bien sûr, il faut être prudent en ce qui concerne les estimations concernant le nombre d'enseignants nécessaires en raison de la variabilité des projections selon les hypothèses retenues (nombre d'élèves par enseignant, redoublement, etc.). Nous avons considéré ici deux estimations différentes afin d'avoir un intervalle des besoins relativement fiable. De toute évidence, l'écart observé est trop grand pour nier le fait qu'il existe un problème important en matière de capacités pour la formation initiale des enseignants du primaire au Bénin dans les années à venir. L'analyse est limitée, dans ce chapitre, à la capacité de formation du système, mais il faut aussi prendre en considération les aspects financiers du recrutement des enseignants nécessaires, qui sont présentés dans le chapitre 5 de ce guide.

L'attractivité de la formation est un aspect complémentaire sur lequel il convient de se pencher ici : le système est-il en mesure d'attirer suffisamment de candidats ? La comparaison entre le nombre de places disponibles et le nombre de candidats est un bon indicateur de l'attractivité. Pour le Bénin, en 2007, 5 850 personnes ont été candidates à la formation des enseignants du primaire, mais seules 980 ont été admises. On peut donc conclure que la formation des enseignants est très attractive dans ce pays. En outre, ces chiffres nous permettent de supposer que si les capacités des établissements de formation augmentaient, il serait possible de recruter suffisamment d'élèves-enseignants pour atteindre les objectifs du pays.

Naturellement, la même analyse doit être réalisée pour l'enseignement secondaire selon les objectifs spécifiques de ce niveau d'enseignement.

Ces éléments nous renseignent sur les défis quantitatifs que le système de formation doit relever afin d'assurer la réalisation des objectifs éducatifs que le pays s'est fixés.

3.2.2 Efficacité de la formation initiale des enseignants

Cette section cherche à apporter des éclairages sur l'efficacité de la formation. L'objectif de la formation initiale des enseignants est de fournir de bons enseignants pour le système éducatif, ce qui implique in fine que les élèves apprennent de façon satisfaisante avec ces enseignants. Il s'agit d'une question relativement complexe qui nécessite un travail de recherche spécifique qui va bien au-delà de ce qui peut être fait dans le cadre d'un diagnostic comme celui proposé par ce guide. Cependant, il est souhaitable, moyennant quelques précautions, d'utiliser les résultats d'études antérieures quand elles existent. En effet, les évaluations qui mettent en relation la formation professionnelle de l'enseignant et ce que les élèves apprennent à l'école peuvent

fournir des informations utiles sur cette question. Malheureusement, ce type d'évaluations est rare et il ne donne souvent que des informations relativement limitées. Dans la plupart de ces études, qui n'ont pas été conçues spécifiquement pour analyser cette dimension (exemple des évaluations standards du PASEC), la formation initiale est mesurée sur la base de la durée, mélangeant ainsi plusieurs types de formations de même durée et ne contrôlant pas toujours tous les paramètres nécessaires à des comparaisons fiables (voir l'annexe en fin de chapitre). Sauf protocole expérimental spécifique, la plupart de ces études nous fournissent une image assez grossière de l'efficacité de la formation des enseignants. À défaut, d'autres analyses moins ambitieuses peuvent être faites pour compléter notre connaissance de cette question.

Deux types d'analyses ont été considérés dans cette section. Le premier renvoie à une analyse qualitative qui vise à caractériser la formation par le biais de plusieurs critères permettant d'établir une grille d'analyse. L'analyse se focalise sur la façon dont les candidats sont choisis et évalués pour accéder à la formation, mais aussi sur son déroulement et sur les méthodes utilisées pour veiller à ce qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour devenir enseignant. Elle porte également sur les modalités de la formation des enseignants (durée, organisation, part de la pratique de l'enseignement pendant la formation, etc.). Le second type d'analyse étudie la relation entre les résultats de l'examen professionnel et les caractéristiques des élèves-enseignants, des établissements de formation et d'autres facteurs afin d'identifier les principaux déterminants de la réussite à ces examens. Les exemples choisis pour illustrer le processus d'analyse proviennent de l'enseignement primaire mais, bien évidemment, la même analyse doit être faite pour l'enseignement secondaire.

3.2.2.1 Caractérisation de la formation des enseignants

Le premier aspect à prendre en considération est le niveau académique des futurs enseignants. Alors que tout le monde convient qu'il existe un minimum requis pour l'enseignement, il existe souvent des divergences d'opinions sur ce que ce minimum devrait être. Les études réalisées sur le continent africain poussent à considérer un seuil minimal correspondant à 10 années de scolarité pour un enseignant d'école primaire par exemple. Ces études tendent à indiquer que l'achèvement du cycle suivant est le minimum requis pour enseigner à un niveau d'enseignement donné. Naturellement, les informations disponibles pour chaque pays doivent être considérées ici car il peut y avoir des différences d'un pays à l'autre. En outre, nous savons que, d'une part, les connaissances des individus peuvent varier considérablement pour un même niveau académique et que, d'autre part, les attentes sociales augmentent avec le niveau d'éducation et peuvent parfois avoir une influence négative sur la motivation individuelle à enseigner¹³. Ces deux éléments ne devraient pas être ignorés dans le processus de recrutement.

13 Des individus avec des diplômes élevés ont souvent d'autres ambitions que l'enseignement.

À cet égard, on examine attentivement la façon dont le niveau scolaire réel des candidats et leur motivation sont pris en compte dans la formation. De fait, l'admission à la formation des enseignants n'est pas toujours très sélective (tableau 3.6). Si un candidat a le diplôme requis, il est accepté, la sélection sur dossier ne s'opérant que lorsque les candidats sont plus nombreux que les places disponibles. Les candidats doivent avoir terminé le premier cycle ou le second cycle de l'enseignement secondaire et être en possession de leur diplôme (par exemple : BEPC, baccalauréat, O-level, COSC, MSCE) avec, pour les pays anglophones, un nombre minimum de « passes » ou de « grades », notamment en anglais et en mathématiques. Parmi les pays considérés dans le tableau 3.6, seule la Gambie possède un système plus complexe de sélection, avec un examen d'entrée et des entretiens, afin d'évaluer si l'élève est vraiment motivé pour enseigner. Il faut souligner que les pays francophones ont plus souvent recours à un concours d'entrée comme nous le verrons avec l'exemple du Bénin.

Tableau 3.6

Critères d'admission en formation initiale pour les enseignants du primaire dans plusieurs pays

	Érythrée	Gambie	Lesotho	Malawi	Ouganda	Zambie
Niveau d'entrée	Fin du secondaire (grade 12)	Fin du 1er cycle secondaire (O-level)	Fin du secondaire, 4 crédits (avec l'anglais)	Fin du secondaire/ MSCE avec l'anglais et les maths en matières principales	Fin du 1er cycle secondaire (niveau 6, matières incluant l'anglais et les maths)	Fin du secondaire avec l'anglais et les maths en matières principales
Base de sélection	Notes d'examen	Notes d'examen/ examen d'entrée/ interview	Notes d'examen	Notes d'examen	Notes d'examen	Notes d'examen

Source : Lewin (2004), Banque mondiale (2007a à g) et auteurs.

Toutefois, l'enseignement ne requiert pas seulement un bon niveau scolaire et une bonne motivation, il nécessite aussi des compétences pédagogiques. Cela signifie que l'élève-enseignant doit suivre une formation professionnelle lui permettant de les acquérir. Les connaissances académiques ne sont pas suffisantes, les compétences pédagogiques sont également essentielles. Il est donc conseillé de procéder au recrutement final des enseignants après l'évaluation des compétences spécifiques à l'enseignement. Cela signifie que le candidat doit être évalué au cours et à la fin de la formation, et surtout en situation d'enseignement. En matière de formation professionnelle, l'évaluation des connaissances théoriques ne peut pas remplacer l'évaluation des compétences pratiques. Il ne s'agit pas tant des connaissances du candidat sur les différentes théories pédagogiques ou la pratique en classe que de sa capacité à enseigner en utilisant des pratiques efficaces qui sont adaptées à un contexte donné. Les connaissances théoriques ne doivent pas pour autant être négligées, mais devraient plutôt être considérées comme nourrissant la pratique des enseignants.

Il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de la recherche pour déterminer les contours d'une formation professionnelle appropriée. Le fait est que l'ultime évaluation réside dans la capacité de l'enseignant à permettre aux élèves d'acquérir les connaissances et les compétences inscrites dans les programmes scolaires. Cette évaluation des compétences professionnelles s'avère particulièrement délicate. À cet égard, les systèmes éducatifs fondent généralement leur évaluation sur l'observation de la pratique de l'enseignant en classe. Dans ce cas, un responsable (formateur, inspecteur, etc.) assiste à une ou plusieurs des leçons de l'élève-enseignant. Le jugement de cette personne constituera la référence de l'évaluation. Cette méthode a plusieurs limites. Tout d'abord, l'élève-enseignant peut adapter son comportement le jour de l'évaluation en fonction de ce qu'il pense que l'on attend de lui et ne montre donc pas nécessairement ce qu'il fait ou fera dans la classe, mais plutôt ce

qu'il est capable de faire¹⁴. Ce problème est particulièrement aigu lorsque l'observation est limitée à une seule leçon dans une classe qui n'est pas celle de l'enseignant évalué. Cela peut être le cas pour les élèves-enseignants qui effectuent des stages dans la classe d'un autre enseignant dans le cadre de la formation professionnelle. Une autre limite concerne l'évaluation réalisée qui, en dépit de l'utilisation de grilles d'évaluation rigoureuses, peut varier énormément d'un individu à l'autre compte tenu de la diversité des représentations de ce que sont les bonnes pratiques pédagogiques selon les acteurs. Ainsi, il existe une part de subjectivité qui peut mettre en péril la légitimité de l'évaluation. Une façon de limiter ce problème est d'avoir recours à plusieurs évaluateurs pour chaque enseignant. En tout cas, l'évaluation des compétences professionnelles qui donnent accès à la profession d'enseignant ne devrait pas se limiter à une évaluation unique en situation de classe pendant la formation¹⁵. Bien que cela soit nécessaire, ce n'est pas suffisant pour prononcer un jugement définitif sur les compétences professionnelles d'une personne. Pour évaluer un élève-enseignant dans une situation réelle d'enseignement, il doit avoir l'entière responsabilité d'une classe. Il est essentiel d'examiner cette importante question de l'évaluation des compétences professionnelles. Le Bénin et l'Ouganda, où une analyse a été faite pour la préparation de ce guide, sont assez représentatifs des systèmes de formation des enseignants en Afrique subsaharienne. Dans les deux cas, l'évaluation des compétences professionnelles existe mais est limitée à une évaluation unique en classe au cours de la formation¹⁶. En outre, le poids de l'évaluation de la pratique de l'enseignement n'est pas très

¹⁴ Ce risque peut être contrôlé en vérifiant les cahiers des élèves mais seulement si l'enseignant évalué est en charge de la classe.

¹⁵ Cela peut éventuellement permettre de détecter ceux présentant des lacunes graves ne leur permettant pas d'enseigner.

¹⁶ Le Bénin est en train de changer l'organisation de sa formation initiale des enseignants pour la faire passer à une durée de 2 ans où l'élève-enseignant aura la responsabilité complète d'une classe pendant la seconde année.

important dans l'examen final qui permet de devenir un enseignant certifié. En règle générale, l'évaluation des compétences professionnelles n'est pas vraiment un facteur déterminant pour l'accès à la profession enseignante dans de nombreux pays. Cette question des compétences professionnelles vient justifier l'analyse des modalités de formation des enseignants et, en particulier, l'accent placé sur la pratique en classe. La forme la plus commune de la formation

initiale pour les nouveaux enseignants a lieu dans des établissements spécialisés (écoles normales d'instituteurs, teachers training colleges, etc.). Ce type de formation est dispensé par des structures publiques ou privées qui sont parfois payantes. La formation est de durée variable, généralement de 1 à 3 ans. Cela comprend généralement une période de stage pratique en classe qui peut durer de plusieurs semaines à 2 ans (tableau 3.7).

Tableau 3.7
Caractéristiques du système de formation initiale pour les enseignants du primaire dans quelques pays anglophones

	Bénin	Érythrée	Gambie	Ghana	Lesotho	Malawi	Ouganda	Zambie
Durée	1 année + 1 année en classe	1 année comprenant des stages pratiques en salle de classe (2 semaines et 1 mois)	1 année + 2 années de stage pratique en salle de classe	2 années + 1 année de stage pratique en salle de classe	3 années	1 année + 1 année de stage pratique en salle de classe	2 années + 6 semaines en salle de classe	1 année + 1 année de stage pratique en salle de classe

Source : Lewin (2004), Banque mondiale (2007a à g), auteurs.

Si l'on compare, par exemple, le Bénin ou le Malawi avec l'Ouganda, on peut voir que pour une même durée totale de formation initiale, l'approche de la formation professionnelle est très différente. Au Bénin ou au Malawi, les élèves-enseignants passent une année sur le terrain avec l'entière responsabilité d'une classe. En Ouganda, ils passent seulement 6 semaines dans une salle de classe et ils ne sont pas pleinement responsables puisque l'enseignant titulaire de la classe est présent. En outre, 2 ou 3 élèves-enseignants sont généralement ensemble dans la même salle de classe. Le modèle du Bénin et du Malawi semble être nettement plus axé sur les compétences professionnelles que celui de l'Ouganda. Toutefois, avant toute conclusion, il convient de prendre en considération le soutien apporté à l'élève-enseignant au cours de son année de formation en classe et, comme mentionné précédemment, la façon dont les compétences professionnelles sont évaluées et pondérées pour l'accès à la profession enseignante. Pour être efficace, ce modèle de formation devrait fournir un soutien important aux

élèves-enseignants quand ils sont dans la salle de classe. Enfin, les compétences professionnelles devraient être un critère déterminant pour accéder au métier d'enseignant. Cela implique l'examen de ces aspects dans l'analyse.

Plus généralement, il existe d'importantes différences dans le contenu de la formation (l'équilibre entre les cours théoriques et la pratique), la façon dont est organisée la pratique en classe (avec ou sans mentor, dans des écoles de référence, dans des zones rurales, etc.). Même si ces aspects sont plus descriptifs que les précédents, il pourrait s'avérer utile de les examiner soigneusement. En outre, il est intéressant, dans la mesure du possible, de comparer les programmes de formation officiels et les pratiques réelles dans les établissements de formation. Toutefois, cela nécessite d'enquêter dans un échantillon de ces établissements.

Comme nous l'avons vu précédemment, les besoins supplémentaires en enseignants qualifiés

vont encore accentuer la pression sur les systèmes de formation initiale des enseignants en Afrique subsaharienne, ce qui multipliera dans les années à venir le nombre d'enseignants à former par deux, trois ou même quatre selon les pays. Une attention particulière sera accordée à cette question dans cette section afin de voir si d'autres modèles de formation pourraient être adaptés aux contextes étudiés.

3.2.2.2 Efficacité des instituts de formation des enseignants (IFE)

Dans de nombreux pays, il existe un examen à la fin de la formation des enseignants qui permet à ceux qui le réussissent d'être titularisés. Certaines analyses peuvent être faites afin d'identifier les déterminants des résultats à l'examen final et d'examiner l'efficacité des IFE. En fait, s'il existe des données sur les résultats des étudiants, sur les caractéristiques des étudiants ainsi que sur celles des IFE et s'il est possible de relier l'ensemble de ces données, on peut analyser les déterminants des résultats. Illustrons la nature de l'analyse possible avec l'exemple du Bénin. Dans ce pays, pour la formation des enseignants du primaire, il existe un examen d'entrée et un examen final. Il est ainsi possible de prendre en considération le niveau initial des élèves-enseignants. Ils sont testés en mathématiques et en français pour l'examen d'entrée, puis il y a trois sujets dans l'examen final : pédagogie générale, pédagogie appliquée, droit appliqué et éthique professionnelle. Les autres composantes de l'examen final, qui sont des notes au cours de l'année et une note sur un mémoire professionnel, ne sont pas incluses dans l'analyse parce que, faute de standardisation, elles ne permettent pas faire des comparaisons.

Dans une première étape de l'analyse, on regarde les résultats des élèves-enseignants aux tests d'entrée et lors de l'examen final. Afin de simplifier la présentation, seules les moyennes sont analysées ici mais, bien sûr, les résultats par discipline devraient être examinés lors d'une analyse au niveau des pays. Le tableau 3.8 montre qu'il n'existe pas de différences significatives entre les différents établissements publics de formation des enseignants lors du test d'entrée (9,1-9,6) et de l'examen final (10,5-10,6) mais que l'écart est grand avec l'établissement privé (Djougou II), où les résultats des étudiants aux tests d'entrée en mathématiques et en français semblent comparativement très faibles (4,8). Ainsi, l'établissement privé recrute des étudiants avec un niveau académique plus faible que les institutions publiques. À la fin de l'année, il existe encore une différence mais elle est minime (9,6 contre 10,6), et on ne peut pas conclure que l'établissement privé est moins efficace que le public en raison du plus faible niveau des élèves. Il est même assez surprenant de constater un écart si réduit à l'examen final compte tenu des écarts aux tests d'entrée. Naturellement, les sujets ne sont pas les mêmes pour les tests d'entrée et pour l'examen final. Il est possible que les sujets professionnels de l'examen final aient tendance à réduire les différences entre les étudiants, mais avec des résultats très faibles aux tests d'entrée, on pouvait s'attendre à des résultats plus faibles à la fin de l'année pour les élèves-enseignants de l'établissement privé. Cela soulève des questions aussi bien au sujet de la pertinence des tests d'entrée et de l'examen final que de l'efficacité de l'établissement privé.

Tableau 3.8
Résultats aux tests d'entrée et à l'examen final des élèves-enseignants du primaire au Bénin
(2007-2008)

IFE	Note moyenne aux tests d'entrée*	Average mark on final exam** (/20)	Number of students
(/20)	Note moyenne à l'examen final**	10.6	303
(/20)	Nombre d'étudiants	10.6	292
Abomey	9,6	10,6	303
Djougou	9,1	10,6	292
Djougou II (privé)	4,8	9,6	51
Porto Novo	9,6	10,5	276

* Français et mathématiques.

** Pédagogie générale, pédagogie appliquée, droit appliqué et éthique professionnelle.

Source : Direction des examens et concours et calculs des auteurs.

Pour mieux comprendre ces résultats, il est nécessaire d'aller plus loin dans l'analyse et d'utiliser des outils statistiques plus perfectionnés. En fait, plusieurs facteurs sont impliqués ensemble dans le processus de formation des enseignants et doivent être pris en compte dans l'analyse afin d'isoler l'effet de chacun d'entre eux. À cette fin, les analystes utilisent l'analyse multivariée qui est fondée sur différents modèles statistiques (linéaires ou non linéaires). Ces modèles sont capables, sous certaines conditions, d'isoler les effets d'un ensemble de facteurs ou de variables sur une autre variable (comme les résultats aux examens).

Le tableau 3.9 présente plusieurs modèles complémentaires afin d'expliquer les résultats de l'examen final de la formation des enseignants du primaire au Bénin. Dans le premier modèle, les résultats initiaux des tests en français et en mathématiques sont introduits. On peut voir le lien entre le niveau initial et l'examen final par le biais des coefficients significatifs des scores en français et en mathématiques (0,29 et 0,12). Le niveau en français semble avoir un impact plus fort sur les résultats finals car son coefficient est plus de deux fois supérieur à celui des mathématiques. Il n'est pas étonnant que le test de langue, qui renseigne sur la maîtrise du français, soit lié au résultat de l'examen final. Il est aussi important de regarder le R^2 qui est un indicateur de la capacité du modèle à

expliquer la diversité des résultats observés, c'est-à-dire sa capacité à expliquer la réalité. Le modèle 1 explique un peu plus de 9 % de la variance de la note finale. Ce n'est pas très élevé mais tout à fait normal pour ce type de modèle. Le niveau académique permet d'expliquer une partie importante de la variance des scores, mais pas autant qu'on pourrait le penser. D'autres variables sont introduites progressivement afin de voir dans quelle mesure elles améliorent le modèle initial. Ainsi, le modèle 2 ajoute les caractéristiques des étudiants (âge, sexe et échec au concours d'entrée des IFE publics). Le R^2 augmente de près de 3 % passant à 12,2 %, soit un gain significatif. Les élèves-enseignants les plus âgés obtiennent les meilleurs résultats alors qu'il n'y a pas de différence significative entre les hommes et les femmes. En outre, les étudiants qui n'ont pas accès aux IFE publics ont, en moyenne, des résultats plus faibles que leurs camarades. Naturellement, ils ont échoué au concours d'entrée en raison des mauvais résultats aux tests initiaux, et cela explique les changements des coefficients en français et en mathématiques. Enfin, le modèle 3 introduit les variables identifiant les IFE. On peut voir qu'il n'y a pas de changement significatif de R^2 , ce qui signifie qu'il n'existe pas de différence entre les établissements. Ce résultat est confirmé par des coefficients faibles et non significatifs. Au Bénin, les IFE ne créent pas de différences dans les résultats de leurs élèves.

Tableau 3.9
Analyse multivariée des résultats à l'examen final de formation des enseignants
du primaire au Bénin en 2008

Variables	Moyenne standardisée des résultats des tests finals		
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3
Score initial en français (standard)	0,29***	0,22***	0,21***
Score initial en maths (standard)	0,12***	0,06	0,07
Sexe masculin		0,08	0,07
Âge de l'élève enseignant		0,04***	0,04***
Échec à l'entrée de l'IFE		- 0,27***	- 0,27***
IFE d'Abomey			Référence
IFE de Djougou			- 0,03
IFE de Djougou II			- 0,01
IFE de Porto Novo			- 0,10
R ²	9,4	12,2	12,5
Observations	922	922	922

Il existe très peu d'instituts de formation des enseignants du primaire au Bénin et ils ne fonctionnaient que depuis quelques d'années au moment de l'analyse, ce qui peut expliquer l'absence de différences. Mais, bien sûr, ce n'est pas un résultat typique. Par exemple, en Ouganda, où le même genre d'analyse a été fait, il existe d'énormes différences entre les performances des IFE puisque 15 % de la variance des scores aux examens finals de formation des enseignants du primaire s'expliquent par les IFE. Naturellement, de telles différences doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des autorités éducatives.

Un autre aspect à examiner ici concerne les formateurs. Leurs profils sont très différents d'un pays à l'autre et comme ils sont censés avoir un effet sur la qualité de la formation, il est intéressant de recueillir cette information. On peut voir s'il existe des différences entre instituts de

formation des enseignants. Cette information peut également être utilisée dans l'analyse précédente quand les données sont disponibles afin de voir le lien avec les résultats finals des étudiants.

Pour compléter l'analyse de l'efficacité des IFE, il est utile d'examiner les coûts. Tout d'abord, on peut comparer les coûts de formation des enseignants avec d'autres coûts de formation. Au Bénin par exemple, le coût annuel par étudiant pour la formation des enseignants primaires est faible par rapport à d'autres coûts de formation (tableau 3.10). En revanche, celui de la formation des enseignants du secondaire est très élevé. En cas de différences importantes entre les coûts, il est intéressant de rechercher des informations afin de trouver une explication. Ces différences peuvent être imputables à des questions d'organisation qui pourraient être intéressantes en termes de politique de formation des enseignants.

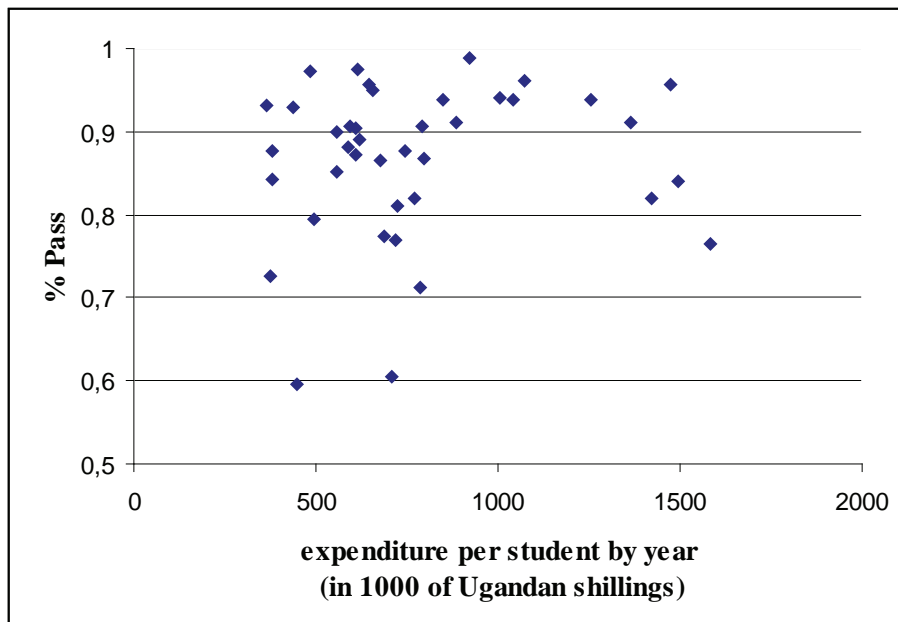
Tableau 3.10
Coûts de formation au Bénin

	Coût annuel par étudiants (en milliers de FCFA)
ENI (formation des instituteurs)	258,0
ENS (formation des enseignants du secondaire)	1 832,9
ENAM (administration et magistrature)	532,3
Enseignement supérieur	406,2

Une deuxième catégorie d'analyse vise à lier le coût unitaire aux résultats, l'analyse coût/efficacité. Dans la figure 3.1, l'analyse est effectuée pour les IFE du primaire en Ouganda. En abscisse, on trouve les dépenses courantes par élève et par année, et en ordonnée, le pourcentage d'élèves qui ont réussi l'examen final. Chaque point représente un IFE. La première remarque porte sur la variété des situations. On ne voit pas

de relation claire entre les dépenses par élève et les résultats à l'examen final. Des IFE avec des dépenses annuelles courantes par élève de près de 500 000 shillings ougandais (environ 240 US\$) obtiennent de très bons résultats à l'examen final (près de 100 %), mais il en va de même pour d'autres établissements qui dépensent deux ou trois fois ce montant.

Figure 3.1
Relation entre les dépenses courantes annuelles par élève et le pourcentage d'élèves qui ont réussi l'examen final de la formation des enseignants en Ouganda (2006)



Sources : Département de la planification (ministère de l'Éducation et des Sports), Université de Kyambogo et calcul des auteurs.

En outre, si l'on considère un montant donné de dépenses par étudiant, par exemple autour de 800 000 shillings (voir l'ellipse de la figure 3.1), on peut observer une variété de résultats pour l'examen final qui va de 70 à 95 %. Ainsi, avec des ressources comparables, les IFE obtiennent des résultats différents. Évidemment, il faut prendre en considération les questions d'efficacité et d'efficience pour ces IFE. Il est nécessaire d'être prudent dans l'interprétation de ces résultats. Le but ici n'est pas de classer les IFE en indiquant les bons et mauvais établissements. En fait, des différences marquées nous informent de situations particulières qui doivent être explorées afin d'identifier les voies d'amélioration. Ainsi, pour aller plus loin, il est utile de dresser une carte de la situation individuelle de chaque IFE, en essayant de les caractériser et d'identifier leurs spécificités. On peut ici envisager une enquête complémentaire de nature qualitative dans quelques établissements pour mieux comprendre leur fonctionnement et apporter des éclairages sur les résultats précédents.

La démarche, ici, a été illustrée avec les IFE du primaire mais un travail similaire doit bien sûr être réalisé pour l'enseignement secondaire.

3.3 Formation continue des enseignants

La formation continue des enseignants est un problème critique dans de nombreux systèmes éducatifs d'Afrique subsaharienne car, comme on l'a vu précédemment, de nombreux enseignants en poste ne sont pas formés. Il est donc important de tenir compte de la capacité de la formation continue à répondre à ce défi. En outre, la formation continue ne concerne pas seulement les enseignants non formés, elle fait également partie de la gestion globale de la qualité des enseignants. Ces deux catégories de la formation continue doivent être prises en compte. L'analyse suit le même cadre que celui retenu pour la formation initiale, il n'est donc pas utile de répéter la description de l'analyse de la

section précédente. L'accent est mis ici sur les spécificités de la formation continue.

3.3.1 Capacités du système de formation continue des enseignants

Tout d'abord, il est utile d'avoir une vision d'ensemble de la formation continue des enseignants. Il est donc nécessaire de trouver des informations sur le nombre et la proportion d'enseignants qui ont suivi une formation continue chaque année pendant au moins les cinq dernières années. Il existe souvent beaucoup d'acteurs impliqués dans ce domaine et il n'est donc pas aisé de recueillir des données exhaustives sur la formation continue. Il sera important de dissocier la formation des enseignants non formés de la formation continue classique. On peut alors évaluer la capacité du système à former les enseignants sans aucune formation, d'une part, et à offrir une formation à des enseignants formés, d'autre part.

Au Bénin, un important programme de formation pour les enseignants du cycle primaire non formés¹⁷ a été mis en place en 2007. Pendant 3 ans, tous les enseignants sans formation qui ont le niveau minimum requis (diplôme de fin de premier cycle secondaire, BEPC) vont participer à la formation. Plus de 10 000 enseignants sont concernés. À la fin de la formation, ils passeront le même examen professionnel que les élèves-enseignants en formation initiale afin de devenir des instituteurs certifiés. En Ouganda, il existe également une formation spécifique des enseignants non formés, mais avec une organisation différente fondée sur les IFE (primary teachers colleges, PTC) et plus particulièrement sur des IFE spécifiques appelés « core PTC ». Un niveau académique minimum est également requis (O-level), mais les enseignants sans formation ne sont pas tous impliqués en même temps. La capacité d'accueil est de 4 000 personnes (années 1 et 2), alors que 15 600 et 11 700 enseignants

¹⁷ Il s'agit de maîtres recrutés directement par les communautés.

étaient respectivement non formés et sous-formés en 2006 et 2007. Tandis qu'au Bénin l'objectif est de former tous les enseignants sans formation en 3 ans, en Ouganda l'objectif est de réduire progressivement le nombre d'enseignants non qualifiés par le biais d'un système de formation continue adossé au système de formation initiale. Il s'agit donc de deux stratégies différentes sur la façon de traiter une question qui concerne de nombreux pays africains.

3.3.2 Efficacité de la formation continue des enseignants

L'existence de plusieurs types de formations continues, avec parfois différents opérateurs, dans la plupart des pays implique que l'analyse devrait tenir compte de chaque formation continue. Ainsi, les points qui suivent doivent être reproduits pour chaque type de formation.

Le premier aspect à considérer est la façon dont les candidats à la formation continue sont choisis. Il est intéressant de vérifier s'il existe des priorités et si les individus sont sélectionnés sur la base d'une analyse des besoins de formation. Par exemple, quand un grand nombre d'enseignants ne sont pas formés, il est pertinent de vérifier s'ils sont ciblés par la formation continue. Sur ce point, il est utile d'avoir une vision globale de la formation continue. Il est donc nécessaire de recueillir des données qui ne sont pas toujours disponibles¹⁸.

¹⁸ Cela implique de collecter des informations auprès des ONG ainsi que des projets de coopération internationaux.

L'étape suivante consiste à se concentrer sur les modalités de formation et, notamment, sur sa durée, son contenu, la période à laquelle elle a lieu, etc. Le tableau 3.11 fournit des exemples de formation pour les enseignants non formés dans 5 pays. Différentes modalités peuvent être observées. Il s'agit de formation pendant les vacances scolaires et de tutorat au niveau de l'école en Gambie, et de systèmes mixtes comprenant un module de formation à distance et des sessions d'études classiques au Lesotho et en Zambie. Ce type de formation mixte se compose d'enseignement à distance (délivré via des supports d'enseignement à distance), de formation dans les IFE pendant les vacances scolaires et parfois le week-end et, de tutorat au niveau de l'école. Les sessions conventionnelles de formation sont généralement décentralisées et organisées à proximité des lieux de travail des enseignants. La durée de la formation varie, allant de 18 mois en Zambie, à 3 ans en Gambie. Cette formation est destinée aux enseignants qui n'ont eu que peu ou pas de formation et qui ont enseigné pendant au moins 2 ans. Le programme suit généralement les grandes lignes de ce qui se fait en formation initiale, mais l'accent est mis sur la pratique (Lesotho) et la formation est adaptée aux besoins de l'apprenant (Érythrée). Ces programmes de formation doivent prendre en compte l'expérience déjà acquise par les apprenants, ce qui est certainement un avantage. Cependant, se pose encore la difficile question de l'hétérogénéité des niveaux scolaires des enseignants. Cela plaide en faveur de programmes de formation modulaires.

Tableau 3.11
Caractéristiques de la formation des enseignants non formés (enseignement à distance)

	Bénin	Gambie	Lesotho	Ouganda	Zambie
Prérequis	Au moins x années d'enseignement	Au moins 2 années d'enseignement	Au moins 2 ans d'enseignement et 5 « passes » lors de l'examen à la fin de l'enseignement secondaire		/
Modalités	Module de formation à distance ; sessions conventionnelles décentralisées	Système tutorial au niveau de l'école ; sessions conventionnelles : 9 semaines de cours réparties tout au long de l'année	Module de formation à distance ; sessions conventionnelles décentralisées : 2 semaines et les week-ends	Système tutorial au niveau local, les sessions classiques dans les IFE (PTC)	Module d'apprentissage à distance ; système tutorial au niveau scolaire ; sessions conventionnelles locales dans les IFE durant les vacances
Durée	3 ans	3 ans	/	3 ans	18 mois
Qualification	Examen : diplôme	Examen : certificat	Diplôme	Certificat (grade 3)	Certificat
					Diplôme

Source : Banque mondiale (2007a à f), Lewin (2004), auteurs.

Enfin, une analyse de l'efficacité des différentes formations continues doit être faite lorsque les données le permettent. Cela revient à considérer l'efficacité et les coûts associés aux formations réalisées par différentes entités (ministère, ONG, projets, etc.). Quand il y a un examen final commun à toutes les formations et que les données sont accessibles, il est possible de suivre la même approche que pour la formation initiale (voir la section précédente sur l'efficacité des instituts de formation des enseignants). Il est d'ailleurs également intéressant de comparer les coûts de la formation continue avec ceux de la formation initiale.

La formation continue classique, c'est-à-dire visant les enseignants ayant déjà suivi une formation professionnelle, s'avère plus complexe à analyser. Tout d'abord, il y a souvent dans ce secteur une multiplicité d'acteurs (souvent beaucoup d'ONG) qui ne sont généralement pas tous répertoriés. Il est donc très difficile d'avoir une information exhaustive ne serait-ce que sur le nombre d'intervenants. Il faut bien sûr collecter le maximum d'informations sur les principaux intervenants et leurs activités, mais il

faut avoir conscience que c'est une tâche assez délicate. Il est généralement possible de réunir des informations descriptives sur les modalités d'organisation des formations (durée, public cible, contenus, etc.). Cependant, il n'existe pas dans ce cas d'épreuves communes permettant une analyse de l'efficacité des formations dispensées comme préconisée précédemment. Ainsi, sauf dispositif spécifique d'évaluation, ce que l'on observe rarement, on ne pourra pas avoir d'éléments d'appréciation de l'efficacité de ces formations. La question de l'évaluation est d'ailleurs un élément clé de l'analyse de ce type de formations. L'absence d'un processus d'évaluation permettant d'apprécier l'effet d'une formation apparaît comme une insuffisance pour le pilotage de la formation continue qu'il convient de relever le cas échéant. Il est aussi essentiel de vérifier la cohérence des différentes interventions, notamment pour ce qui touche aux contenus et aux publics cibles avec, entre autres, la question de la couverture des formations (nombre d'enseignants, catégories d'enseignants et zones géographiques concernés). Cette question de la cohérence des interventions renvoie aux modalités d'organisation et de coordination de la formation continue. En

effet, la formation continue présente rarement un degré d'organisation comparable à ce qu'on observe pour la formation initiale et c'est un aspect essentiel à considérer dans l'analyse.

Enfin, il est important de s'interroger ici sur les liens qu'entretient la formation continue avec la progression de carrière des enseignants. Ce dernier aspect est traité plus longuement dans le chapitre 5 mais il est toutefois nécessaire à ce niveau de signaler si les différentes formations considérées ont des incidences sur la carrière des enseignants.

Il est évident que les différentes analyses proposées ici ne permettent pas de balayer toutes les questions relatives à la formation des enseignants. Un diagnostic approfondi de la formation des enseignants est naturellement souhaitable mais bien au-delà de ce qui est envisageable dans le cadre d'un travail comme celui présenté ici. Toutefois, les analyses proposées fournissent un certain nombre de clés pour apprécier les enjeux autour de la formation des enseignants, que ce soit sur le plan qualitatif ou quantitatif. On peut prévoir que, dans certains cas, ces analyses soulèveront des questions qui encourageront un travail analytique supplémentaire afin d'y répondre.

Annexe

Extrait de *La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant*. Dakar : UNESCO-BREDA, 2009 ; chapitre 4, p. 109-111.

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 d'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 ainsi 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^e année (CE2) en France. 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 puisque 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 ainsi qu'au rôle de l'expérience, mais ce résultat est 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 il n'est pas 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. 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 (1 an et plus) des formations courtes, voire de l'absence de formation. Toutefois, un enseignant qui a reçu une formation professionnelle initiale d'une durée de 1 an dans une période récente, disons 2 ou 3 années, aura probablement suivi une toute autre formation que l'enseignant qui a connu une même durée de formation initiale mais il y a 20 ans de cela. En effet, on conçoit facilement que les contenus et les méthodes de formation évoluent. 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. Toutefois, l'analyste n'est pas en mesure de dire si certaines de ces formations se sont avérées plus efficaces que d'autres. Ces résultats ne permettent donc pas de conclure à l'inefficacité de toute formation professionnelle des enseignants comme cela est parfois avancé de façon plus que caricaturale. Il est donc utile 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. Ainsi, le PASEC a 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. Ce programme, avec des

formations d'une durée plus courte¹⁹ axées sur la professionnalisation, 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 l'enseignement primaire universel. Les nouvelles formations s'accompagnaient également d'une contractualisation des nouveaux enseignants recrutés. Les évaluations menées ont cherché à comparer les enseignants FIMG avec les autres enseignants qui avaient suivi une formation traditionnelle de 3 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^e année pour les enseignants contractuels et quasiment identiques en 5^e année (PASEC, 2003). Ce résultat est d'autant plus remarquable que les enseignants FIMG affichaient au plus 1 année d'expérience professionnelle en début d'année scolaire alors que 85 % des autres enseignants avaient plus de 5 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 puisqu'elles montrent que les enseignants FIMG tendent à être plus efficaces en 2^e année tandis que les différences en leur faveur ne sont pas statistiquement significatives en 5^e année (PASEC, 2006b). 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 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. Cela montre aussi que la formation professionnelle est une

¹⁹ En fait, deux catégories de formations sont à prendre en compte. La première comprenait 3 mois de formation, suivis de 1 année scolaire avec une classe à charge mais avec un accompagnement pédagogique et, enfin, 3 nouveaux mois de formation. La seconde catégorie correspondait à 9 mois de formation puis 1 année scolaire avec une classe à charge mais avec un accompagnement pédagogique. Cela permettait de former 2 cohortes au cours d'une année civile.

partie d'une politique enseignante et qu'il est utile de la considérer dans cette perspective.

Il existe aujourd'hui un réel besoin 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 continue. 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 continues. La nécessité d'évaluations spécifiques est donc encore plus marquée mais malheureusement ces études demeurent rares. Précisément, une étude de Jacob et Legfren (2004) a été menée à Chicago à la fin des années 1990. Les auteurs se montrent pessimistes sur 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 7 écoles sur 489) et recevaient une aide financière pour la formation des enseignants. L'évaluation de ce programme montre 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. 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

La gestion des enseignants : recrutement, déploiement, absentéisme et attrition

La gestion des enseignants est fondamentale dans un contexte de pénurie d'enseignants comme c'est le cas dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Le manque d'enseignants combiné à une mauvaise gestion peut considérablement dégrader les conditions d'enseignement. Les études montrent que c'est un problème majeur pour la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Deux chapitres de ce guide sont consacrés aux multiples facettes de la gestion des enseignants. Dans celui-ci, l'analyse se concentre sur quatre domaines : le recrutement, la répartition géographique, l'absentéisme et la déperdition des effectifs. Bien que chacun de ces domaines ait potentiellement un effet considérable sur le fonctionnement du système éducatif, on peut observer un manque d'attention et de connaissance à leur sujet. Pour fournir de nouvelles informations, nous chercherons à combiner les analyses quantitatives avec celle des processus institutionnels.

La première section traite du recrutement des enseignants et vise à mettre en perspective l'évolution du corps enseignant, les besoins en enseignants et les modalités de recrutement. L'objectif est d'interroger les capacités passées et présentes des procédures de recrutement à répondre aux objectifs éducatifs d'un pays. La deuxième section porte sur la répartition géographique des enseignants, sa cohérence d'ensemble au niveau national avec une attention

particulière accordée aux zones rurales et reculées. Ensuite, le processus d'attribution de postes d'enseignants dans les écoles est examiné afin d'éclairer les résultats précédents et d'identifier les voies d'amélioration. Les deux dernières sections concernent respectivement l'absentéisme et la déperdition des effectifs. Dans les deux cas, l'analyse tente de chiffrer le phénomène et d'en identifier les principales causes. La gestion de ces questions par le système éducatif est également examinée.

4.1 Recrutement des enseignants

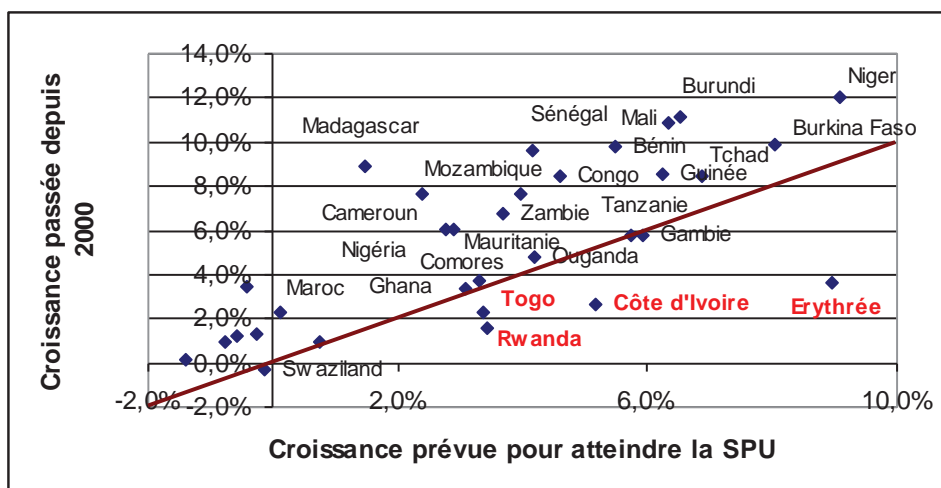
Cette section se concentre sur les procédures de recrutement des enseignants qui doivent bien sûr être mises en perspective avec les projections du nombre d'enseignants nécessaires présentées dans le chapitre 2. Tout d'abord, les informations sur le nombre total d'enseignants recrutés chaque année au cours de la dernière décennie, pour chaque niveau d'éducation, doivent être recueillies. Il est nécessaire ici de prendre en compte tous les enseignants recrutés non seulement par le gouvernement mais aussi par les écoles privées et les communautés dans la mesure où ils ont tous contribué à la réalisation des objectifs éducatifs. La comparaison entre les projections des besoins en enseignants et l'évolution du recrutement permet de voir si le pays est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs ou pas et s'il est nécessaire d'envisager de nouvelles politiques.

Une analyse globale a été faite par l'UNESCO-BREDA (2009) pour l'enseignement primaire dans les pays d'Afrique subsaharienne. La ligne droite, sur la figure 4.1, matérialise l'égalité entre les taux de croissance passé et prévu du nombre d'enseignants. Très peu de pays (ceux en dessous de la ligne) seront confrontés dans les années à venir à un rythme plus soutenu que celui enregistré entre 2000 et 2006. En effet, il n'y a que 4 pays où le nombre d'enseignants devrait augmenter plus rapidement que par le passé. Cette conclusion optimiste doit toutefois être considérée à la lumière des changements considérables dans les politiques éducatives qui ont permis ces taux de croissance particulièrement élevés observés dans de nombreux pays entre 2000 et 2006. Il

convient également de prendre en compte le fait que l'objectif de scolariser tous les enfants à l'école primaire (EPU) a été repoussé à 2020 par beaucoup de pays.

De fait, la spectaculaire croissance observée récemment est le résultat de la mise en place de nouvelles politiques enseignantes. Bien sûr, des analyses sont nécessaires au niveau national pour avoir un diagnostic plus complet et plus précis. Il faut garder à l'esprit que le maintien des niveaux élevés de recrutement observé de 2000 à 2005 ne relève pas d'un effort constant mais d'un effort croissant en raison de la hausse du nombre d'enseignants nécessaires et il constitue donc un véritable défi pour les pays.

Figure 4.1
Croissance passée des effectifs enseignants versus croissance prévue



Source : Calculs des auteurs fondés sur les données de l'ISU.

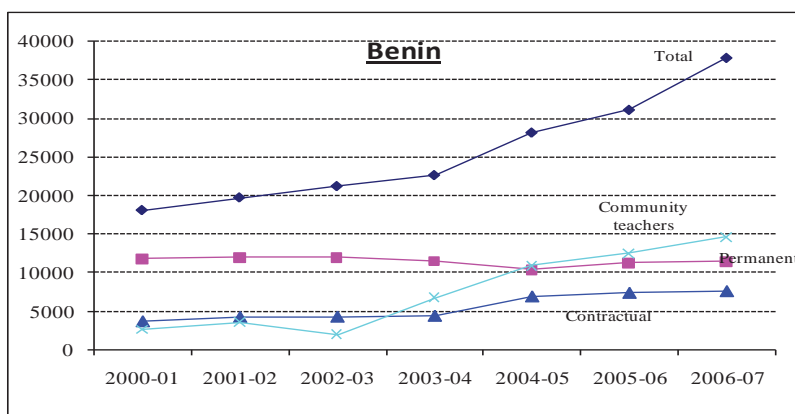
La part prise par chaque type de recrutement est intéressante pour comprendre l'évolution de la composition de la profession enseignante. Comme mentionné dans le chapitre 1, un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont connu d'importants changements dans la profession enseignante avec le développement rapide de nouveaux statuts. Il est donc essentiel de prendre en compte ces nouvelles dynamiques.

Si l'on prend l'exemple du Bénin, nous voyons sur la figure 4.1 que le pays semble être sur le chemin de l'EPU. La figure 4.2, quant à elle, montre la croissance du nombre d'enseignants au Bénin depuis 2000-01 selon leur catégorie. On peut voir que la forte augmentation depuis 2002-03 est due au recrutement d'enseignants communautaires et contractuels. Au cours de la même période, le nombre d'enseignants titularisés a légèrement baissé, puis est resté

stable. La croissance du nombre d'enseignants communautaires est la plus importante et a le plus contribué à celle du nombre total d'enseignants au cours des cinq dernières années. Donc, si la tendance observée à la figure 4.1 semble très optimiste pour le Bénin, elle doit être analysée au niveau national pour déterminer si elle est fondée sur une politique durable. Ici en l'occurrence, il

convient d'examiner les politiques relatives aux enseignants contractuels et communautaires afin d'évaluer si l'hypothèse d'une croissance future similaire à la croissance passée est réaliste. L'exemple de l'enseignement primaire est pris à titre d'illustration mais l'analyse vaut également pour les autres niveaux d'enseignement.

Figure 4.2
Croissance récente du nombre d'enseignants au Bénin



Source : RESEN Bénin (2009).

Bien entendu, le profil de chaque catégorie d'enseignants doit être examiné afin de voir s'il y a des risques potentiels pour la qualité de l'enseignement. Une question importante à considérer ici est la formation ou le manque de formation des enseignants nouvellement recrutés. Cette question se pose dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne et renvoie directement au chapitre précédent.

Une autre dimension à prendre en compte dans l'analyse est celle du sexe. Les résultats des recherches montrent que les femmes se révèlent aussi efficaces que leurs collègues masculins dans l'enseignement et, de plus, elles ont un impact positif sur le maintien des filles à l'école (Mapto Kengne et Mingat, 2002). Ainsi, l'argument de l'efficacité dans la poursuite de l'objectif de l'EPU doit être ajouté à celui de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes. Accorder une

attention particulière à la question du sexe dans le recrutement des enseignants doit donc faire partie intégrante de l'analyse.

Après cette vue globale du recrutement des enseignants, la seconde étape de l'analyse de cette section consiste à examiner les modalités de recrutement des enseignants. En effet, dans la plupart des pays, même si l'on considère uniquement les fonctionnaires, il existe plusieurs modalités de recrutement. Pour chaque catégorie d'enseignants de chaque niveau d'enseignement, l'objectif est d'analyser les modalités de recrutement en fonction de deux dimensions :

- les critères de recrutement. Quels sont les diplômes nécessaires ? La formation des enseignants est-elle obligatoire ? Quelle est la formation (durée, diplômes d'enseignement) ? Nous ne considérons ici qu'une vue descriptive

de la formation des enseignants, une analyse en profondeur est faite dans les sections suivantes. L'important est de voir comment les éléments clés tels que le niveau académique, la formation, la motivation, etc. sont pris en compte dans les différentes modalités de recrutement ;

– le contexte. Quelles sont les institutions en charge du recrutement des enseignants (ministères, écoles, etc.) ? Selon quel processus (inscription à un syndicat professionnel, candidature dans une école, etc.) ? Combien de temps s'écoule-t-il entre le recrutement administratif d'un enseignant et le moment où il commence à enseigner en classe ? Quand les enseignants sont-ils recrutés (la période et la fréquence des recrutements seront examinées, en particulier à la lumière du calendrier des instituts de formation des enseignants) ? Le but ici est d'étudier les mécanismes institutionnels de recrutement des enseignants afin de comprendre leurs impacts sur les processus de recrutement.

Il faut naturellement anticiper des différences majeures entre les enseignants recrutés par l'État et ceux recrutés par les communautés. Il est évident, dans ce dernier cas, qu'il n'y a pas de processus institutionnel en tant que tel et que les informations sur le sujet sont nécessairement parcellaires, d'où l'importance d'essayer de mobiliser le plus de données possible. Toutefois, la mise en place de politiques systématiques de soutien au recrutement d'enseignants communautaires dans certains pays offre un cadre structuré (critères de recrutement, rémunération, etc.) qu'il convient d'analyser soigneusement.

4.2 Répartition géographique des enseignants²⁰

La répartition géographique des enseignants dans les établissements scolaires est un

problème de gestion fréquent mais qui se révèle particulièrement critique dans un contexte de pénurie d'enseignants. S'il n'y a pas assez d'enseignants pour couvrir les besoins du système éducatif, il est d'autant plus important, pour des raisons à la fois d'efficacité et d'équité, que leur nomination dans les établissements réponde aux besoins de la meilleure façon possible. Dans un souci d'efficacité, il est en effet important de veiller à ce que les systèmes éducatifs aient les mécanismes nécessaires pour une attribution judicieuse et cohérente des postes d'enseignants dans les écoles. Dans un souci d'équité, il est important de ne pas priver les zones rurales, reculées ou défavorisées d'un nombre suffisant d'enseignants. En raison du poids des dépenses salariales dans le budget de l'éducation, la manière dont les enseignants sont affectés influence l'équité dans la répartition des ressources publiques. À cet égard, l'analyse de la dotation des postes d'enseignants sur l'ensemble du territoire nous informe sur le degré d'efficacité et d'équité des procédures de répartition géographique utilisées.

4.2.1 Cohérence dans la répartition des enseignants sur l'ensemble du territoire

L'analyse de la cohérence de la répartition des enseignants sur l'ensemble du territoire est fondée sur le principe qui veut que le nombre d'enseignants dans une école soit lié au nombre d'élèves. Ainsi, plus le nombre d'élèves est élevé dans une école, plus celui des enseignants doit l'être également et, par conséquent, les écoles avec le même nombre d'élèves devraient avoir à peu près le même nombre d'enseignants. Il faut donc se pencher sur la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants dans une école pour analyser la cohérence de la répartition géographique.

L'analyse peut être représentée graphiquement dans un premier temps comme pour le cas de

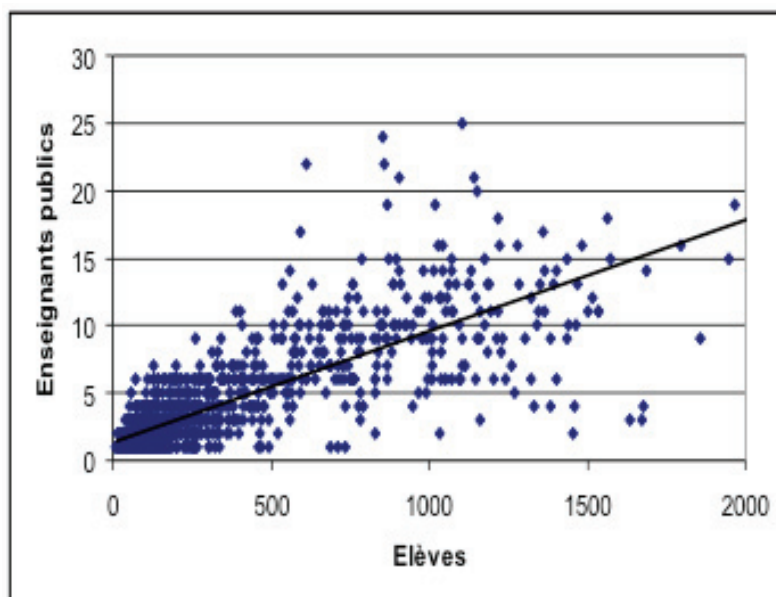
20 . Cette section s'inspire très largement du chapitre 5 de l'ouvrage du Pôle de Dakar intitulé La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant (UNESCO-BREDA, 2009).

l'enseignement primaire²¹ public au Burkina Faso (figure 4.3). De manière générale, la relation attendue, telle que représentée par la droite sur le graphique, peut en effet être observée dans l'ensemble des pays étudiés. Cependant, elle est

21 . Une procédure comparable peut être étendue aux établissements d'enseignement secondaire, pour les premier et second cycles. Pour ces niveaux d'enseignement, il devient cependant pertinent de prendre en compte l'ensemble du personnel (y compris le personnel d'encadrement).

loin d'être parfaite comme dans le cas du Burkina Faso. Ainsi, parmi les écoles avec 400 élèves, certaines ont 8 enseignants, tandis que d'autres n'en ont que 4. De même, parmi les écoles avec 10 enseignants, les effectifs peuvent varier de 210 à 877 élèves. Il est donc évident qu'il existe des problèmes de cohérence dans l'attribution des postes d'enseignants dans les écoles. Ce phénomène n'est pas spécifique au Burkina Faso, on le retrouve dans la plupart des pays africains.

Figure 4.3
Relations entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants titularisés dans les écoles primaires au Burkina Faso



Source : RESEN, 2009.

Afin d'analyser le problème de cohérence et d'établir des comparaisons internationales, un indicateur est généralement utilisé pour 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 a une valeur comprise entre 0 et 1 : plus il est proche de 1 et plus la relation est forte. Symétriquement, l'inverse de ce coefficient ($1 - R^2$) peut être interprété comme la part du phénomène de répartition des enseignants liée à d'autres facteurs que le nombre d'élèves dans les écoles. Plus ce chiffre

est élevé, plus les problèmes de cohérence dans le déploiement des enseignants sont importants. Le tableau 4.1 présente la part du phénomène d'attribution des postes d'enseignants dans les écoles primaires publiques qui dépend d'autres facteurs que le nombre d'élèves pour 15 pays africains. Il donne les chiffres pour les enseignants nommés directement par le gouvernement (colonne 2). Toutefois, certains pays ont recours à des enseignants communautaires qui ne sont pas nommés par le gouvernement et qui sont recrutés par les communautés pour compenser le

déficit d'enseignants. Il semble donc également approprié de présenter les résultats avec les enseignants communautaires (colonne 3), pour les pays où l'information est disponible, ce qui donne une idée sur la façon dont l'implication des communautés peut rééquilibrer les choses.

La part des postes d'enseignants attribués par le gouvernement indépendamment du nombre d'élèves, dans certains pays où cette information est disponible pour une année assez récente, varie de 7 % en Guinée à 54 % au Bénin. La moyenne est de 30 % pour les 15 pays, ce qui signifie que, en moyenne, pour les pays considérés ensemble, 30 % du phénomène d'attribution des postes d'enseignants par l'administration scolaire ne dépend pas du nombre d'élèves dans les écoles mais est lié à d'autres facteurs. Des pays comme la République centrafricaine, le Burundi et le Bénin, avec des chiffres de plus de 45 %, ont de sérieux

problèmes de cohérence dans l'attribution des postes d'enseignants. Toutefois, dans le cas du Bénin et de la République centrafricaine, quand les enseignants communautaires sont pris en compte, on observe une forte baisse de ces chiffres (respectivement 39 et 24 %). Dans ces pays, les efforts déployés par les parents d'élèves pour corriger les insuffisances du gouvernement en la matière ont des effets compensateurs. Toutefois, cela soulève des questions d'équité dans la mesure où ce sont souvent les parents qui doivent financer ces enseignants directement. Dans l'ensemble, les résultats suggèrent que des progrès sont possibles et nécessaires dans la plupart des pays de la région pour une meilleure attribution des postes d'enseignants dans les écoles par le biais d'une répartition plus équitable et plus cohérente entre les différentes écoles. Des gains importants peuvent être réalisés comme en témoignent les cas du Lesotho, du Niger ou de la Guinée.

Tableau 4.1
Part de l'attribution des postes d'enseignants du primaire non imputable au nombre d'élèves ($1 - R^2$) dans 15 pays africains (entre 2002 et 2007)

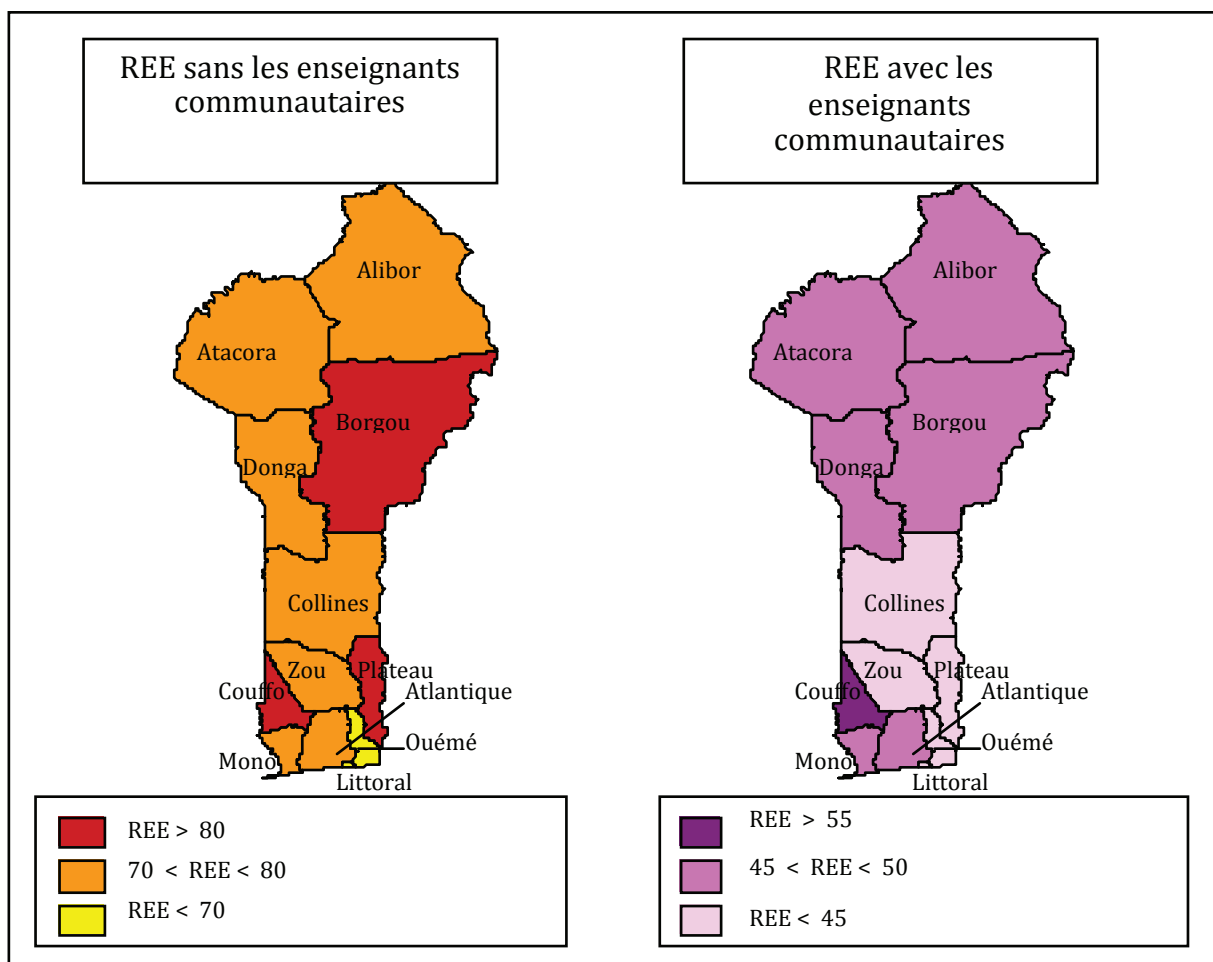
Pays	($1 - R^2$) attribution des postes d'enseignants par le gouvernement	($1 - R^2$) attribution des postes d'enseignants par le gouvernement + enseignants communautaires
Guinée (2004)	7	Na
Lesotho (2003)	18	-
Niger (2003)	19	Na
Guinée-Bissau (2006)	20	
Burkina Faso (2007)	22	-
Mauritanie (2004)	22	-
Éthiopie (2002)	28	-
Tchad (2004)	33	34
Malawi (2007)	34	-
Congo (2005)	38	35
République centrafricaine (2005)	46	24
Burundi (2004)	50	-
Bénin (2006)	54	39
Cameroun (2002)	Na	45
Mali (2004)	Na	27
Moyenne	30	34

Les éléments ci-dessus nous fournissent une vision globale de la répartition des enseignants et permettent des comparaisons internationales. Il est également possible de regarder la cohérence de cette répartition sur le plan national en comparant les rapports élèves/enseignant²² (REE) selon les régions, les districts et autres subdivisions administratives. C'est une perspective très intéressante et elle est directement utile pour la gestion du système éducatif car elle met en évidence d'éventuels déséquilibres.

22 . Il s'agit du nombre moyen d'élèves par enseignant.

La carte 3.1 illustre les différences qui peuvent exister entre les régions d'un même pays à travers l'exemple du Bénin. Dans ce cas, il est clair que des départements comme le Littoral et l'Ouémé sont bien mieux lotis que des départements comme le Borgou et surtout le Couffo. Le rôle important joué par les enseignants communautaires est tout aussi clair. Ainsi, dans le Borgou, le REE serait supérieur à 80 sans les enseignants communautaires, alors qu'il se situe en fait entre 45 et 50.

Carte 4.1
Rapports élèves/enseignant (REE) avec et sans les enseignants communautaires au Bénin en 2005-06



Source : RESEN, 2008.

Le tableau 4.2 donne des informations sur les rapports élèves/enseignant dans un certain nombre de pays en indiquant, dans chaque cas, les REE le plus bas et le plus élevé observés dans les provinces ou régions, les écarts entre ces deux taux et le rapport moyen. Il est à noter qu'il existe d'importantes limites à l'information recueillie : il n'est pas toujours possible de distinguer entre les enseignants titularisés et les enseignants communautaires ou même les enseignants du secteur privé. Dans ce cas, il est impossible de faire des comparaisons entre pays ou d'apprécier la cohérence de l'attribution des postes d'enseignants par les autorités publiques.

La répartition spatiale des enseignants est donc nettement inégale et déséquilibrée. Il y a souvent des écarts considérables entre les zones. Le cas de la République centrafricaine illustre, comme au Bénin, le rôle important des enseignants

communautaires dans le système éducatif. Sans eux, le REE serait compris entre 109 et 575 !

L'Ouganda et le Malawi sont également confrontés à des situations très contrastées d'un district à l'autre. Ainsi, au Malawi, le nombre moyen d'élèves par enseignant varie considérablement, allant de 36 à 120 entre les 2 districts aux situations extrêmes. Il existe 10 districts avec un REE de plus de 90 tandis que dans 5 districts, il est inférieur à 55. Parmi ces 5 districts, 4 sont dans les zones urbaines (Banque mondiale, 2007a). En Ouganda, le REE varie de 32 à 93 selon le district. Les REE les plus faibles sont observés dans le district de Kalangala qui se caractérise par une population dispersée nécessitant de petites écoles. Les REE les plus élevés sont observés dans les districts du Nord, qui ont été touchés par de longues années de conflits armés (Banque mondiale, 2007e).

Tableau 4.2
Variation dans les rapports élèves/enseignant au niveau provincial
pour certains pays d'Afrique subsaharienne

Pays	REE				Pays	REE			
	Min.	Max.	Moy.	Diff.		Min.	Max.	Moy.	Diff.
Bénin (2005-06) :									
• sans enseignants communautaires	55	92	74	37	Ouganda (2006)	32	93	48	61
• avec enseignants communautaires	/	/	47	/	RCA (2006) :	109	575	199	466
Burkina Faso (2005-06)	45	56	50	11	• sans enseignants communautaires	78	109	92	31
Gambie (2005-06), secondaire	36	49	41	13	• avec enseignants communautaires	40	69	52	29
Érythrée	30	53	48	23	Tanzanie (2006)	46	79	64	33
Lesotho (2005)	38	47	42	9	Zambie (2006)	23	54	33	31
Malawi (2006)	36	120	80	84	Zanzibar (Tanzanie) (2006)				

Sources : RESEN, Banque mondiale (2007a à e).

Bien que les différences de REE d'une région à l'autre soient moins importantes dans les autres pays, elles avoisinent tout de même 30, ce qui

demeure élevé. Les plus petits écarts sont observés au Burkina Faso, en Gambie et au Lesotho, où ils sont respectivement de 11, 13 et 9. Dans

ces pays, il semble y avoir une répartition assez égalitaire des enseignants entre les régions. Cette situation peut cependant cacher des variations considérables au sein des régions. Ainsi, en Gambie, un quart des écoles de la Région 2 ont un REE de plus de 58, alors que, pour un autre quart d'entre elles, il est de 35 (Banque mondiale, 2007b). Au Burkina Faso, une analyse de la proportion d'écoles avec une dotation normale

d'enseignants dans les différentes régions (tableau 4.3) révèle des 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 choses, que le problème de l'attribution des postes d'enseignants est nettement plus prononcé à l'intérieur des régions qu'entre les différentes régions (RESEN, 2008).

Tableau 4.3
Rapport élèves/enseignant moyen par région et cohérence de l'attribution des postes d'enseignants au sein des régions au Burkina Faso

Régions	Moyenne du REE	Écoles normalement dotées (%)	Écoles sous-dotées (%)	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	47,0
Ensemble	49,8	23,5	34,2	42,3

Note : les écoles normalement dotées sont celles où le nombre d'élèves par enseignant est situé à plus ou moins 10 % de la moyenne d'élèves par enseignant dans la région. Une école sous-dotée (surdotée) est une école où le REE est supérieur (inférieur) de plus de 10 % au REE moyen de la région.

Source : RESEN 2008

Des différences considérables sont observées entre les régions mais aussi au sein des régions. En outre, ces différences ne correspondent pas nécessairement aux régions administratives. Ainsi, les zones rurales ont tendance à être systématiquement désavantagées par rapport aux zones urbaines. Les résultats des analyses

effectuées dans les différents rapports d'état d'un système éducatif national (RESEN) confirment que les zones urbaines sont généralement avantagées. En moyenne, une école en zone urbaine bénéficie de 0,2 (Guinée) à 1,9 (Niger) enseignant en plus qu'une école comparable située en zone rurale. Au Cameroun, les disparités sont encore plus

marquées en fonction du degré d'urbanisation : les écoles des grandes zones urbaines, avec une population de plus de 200 000 habitants, ont presque 2 enseignants de plus que les écoles de taille identique d'une zone rurale ; les petites villes bénéficient également en moyenne de 0,4 enseignant en plus.

Le faible attrait des zones rurales conduit à une situation où les écoles qui y sont établies ont des difficultés à attirer et conserver leur personnel. Elles considèrent souvent qu'elles sont négligées au profit des écoles urbaines ou des écoles situées dans des zones privilégiées. Ainsi, il existe des zones urbaines où les enseignants sont trop nombreux et des zones rurales et reculées où de nombreux postes restent vacants, souvent pendant de longues périodes. L'analyse doit essayer de se concentrer sur cette question lorsque les données le permettent.

4.2.2 Analyse du processus d'attribution des postes d'enseignants dans les écoles

Les analyses précédentes permettent de pointer l'ampleur des principaux problèmes en matière de répartition des enseignants. Toutefois, elles ne permettent pas d'en identifier les causes. Pour aller plus loin et chercher les raisons de ces déséquilibres dans l'attribution des postes d'enseignants dans les établissements scolaires, cette section examine les mécanismes administratifs en cause.

Les problèmes de répartition peuvent avoir de multiples raisons qu'il convient d'analyser soigneusement. Si on peut assez facilement identifier l'existence de problèmes marqués de répartition du personnel, l'analyse des causes se révèle plus délicate. En effet, plusieurs facteurs peuvent se combiner comme l'existence ou non de procédures adaptées, la qualification du personnel en charge de l'attribution des postes et l'environnement général qui peut se révéler

extrêmement déterminant sur cette question. On ne peut faire l'économie d'une analyse où l'on va décortiquer la façon dont se réalise la répartition géographique des enseignants. Toutefois, on peut schématiquement considérer deux types de cas :

- les procédures de répartition du personnel sont largement défailtantes. Cette situation est malheureusement moins rare qu'on le pense, notamment dans les pays fragiles où le fonctionnement administratif est chaotique. De fait, les procédures d'attribution des postes d'enseignants dans les écoles peuvent être plus ou moins transparentes et les critères utilisés fluctuants. La situation peut être aggravée par le manque de compétences des personnes en charge de cette activité ;
- les procédures de répartition du personnel sont clairement définies et répondent à des critères précis mais ne sont pas respectées. Cette seconde configuration montre un fonctionnement administratif relativement satisfaisant mais qui est remis en cause par des pressions environnementales. Il y a en quelque sorte deux étapes, une première d'ordre technique qui procède à une affectation théorique des enseignants et une seconde où les propositions techniques sont revues sous la pression de l'environnement, qu'il s'agisse d'interventions politiques ou de certains enseignants souhaitant modifier leur affectation.

Naturellement, ces deux catégories sont réductrices et on retrouvera dans la réalité une variété de situations se rapprochant de l'une ou l'autre de ces catégories. C'est ce que devra mettre en évidence l'analyse de la situation. Il convient de noter que le cas de figure où les problèmes d'affectation des enseignants seraient uniquement imputables au manque de qualification du personnel en charge de cette activité n'est pas retenu ici. En effet, dans ce domaine, les

aspects individuel (qualification), organisationnel (procédures administratives) et environnemental (pressions externes) sont intimement liés.

L'analyse révèle donc ici un défi majeur, à savoir qu'il est essentiel qu'elle porte sur les trois aspects, individuel, organisationnel et environnemental, mentionnés précédemment :

– sur le plan organisationnel, l'analyse doit accorder une attention particulière aux procédures qui président à l'affectation des enseignants. Il ne s'agit pas seulement de considérer les procédures théoriques telles qu'elles peuvent être décrites dans des manuels spécialisés ou des notes internes du ministère mais d'analyser les pratiques. L'exercice peut se révéler plus ou moins long et complexe selon le degré de décentralisation du pays concerné. L'objectif ici est de s'interroger sur les procédures utilisées au regard de l'objectif d'une répartition géographique cohérente et efficace des enseignants dans les établissements comme cela a été décrit plus haut. En effet, il ne s'agit pas seulement de regarder si une procédure est plus ou moins bien appliquée ; on peut être confronté à une procédure parfaitement huilée mais qui produit des résultats désastreux en provoquant, par exemple, des déséquilibres régionaux dans la répartition des postes d'enseignants. Par ailleurs, l'analyse des procédures ne doit pas être déconnectée de l'environnement institutionnel ; il est en effet important de prendre en compte les différents services en charge de ces procédures ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. En effet, une procédure peut être satisfaisante sur le plan théorique mais échouer dans son application du fait de conflits entre entités en charge de la mettre en œuvre ;

– sur le plan environnemental, l'analyse doit chercher à identifier les niveaux auxquels des dysfonctionnements interviennent dans le processus. Le fait qu'une procédure soit techniquement satisfaisante au sens où les

affectations théoriques qu'elle propose répondent aux attentes de cohérence et d'efficacité n'est pas un critère suffisant si l'environnement peut la remettre en cause. Identifier la façon dont l'environnement influe est essentiel pour penser de nouvelles procédures à même, si ce n'est d'éviter complètement les influences externes, tout au moins de les limiter²³. Les procédures doivent être adaptées à leur contexte institutionnel et c'est tout l'enjeu d'une analyse de ce type que de faciliter l'émergence de solutions adaptées à un contexte donné ;

– sur le plan individuel, il convient de considérer en priorité deux aspects. Tout d'abord, les compétences des personnes en place. Il faut noter que l'identification des personnes concernées est étroitement liée à l'analyse précédente. Ensuite, il est important de s'intéresser aux modalités de recrutement des personnes qui ont la charge de l'affectation du personnel. Il peut arriver que ces personnes n'aient pas la formation requise pour les fonctions qu'elles exercent et qu'elles ne s'appuient que sur leur expérience acquise sur le tas. Ce qui importe ici est de savoir si les personnes recrutées sont systématiquement des gens non formés pour le travail qu'ils exécutent. Il est encore relativement fréquent dans les ministères de l'Éducation, de voir des enseignants occuper des fonctions administratives auxquelles ils n'ont pas été préparés. Dans ce cas de figure, on est confronté à un problème épineux et récurrent puisqu'il est lié au mode de recrutement.

4.3 Absentéisme des enseignants

L'absentéisme n'est pas un problème spécifique à l'éducation dans les pays en développement mais il concerne de nombreux secteurs, en particulier les secteurs sociaux. L'absentéisme des

²³ .On a pu observer, par exemple, que la gestion par poste limite les manipulations de nomination des enseignants. Avec un tel système, on ne peut que très difficilement affecter cinq personnes dans un établissement où il n'existe que quatre postes vacants alors que c'est très simple avec d'autres procédures d'affectation.

enseignants est considéré comme un problème majeur dans de nombreux pays africains, et ce en dépit de l'imprécision de la connaissance de la situation due à des données parcellaires. 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 presque jamais au niveau central. En outre, même lorsque l'information est enregistrée, elle est rarement utilisée par l'école qui n'est pas toujours obligée de la transmettre au niveau administratif supérieur.

Néanmoins, les quelques études disponibles sur le sujet montrent que l'absentéisme des enseignants est un très grave problème avec des conséquences désastreuses sur les systèmes éducatifs. En effet, il a tout d'abord un impact négatif sur la qualité de l'apprentissage (Chaudhury et al., 2006 ; Das et al., 2005 ; Duflo et Hanna, 2005 ; Michaelowa, 2002). Le nombre annuel d'heures de cours est connu pour être un facteur clé de l'apprentissage des élèves, or l'absentéisme tend à réduire sensiblement celui qui est effectivement délivré. En outre, il entraîne des coûts, estimés entre 10 et 24 % des dépenses de l'enseignement primaire dans les pays en développement. En Zambie, les pertes annuelles en raison de l'absentéisme ont été estimées à 17 millions de dollars, c'est-à-dire 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 relative aux enseignants, avec toutefois une réserve : les causes de l'absentéisme sont multiples et ne sont 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 dans un pays.

4.3.1 Estimer l'ampleur de l'absentéisme des enseignants

Une première étape dans l'analyse est d'avoir une estimation de l'absentéisme des enseignants afin

de connaître l'importance de cette question pour la politique enseignante. La question est alors de savoir quels types de données peuvent être réunis à cette fin.

Des enquêtes sur l'absentéisme des enseignants, comme les enquêtes PETS²⁴, ont été menées dans quelques pays de la région et fournissent des informations assez détaillées sur ce sujet. Elles suggèrent des niveaux relativement élevés d'absentéisme, qui touche entre 13 % des enseignants au Ghana (Banque mondiale, 2004) et 19 % à Madagascar (Banque mondiale, 2008) et en Ouganda (Banque mondiale, 2007e).

Par ailleurs, les enquêtes PASEC et SACMEQ incluent aussi des questions sur l'absentéisme des enseignants qui peuvent être utilisées pour l'analyse. Comme elles sont fondées sur les réponses des enseignants (PASEC) et/ou des chefs d'établissements (SACMEQ), les informations qu'elles délivrent sont moins fiables que celles obtenues par le biais des enquêtes PETS qui observent de visu la présence ou l'absence de l'enseignant. Les réponses peuvent être entachées d'imprécisions²⁵ et de sous-estimations puisque les enseignants et/ou leurs supérieurs hiérarchiques peuvent être tentés de dissimuler certaines absences par crainte de sanctions. Pourtant, malgré ces limites, les données montrent quand même une forte prévalence de l'absentéisme : au cours du mois précédant l'étude du PASEC, près de la moitié des enseignants au Mali et au Niger avaient été absents au moins 1 journée, et ce fut le cas de près des deux tiers des enseignants au Tchad, en Guinée et en Mauritanie (Bonnet, 2007). Dans les pays du SACMEQ, le problème de l'absentéisme, tel qu'il est perçu par le chef d'établissement,

²⁴ *Public expenditure tracking survey.*

²⁵ De façon générale, la période de l'enquête peut avoir une influence considérable sur les réponses. Certaines périodes (saison des pluies, rentrée scolaire, etc.) sont marquées par un absentéisme important. En outre, les enseignants ne se rappellent pas forcément avec précision leurs absences vieilles de plusieurs mois.

semble tout aussi aigu que dans les pays d'Afrique francophone, mais il n'est cependant pas possible d'estimer avec précision l'ampleur du phénomène. Les données du SACMEQ montrent que plus de la moitié des élèves (55 %) fréquentent des écoles où les chefs d'établissement ont rapporté un problème d'absentéisme et 8 % des élèves fréquentent une école où l'absentéisme des enseignants est jugé élevé. Des différences apparaissent cependant entre les pays. Le problème semble particulièrement aigu en Ouganda où plus de 20 % des élèves sont dans des écoles où l'absentéisme est considéré comme élevé. Le Malawi, le Mozambique et les Seychelles semblent également être confrontés à un absentéisme plus marqué que les autres pays de la sous-région (Bonnet, 2007). En Afrique de l'Ouest, les enseignants déclarent être absents une demi-semaine par mois en moyenne. Des différences importantes sont à nouveau observées entre les pays : le nombre moyen de jours d'absence dans le mois précédant l'enquête varie de 1,4 au Niger à 4,7 au Sénégal (Michaelowa, 2002 ; Bonnet, 2007). Le cas du Sénégal est particulièrement préoccupant, avec des enseignants, déclarant avoir manqué presque une semaine d'école en moyenne pendant le mois précédant l'enquête. Dans les pays du SACMEQ, le nombre de jours perdus en raison d'événements qui ne sont pas liés à l'école semble nettement plus faible, environ 6 jours par an, allant de 1,9 jour au Botswana, à 11,5 jours en Tanzanie (Bonnet, 2007).

Dans chaque pays, il est utile de rechercher ce type de données empiriques afin de mettre en évidence la situation de l'absentéisme des enseignants. Il est conseillé d'utiliser les données d'enquêtes spécifiques comme celles qui viennent d'être présentées mais l'analyse doit aussi utiliser des données du ministère de l'Éducation. Bien sûr, il est intéressant d'examiner comment ces données sont recueillies afin d'apprécier leur fiabilité. L'objectif principal ici est d'obtenir une estimation de l'absentéisme aussi précise que possible.

4.3.2 Principales causes de l'absentéisme des enseignants

Il est utile de rappeler ici que l'absentéisme a des causes multiples et qu'il n'est pas uniquement de la responsabilité de l'enseignant. Différents facteurs ont une influence sur l'absentéisme, certains sont liés à l'enseignant, d'autres à des caractéristiques de la classe ou de l'école, et même à l'environnement de l'école ou encore à l'administration. Les facteurs en jeu ont tendance à varier d'un pays à l'autre et il est difficile de généraliser. Il est donc nécessaire de faire une analyse pour chaque pays, lorsque les données sont disponibles. Les résultats fondés sur différents types de données sont présentés afin d'illustrer les analyses qui peuvent être réalisées.

Les raisons les plus fréquemment rapportées sont les absences²⁶ dues à des problèmes de santé, à des raisons familiales (y compris la maladie, les décès, les mariages ou les naissances) et aux grèves (Bonnet, 2007). Une autre raison souvent avancée est celle du temps pris par les enseignants pour aller percevoir leur salaire. D'autres raisons sont liées à l'engagement de l'enseignant dans une autre activité économique afin de compléter ses revenus, ou dans une formation pour acquérir de nouvelles compétences, ou encore le manque de motivation ou le fait de vivre loin de l'école.

Les problèmes de santé sont l'une des principales causes de l'absence dans la plupart des pays. C'est particulièrement vrai dans les pays fortement touchés par le paludisme et/ou le VIH/SIDA. Alors que les problèmes de santé représentent près d'un quart des motifs d'absence à Madagascar (Banque mondiale, 2008), en Zambie, ce taux s'élève à 35 % et à 62 % lorsque la maladie de parents proches et les funérailles sont prises en compte (Das et al., 2005). Ce problème est accentué dans les zones rurales où une visite chez

²⁶ Dans les enquêtes PASEC, les professeurs principaux à qui la question était posée devaient, dans la série de réponses proposées, en choisir trois maximum.

le médecin et les soins médicaux nécessitant un déplacement en ville peuvent prendre plusieurs jours. S'il est encore difficile d'évaluer l'impact précis du VIH/SIDA sur l'absentéisme, c'est un fait qu'il implique de longues périodes d'absence (traitement, soins de parents infectés, funérailles). Il exige différents types de mesures qui vont au-delà de la seule politique éducative, par exemple une meilleure disponibilité des soins de santé au niveau local ou l'affectation prioritaire des enseignants malades dans des zones disposant des infrastructures de santé nécessaires, le renforcement des programmes de prévention et, dans une autre perspective, la création d'un groupe d'enseignants pour les remplacements

en vue d'assurer la continuité de l'enseignement (Das et al., 2005). C'est un aspect qui devra faire l'objet d'une attention particulière dans l'analyse pour les pays fortement touchés par la pandémie.

L'absentéisme des enseignants semble être également favorisé par l'implication de ces derniers 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 qui, dans de nombreux cas, empiète sur le temps de préparation des cours et même sur le temps d'enseignement (tableau 4.4).

Tableau 4.4
Proportion d'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, aller percevoir son salaire est une cause importante d'absence des enseignants, en particulier dans les zones rurales, même si, une fois de plus, c'est assez difficile de quantifier. À Madagascar, cela explique 13 % de toutes les absences et implique entre 1,4 et 1,8 jour d'absence par mois respectivement durant la saison sèche et la saison des pluies, avec des variations considérables d'une région à l'autre. Ainsi, dans la province de Mahajanga, les enseignants sont absents plus de 4 jours par mois en moyenne pendant la saison des pluies, et un peu moins de 3 jours pendant la saison sèche (Banque mondiale/UNICEF, PETS novembre 2006 et mai 2007). Des moyens de communication et de transport peu développés, des zones d'accès difficiles et des problèmes de sécurité rendent difficile les déplacements pour aller percevoir son salaire. Il s'agit d'une question cruciale. Une situation similaire est observée au Lesotho où la plupart des enseignants doivent percevoir leur salaire à la fin de chaque mois, ce qui implique

des absences de 3 jours, parfois laissant l'école avec un seul, voire aucun enseignant (Banque mondiale, 2007c). En Zambie, les salaires sont gérés au niveau du district. Les enseignants qui travaillent en ville ont leur salaire viré directement sur leur compte bancaire, alors que ceux des zones rurales sont généralement payés en espèces au niveau des districts. Cela entraîne de longues périodes d'absence, en particulier dans les zones reculées, en raison de problèmes de transport. En Érythrée, les services des paiements sont particulièrement décentralisés, ce qui permet aux enseignants de percevoir leur salaire sans trop s'absenter de l'école. Ils peuvent le toucher au cours de leurs périodes creuses ou à la fin de leur journée de travail. En Ouganda comme au Malawi, les salaires sont versés directement sur les comptes bancaires des enseignants, ce qui réduit les retards. Toutefois, dans les zones rurales, il n'est pas toujours possible d'avoir un compte bancaire à proximité de son lieu de travail. Il est alors nécessaire de se déplacer pour être payé

(Banque mondiale, 2007d et e). La situation est encore plus compliquée lorsqu'il y a des retards dans le versement des salaires. En Tanzanie, l'irrégularité du paiement des salaires pose de sérieux problèmes. Les transferts de fonds vers le district sont souvent retardés, ce qui décale d'autant le paiement des enseignants. En outre, le fait que le jour de paie ne soit pas toujours connu à l'avance oblige les enseignants à attendre pour leur salaire au centre de paiement parfois pendant toute une semaine.

Plusieurs études ont souligné que les enseignants titularisés avaient des taux plus élevés d'absentéisme que les enseignants contractuels ou communautaires. Cette situation est caractéristique de nombreux pays francophones de la sous-région (Bonnet, 2007 ; Michaelowa, 2002 ; Banque mondiale, 2008). Michaelowa estime que l'absentéisme varie de 1,5 à 2 jours de moins par mois pour les enseignants contractuels ou communautaires. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette observation :

- tout d'abord, ces enseignants sont souvent recrutés localement, ce qui limite la nécessité de voyager pour des raisons familiales ;
- ensuite, les enseignants communautaires sont recrutés et payés directement par les parents ; ils sont donc sous la surveillance directe de leur employeur²⁷ et n'ont pas besoin de voyager pour percevoir leur rémunération ;
- ainsi que l'a relevé Michaelowa (2002), beaucoup de ces enseignants contractuels sont très désireux de changer d'école et peuvent donc être plus méticuleux dans leur travail afin de favoriser leur transfert ;

- une dernière raison est liée au fait que les enseignants contractuels et communautaires ont travaillé pendant une période plus courte en moyenne que les enseignants titularisés et qu'ils pourraient donc être plus motivés et enthousiastes que leurs collègues.

Le cas des absences non autorisées doit également être mentionné. Il renvoie à l'incapacité de se conformer aux règles et règlements de l'administration scolaire et à l'éthique professionnelle. À Madagascar, les absences non justifiées représentent un quart des raisons le plus souvent avancées pour expliquer l'absence des enseignants. En outre, dans plusieurs pays, il existe des rapports concernant des enseignants présents sur leur lieu de travail mais qui ne sont pas en train d'enseigner en classe. En Ouganda, cela concerne un tiers de tous les enseignants (Banque mondiale, 2008, 2007e). Ces éléments mettent en lumière les problèmes de gestion des enseignants et de supervision au niveau de l'école et de la communauté. Au niveau de l'école, il semble que les directeurs d'école sont souvent eux-mêmes absents, parfois plus souvent que les enseignants. En Ouganda, le taux d'absentéisme des directeurs d'école est apparemment supérieur de 50 % à celui des enseignants les obligations officielles n'étant données comme justification que pour la moitié des absences seulement (Banque mondiale, 2007e). Toutefois, même quand ils sont au travail, les directeurs d'école ne supervisent pas toujours le travail des enseignants. En outre, ils ont rarement de véritables moyens de pression à leur disposition pour assurer la présence des enseignants en classe. Leurs pouvoirs ont été réduits dans ce domaine puisque les salaires sont directement virés sur le compte bancaire des enseignants. Ils ne peuvent plus les retenir en cas de mauvais comportement.

Les principales causes d'absentéismes observées en Afrique ont été rapidement présentées. Toutefois, il est important de pouvoir réaliser des analyses dans les contextes nationaux

²⁷ Les études sur ce point établissent généralement un lien négatif entre le contrôle exercé par les parents et la communauté éducative (inspection) et l'absentéisme (Michaelowa, 2002 ; Habyarimana, 2006).

afin, notamment, d'identifier les causes les plus importantes et d'estimer leur impact.

4.3.3 Analyse de la gestion de l'absentéisme des enseignants

Les multiples causes de l'absentéisme montrent qu'il n'y a pas de solution simple et unique au problème. Les autorités éducatives peuvent appliquer deux solutions complémentaires : la première consiste à essayer de réduire l'absentéisme quand il dépend de mesures administratives et la seconde cherche à compenser les absences pour qu'elles ne portent pas préjudice au bon fonctionnement du système éducatif, ce qui est particulièrement important dans les pays qui font face à des pandémies.

L'absentéisme des enseignants est un problème auquel sont confrontés tous les systèmes éducatifs. Bien sûr, ce phénomène peut être plus ou moins prononcé selon les pays, et la section précédente a montré que le problème est très répandu dans la plupart des pays africains. Une première étape de l'analyse est donc de vérifier si les systèmes éducatifs disposent de mécanismes efficaces permettant de remplacer les enseignants absents. Malheureusement, peu d'informations sont disponibles sur cette question. Une étude menée en Mauritanie, sur un petit échantillon d'enseignants, montre que dans environ 40 % des cas, les enseignants absents ne sont pas remplacés (Jarousse et Suchaut, 2002). Les auteurs notent également des différences régionales assez marquées montrant que ce sont dans les zones urbaines, où l'absentéisme est moins marqué, que les autorités sont le plus à même d'organiser le remplacement des enseignants absents. L'information sur la manière dont sont gérées les absences est généralement parcellaire mais cet aspect devrait faire l'objet d'une attention particulière dans l'analyse car il a des conséquences directes sur le fonctionnement du système et son efficacité. Les méthodes de suivi, les procédures de remplacement des

enseignants absents et les remplacements effectués doivent être examinés ici. Par manque d'étude spécifique, des observations ponctuelles sur le terrain (écoles, inspecteurs, districts) peuvent apporter des informations importantes.

Un autre aspect de la gestion qu'il convient de prendre en compte concerne les mesures prises en cas d'absences abusives. Dans la plupart des pays, des procédures existent pour sanctionner un enseignant qui a été absent de façon répétée et sans motif valable. Dans la grande majorité des cas, c'est le directeur de l'école qui gère les problèmes de comportement de l'enseignant au niveau de l'école : il s'agit généralement d'avertissements verbaux suivis d'un avertissement écrit, si l'enseignant vient à récidiver. Dans les cas graves d'absences répétées, des sanctions disciplinaires peuvent être engagées contre l'enseignant. Toutefois, les procédures sont souvent longues et laborieuses : en Ouganda, elles peuvent prendre jusqu'à 4 ans pour être traitées. La longueur du processus, en plus d'être très exigeant, tend à diminuer l'impact des sanctions et, plus fondamentalement, celui de la supervision. De plus, la crainte de mesures disciplinaires détériore les relations au sein de l'école et favorise les conflits entre l'enseignant et la communauté, ce qui limite leur utilisation. Par conséquent, l'application de sanctions officielles est rare : au Mozambique, en 2005, 7 enseignants ont été licenciés et 23 suspendus, sur un effectif total de 46 000 (Mulkeen, 2006). Au Malawi, 56 enseignants ont été licenciés en 2006 sur un total de 44 000, dont 13 pour avoir abandonné leur poste (Banque mondiale, 2007d). Dans de nombreux cas, le directeur de l'école préfère que l'enseignant à problème soit transféré. En outre, dans de nombreux pays, le contrôle est inefficace en raison de l'insuffisance des ressources humaines et matérielles pour en assurer la régularité et le suivi des écoles.

Il est également observé que les parents et la communauté éducative locale ne sont pas

toujours impliqués dans les questions de gestion des enseignants, par manque d'intérêt ou faute de moyens de pression. Au Ghana, une étude menée par CARE International en 2003 (citée par Akyeampong et al., 2007) a montré que les communautés pauvres se sont estimées incapables de tenir les enseignants responsables de leurs absences, les considérant comme des « intouchables ». En outre, par crainte de ne pas avoir d'enseignants pour leur école, ils sont réticents pour déposer une plainte ou pour faire un rapport sur ce type de problème aux autorités éducatives.

Il faudra donc accorder une attention particulière à ces différentes procédures et, surtout, à leur efficacité dans les analyses qui seront réalisées.

4.4 Départs naturels des enseignants

Comme cela a été mentionné dans le chapitre 2, les départs naturels (ou déperdition des effectifs) des enseignants peuvent avoir un fort impact sur les besoins en enseignants dans un pays donné.

Malheureusement, les données sur cet aspect sont rares et souvent peu fiables. Il est très difficile de mesurer précisément ce phénomène dans les pays où même le décompte des enseignants manque de précision, comme le montrent les estimations de déperdition des effectifs pour un seul pays qui varient selon la source. Par exemple, une étude préparatoire pour l'« Atelier régional sur les questions des enseignants : les défis de l'assurance de la qualité d'enseignement dans chaque salle de classe en Afrique », qui s'est tenu en 2007, a estimé, dans un scénario pessimiste, que le taux de départs naturels de la Zambie s'élevait à 9 % en 2005, alors qu'une étude de l'Internationale de l'éducation fait état d'un taux de 5 % pour le même pays en 2006. Il semble donc difficile d'avoir des taux de départs naturels précis pour chaque pays, en ce qui concerne la profession enseignante. Néanmoins, la comparaison de plusieurs sources (tableau 4.5) semble indiquer que les taux sont bien inférieurs à 5 % dans les pays où prévalence du VIH/SIDA est faible, et qu'ils dépassent rarement 6 %.

Tableau 4.5
Estimation de taux de départs naturels pour plusieurs pays, selon différentes sources

Pays	Taux estimé (%)	Date	Source
Afrique du Sud	6	2002-03	Education Labour Relations Council
Érythrée	2	2002-2005	Atelier
Gambie	3	2004	Atelier
Kenya	3	2006-07	Internationale de l'éducation
Lesotho	4	2006-07	Internationale de l'éducation
	3	2004	Atelier
Libéria	2-4	2007	Atelier
Malawi	6-8	2002-12	RESEN
	5	2006	Atelier
Ouganda	5	2006-07	Internationale de l'éducation
	4-6	2002-2006	Atelier
Zambie	5	2006-07	Internationale de l'éducation
	9	2005	Atelier
Zanzibar	3	2006	Atelier

L'objectif de cette section est d'estimer le nombre d'enseignants qui quitte la profession volontairement et involontairement, selon les données disponibles (données officielles et/ou études spécifiques). Un accent particulier sera mis sur la manière dont les données ont été collectées ou les raisons expliquant pourquoi elles n'ont pas été recueillies. En Ouganda, chaque mois, le ministère de la Fonction publique supprime de ses bases de données les enseignants qui ont quitté leur emploi. Ainsi, des chiffres relativement

fiables sur la déperdition des effectifs peuvent être recueillis.

Une autre étape consiste à analyser les causes des départs naturels, mais cela suppose l'existence d'études ou de données spécifiques. En leur absence, il est également possible d'examiner le profil des enseignants qui quittent leur emploi. Il peut être utile de voir si certaines catégories d'enseignants sont plus susceptibles de quitter la profession que d'autres.

Chapitre 5

La gestion des enseignants : statut, rémunération et carrière

Introduction

Le statut professionnel des enseignants revêt une importance particulière dans le contexte actuel, l'accroissement de la demande éducative dans de nombreux pays africains ayant conduit les collectivités à recruter elles-mêmes les enseignants (souvent appelés « enseignants communautaires » ou « enseignants recrutés localement »). Dans certains cas, l'État s'est par la suite efforcé de les former, de les subventionner ou de les transférer vers une autre catégorie professionnelle (grâce à des mesures de contractualisation des anciens « enseignants communautaires », par exemple). Face à cette même pression, ces dernières années se sont aussi souvent caractérisées par un recrutement massif de nouveaux enseignants par le gouvernement central avec, notamment en Afrique francophone, l'apparition de nouvelles catégories d'enseignants payés – souvent moins bien – par l'État (telles que les catégories appelées dans certains pays « enseignants contractuels » ou « enseignants volontaires ») créées pour apporter aux enfants une offre éducative suffisante avec un budget limité.

L'existence d'un effectif diversifié, avec différents statuts professionnels et des niveaux de salaire et perspectives de carrière correspondants, est donc devenue une caractéristique majeure de

nombreux systèmes éducatifs africains ces dix dernières années.

Dans ce contexte, il est essentiel de mieux saisir la variété des profils de l'effectif enseignant et des perspectives qui s'offrent à lui (en termes de salaire moyen comme de plan de carrière). Le statut, la carrière et le salaire : tout cela pèse sur l'attractivité de la profession et, donc, sur le profil des nouveaux enseignants, sur leur motivation une fois qu'ils sont recrutés, sur leur taux de départs naturels et sur le contexte social. Les niveaux d'absentéisme sont également influencés à la fois par la motivation des enseignants et par leur mode de recrutement : il y aura peut-être moins d'absentéisme chez les enseignants recrutés par les collectivités que chez ceux recrutés par l'État, du fait du contrôle direct auxquels ils sont soumis dans le cadre de leur contrat. En ce sens, le présent chapitre vient compléter et éclairer le chapitre 4. Mais il aide aussi à planter le décor du chapitre 6 qui portera sur le contexte professionnel et social.

Enfin, dans la mesure où la rémunération des enseignants (question qui va de pair avec celle de la carrière et du statut) tend, en moyenne, à

³⁶ Even though PASEC and SACMEQ evaluations do not use samples representative of teachers, they can provide interesting insights into teachers' professional training.

représenter 70 % du budget de l'éducation en Afrique subsaharienne, il est impossible d'aborder la question des niveaux de rémunération hors des contraintes qui pèsent sur le budget de l'éducation et d'objectifs nationaux tels que l'enseignement primaire universel (EPU). Il est alors essentiel d'examiner les implications budgétaires des choix qui ont été faits en matière de niveaux des salaires, de statut et d'évolution de carrière des enseignants, et leurs conséquences pour la réalisation de l'EPU. Il importe notamment d'évaluer si les ressources existantes suffisent pour atteindre les objectifs nationaux ou s'il existe un déficit de financement, et de quelle ampleur.

Ce chapitre est donc particulièrement important pour parvenir à une compréhension commune des problèmes et contraintes liés au statut, à la rémunération et à la carrière des enseignants tels qu'ils se présentent dans le pays, et pour poser les bases indispensables au débat sur les politiques nationales enseignantes.

Dans ce chapitre, nous aborderons la question du statut, de la rémunération et de la carrière des enseignants sous une double perspective :

- la description du statut professionnel, de la rémunération et de la carrière des enseignants, dans la mesure où elle contribue à nous éclairer sur l'attractivité de la profession, la motivation du corps enseignant et ses niveaux d'absentéisme et de déperdition des effectifs ;
- les contraintes budgétaires pesant sur le système éducatif, notamment dans le contexte des objectifs nationaux tels que la réalisation de l'enseignement primaire universel et, par suite, la nécessité d'un financement national et extérieur.

5.1 Statut professionnel des enseignants

Cette section vise à mieux cerner les différents statuts professionnels existant au sein du système éducatif (par niveau d'enseignement), en recensant les catégories d'enseignants existantes et en se concentrant sur les caractéristiques enseignantes suivantes : critères officiels d'admission (formation académique et professionnelle initiale et continue), réalité du recrutement et dispositifs contractuels. Nous verrons en particulier qui est chargé du recrutement des différentes catégories d'enseignants, car ces derniers peuvent être recrutés par (et relever de) différents niveaux administratifs – gouvernement central, région ou district, collectivités locales –, et s'ils bénéficient ou non d'avantages sociaux, tout cela influant sur la motivation et la gestion enseignante ainsi que sur l'attractivité du statut. En outre, il importe de savoir quelle proportion du corps enseignant ces enseignants représentent. La façon dont elle évoluera à l'avenir jouera un rôle à la fois dans les pressions budgétaires et les pressions sociales.

5.1.1 Liste des statuts professionnels

Notre première étape, dans ce chapitre, consistera à recenser les différents statuts professionnels des enseignants, par niveau éducatif. À cette fin, et conformément à la définition de l'Institut de statistique de l'UNESCO, le terme « enseignant » s'appliquera à toutes les « personnes employées à plein temps ou à temps partiel au sein d'effectifs constitués dans le but de guider et de diriger le parcours didactique des élèves et étudiants, indépendamment de leurs qualifications et du mécanisme de transmission des connaissances (autrement dit, face à face et/ou à distance). Cette définition exclut le personnel enseignant qui n'a pas de fonctions pédagogiques à la période de référence (par exemple les directeurs ou chefs d'établissement scolaire qui n'enseignent pas) et les personnes qui travaillent ponctuellement ou bénévolement dans des établissements d'enseignement ».

En outre, dans l'ensemble du chapitre, on entendra par « statut professionnel de l'enseignant » la catégorie (pour un niveau éducatif donné) à laquelle appartient l'enseignant, définie par une échelle des salaires et/ou des dispositions contractuelles spécifiques : mode de recrutement (État, collectivités locales, etc.) ou type d'emploi (permanent ou temporaire).

L'objectif de ce chapitre est en effet d'établir un diagnostic des catégories de personnel effectivement employées dans l'enseignement et de parvenir à une description précise de leur profil. Un diagnostic complet se doit donc de prendre en considération et de décrire aussi les personnes qui ont été recrutées alors qu'elles n'avaient

aucune formation professionnelle ou avaient de faibles qualifications académiques. Il conviendra de même d'inclure les jeunes gens formés et employés comme enseignants dans le cadre du service civil, car ils participent à l'éducation des enfants du pays, qu'ils aient ou non l'intention de poursuivre leur carrière dans l'enseignement par la suite.

Le tableau 5.1 offre une idée de la manière dont pourrait se présenter la liste de l'ensemble de catégories professionnelles enseignantes, par niveau éducatif (les termes officiels étant suivis d'une courte description), pour une analyse des niveaux d'enseignement primaire et secondaire.

Tableau 5.1
Liste des statuts professionnels des enseignants : exemple

Enseignement primaire	Enseignement secondaire
« Enseignant communautaire » (recruté et payé par la collectivité, avec subvention de l'État)	« Vacataire » (n'étant pas autorisé à enseigner plus de 9 heures par semaine)
« Agent contractuel de l'État », recrutement de catégorie C	« Agents contractuels locaux », recrutement de catégorie B
« Agent contractuel de l'État », recrutement de catégorie B	« Agents contractuels locaux », recrutement de catégorie A
« Bénévole du service militaire »	« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) – catégorie B
« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) – catégorie C	« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) – catégorie A
« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) – catégorie B	

5.1.2 Statut professionnel et qualifications académiques

À la section 3.2 du chapitre 3, nous avons déjà analysé les qualifications académiques minimales exigées des futurs enseignants en formation et la réalité de cette formation. Il faut cependant compléter ce tableau, car les enseignants en exercice peuvent avoir des profils différents, et cela pour plusieurs raisons :

- parce que certains d'entre eux n'ont jamais été formés à l'enseignement ;

- parce que les plus âgés d'entre eux ont pu être formés à une époque où la formation minimale exigée et/ou l'attractivité de la profession étaient différentes de celles d'aujourd'hui.

De plus, dans cette section, le profil des enseignants sera également analysé du point de vue de leur statut professionnel.

Cette section vise d'abord à préciser les critères officiels de recrutement en vigueur pour chaque catégorie d'enseignants (en complément des données fournies au chapitre 3 s'agissant des

enseignants non formés). On trouvera, dans le tableau 5.2, une version simplifiée de ce type d'analyse qui compare les critères académiques

exigés des enseignants contractuels et des enseignants fonctionnaires dans différents pays.

Tableau 5.2

Niveau académique minimal requis pour enseigner selon le statut dans certains pays d'Afrique

Pays	Catégorie/dénomination	Niveau académique requis
Niger	Fonctionnaire/titulaire*	Brevet ou baccalauréat*
	Enseignant contractuel	Brevet ou baccalauréat
Guinée	Fonctionnaire/titulaire*	Baccalauréat*
	Enseignant contractuel	Baccalauréat pour les hommes
Sénégal	Fonctionnaire/titulaire	11 ans d'études (« probatoire ») pour les femmes
	Volontaire	Brevet ou baccalauréat
	Enseignant contractuel	Brevet
Congo	Fonctionnaire/titulaire	Brevet + 2 ans de volontariat
	Enseignant contractuel	Baccalauréat
	Volontaire	Baccalauréat
Togo	Fonctionnaire/titulaire	Baccalauréat ou diplôme équivalent
	Enseignant contractuel	Baccalauréat
		Baccalauréat

* La Guinée ne recrute plus de fonctionnaires depuis 1998.

Source : tableau 3.4 dans : UNESCO-BREDA (2007), établi à partir de données des RESEN des différents pays, du PASEC et du ministère de l'Éducation du Sénégal.

Cette information reste cependant trop limitée pour les besoins d'un diagnostic national, car il conviendrait d'opérer une distinction entre les différentes catégories de fonctionnaires décrites au tableau 5.1, auxquelles peuvent s'appliquer différents critères académiques (ainsi, au Bénin, une catégorie de fonctionnaires de l'enseignement primaire n'a besoin que du brevet, alors qu'une autre doit posséder au moins le baccalauréat), et d'inclure aussi l'ensemble des catégories de non-fonctionnaires²⁸. D'autres différences peuvent également être trouvées dans la législation appliquée aux hommes et aux femmes : en Guinée, par exemple, on exige moins des femmes

que des hommes (Bonnet, 2007). Tout cela sera expliqué en détail dans cette section.

Il faut aussi sortir des critères officiels pour voir comment ils se traduisent réellement dans le contexte national. Car les critères ont pu évoluer avec le temps, certains n'ont peut-être pas été respectés et, par ailleurs, d'autres catégories d'enseignants peuvent s'être révélées suffisamment attractives (par exemple, en période de chômage aigu des jeunes) pour que le profil des recrutés soit bien supérieur aux critères officiels. Si au Mali, par exemple, les enseignants communautaires ont souvent un niveau académique inférieur au certificat d'études primaires, en Guinée, ils présentent en moyenne des niveaux de qualification élevés.

Les données relatives aux diplômes des enseignants peuvent se trouver dans la base de

²⁸ Il est possible qu'il n'y ait pas de critère minimal officiel pour certaines catégories d'enseignants. C'est le cas notamment des enseignants du primaire recrutés localement, quoique certains pays aient fixé une norme académique en la matière, mais celle-ci est souvent ignorée.

données scolaires nationale. Il arrive cependant que certaines bases de données nationales censées relever le niveau d'instruction des enseignants n'aient pas pleinement réussi dans cette tâche et qu'on n'ait cette information que pour un faible pourcentage d'enseignants seulement. Il importe donc de savoir si l'on peut au besoin accéder à d'autres sources. Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, l'information relative au niveau de formation des enseignants

peut être trouvée auprès d'analyses comme celles du PASEC ou du SACMEQ lorsque les bases de données nationales se révèlent lacunaires. Bien que ces études ne soient pas représentatives des enseignants (les analyses du SACMEQ et les « évaluations diagnostiques » du PASEC s'appuient sur des échantillons d'élèves), leurs résultats peuvent cependant donner une certaine idée du profil académique des enseignants.

Tableau 5.3
Exemple de tableau des niveaux académiques des enseignants selon la catégorie (enseignement primaire) dans un pays fictif

Catégorie/statut de l'enseignant	Formation académique minimale requise	Diplôme détenu*
« Enseignant communautaire » (recruté et payé par la collectivité, avec subvention de l'État)	Pas d'exigence spécifique	Fin d'études primaires : 13 % Brevet : 64 % Baccalauréat : 24 %
« Agent contractuel de l'État » de catégorie C	Brevet	Fin d'études primaires : 0 % Brevet : 96 % Baccalauréat : 4 %
« Agent contractuel de l'État » de catégorie B	Baccalauréat	Baccalauréat : 80 % Université/supérieur : 20 %
« Volontaire du service militaire »	Baccalauréat	Baccalauréat : 70 % Université/supérieur : 30 %
« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) de catégorie C	Brevet	Brevet : 100 %
« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) de catégorie B	Baccalauréat	Brevet : 4 % Baccalauréat : 87 % Université/supérieur : 9 %

* Données PASEC.

Dans le tableau 5.3, 13 % des enseignants communautaires ont seulement un niveau d'études primaires. Cela n'est pas sans conséquences si le pays projette de relever les qualifications de ses enseignants communautaires en vue de les intégrer dans la catégorie des enseignants contractuels. En revanche, 24 % d'entre eux semblent disposer d'une solide formation de base et auront sans doute besoin d'un programme de recyclage d'un tout autre ordre. Il est à noter qu'un petit pourcentage de fonctionnaires de catégorie B ont des diplômes plus faibles qu'on pourrait s'y attendre : il s'agit peut-être, en fait, de

fonctionnaires de catégorie C qui sont montés en grade en fin de carrière.

En règle générale, les disparités entre critères officiels et profils effectifs constituent en elles-mêmes une information méritant investigation : par exemple, y a-t-il eu des variations historiques dans les critères officiels (auquel cas les enseignants plus âgés n'ont peut-être pas les mêmes qualifications que les plus jeunes), combien d'enseignants faiblement qualifiés sont-ils montés en grade, a-t-on peiné à trouver assez de candidats pour le profil requis, ou

y a-t-il eu au contraire une forte demande de postes d'enseignants émanant d'une population inattendue de diplômés très qualifiés ? Quel est le profil d'âge ou d'ancienneté de chaque catégorie d'enseignants et son influence éventuelle sur leur profil académique ?

5.1.3 Statut professionnel et formation

On appliquera une approche similaire s'agissant de la formation professionnelle. Là aussi, le chapitre 3 avait fourni des informations détaillées sur la situation actuelle. Cette section complétera les analyses précédentes en :

- prenant également en considération les enseignants non formés ;
- analysant le profil de l'ensemble des enseignants, y compris les plus âgés susceptibles d'avoir reçu une formation professionnelle très différente de celle des plus jeunes sur le plan tant qualitatif que quantitatif.

Comme à la précédente section, l'analyse se fera sous l'angle du statut professionnel de l'enseignant.

Il convient de compléter la liste des conditions minimales officiellement requises pour intégrer chaque catégorie d'enseignants par des

informations sur le profil réel de ces derniers. Il importe, notamment, de s'informer sur le nombre d'enseignants non titularisés qui ont été formés dans les instituts de formation traditionnels avant d'intégrer la profession sur une base contractuelle, et sur le nombre de ceux qui l'ont intégrée directement sans formation préalable. Il y a aussi de fortes chances que certaines catégories d'enseignants aient suivi des types de formations non traditionnels, telles une formation accélérée ou une formation à distance. Et il faut également considérer les exigences en cours d'emploi, car il est parfois possible que les enseignants aient été recrutés sans qualifications professionnelles, mais aient été soumis ensuite à une formation continue obligatoire. L'exemple ci-dessous (tableau 5.4) qui compare, à partir des données fournies par le PASEC, la durée de la formation initiale selon le statut de l'enseignant dans 6 pays d'Afrique francophone, fait ressortir l'immense variété des situations et, partant, l'importance de fournir une description complète de chaque situation nationale.

Les enquêtes du PASEC ont été effectuées entre 2001 et 2004. S'agissant de la Guinée, du Mali, du Niger et du Togo, les évaluations s'appuient sur un échantillon conçu pour comparer différentes catégories d'enseignants, alors que dans le cas de la Mauritanie et du Tchad, elles s'appuient sur un échantillon d'élèves.

Tableau 5.4

Durée de la formation initiale des enseignants selon leur statut dans certains pays du PASEC

Pays	Durée de la formation initiale	Titularisés (%)	Enseignants contractuels et communautaires (%)	Total (%)
Guinée (2004)	Pas de formation	0,8	0,0	0,3
	1 an ou plus	98,5	99,4	99,0
	Autres	0,8	0,6	0,7
	Pas de formation	0,0	6,3	3,3
	< 1 mois	0,0	7,7	4,1

Pays	Durée de la formation initiale	Titularisés (%)	Enseignants contractuels et communautaires (%)	Total (%)
Mali (2002)	1-3 mois	0,0	72,5	38,0
	1 an ou plus	100,0	13,4	54,6
	Pas de formation	4,3	55,6	7,5
Mauritanie (2004)	< 1 mois	1,4	11,1	2,0
	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
Niger (2002)	1 an ou plus	30,9	14,8	29,9
	Pas de formation	3,8	19,8	9,8
	< 1 mois	0,0	17,7	6,7
	1-3 mois	0,0	19,8	7,5,0
	1 an ou plus	96,2	42,7	76,0
	Pas de formation	0,0	74,0	42,1
Tchad (2004)	< 1 mois	0,0	4,9	2,8
	1-3 mois	1,1	9,8	6,0
	3-6 mois	0,0	1,6	0,9
	1 an ou plus	98,9	9,8	48,1
Togo (2001)	Pas de 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

Source : Bonnet (2007).

Dans le tableau 5.4, la majorité des enseignants contractuels et communautaires étaient non formés ou n'avaient reçu qu'une formation de courte durée (moins de 3 mois). L'exemple du Tchad est particulièrement frappant : si la quasi-totalité des enseignants titularisés y ont bénéficié d'une formation préalable de type « traditionnel », d'une durée supérieure à 1 an, les trois quarts des enseignants contractuels et communautaires étaient sans formation et 10 % d'entre eux seulement avaient eu une formation de plus de 1 an. La situation est comparable en 2001 au Mali où, bien que les enseignants contractuels semblent majoritairement formés, 80 % d'entre eux n'ont eu au mieux que 3 mois de formation, alors que 100 % des titulaires ont bénéficié d'une formation

de 1 an ou plus. Au Sénégal (dont les données ne figurent pas dans le tableau 5.4), les enseignants volontaires n'avaient bénéficié que de 6 mois de formation théorique avant d'entrer en fonction.

La situation est cependant légèrement différente dans d'autres pays. Plusieurs d'entre eux ont en effet choisi de faire bénéficier les enseignants contractuels d'une formation initiale relativement longue (de 1 an au moins). C'est le cas de la Guinée où, depuis la réforme de la formation initiale de 1998, les enseignants contractuels bénéficient d'une telle formation de 15 ou 18 mois. De fait, dans le tableau 5.4, 99,4 % des enseignants ont indiqué avoir reçu une formation initiale de plus de 1 an. Le Niger se trouve dans une position

intermédiaire, puisque 42,7 % des enseignants contractuels ont bénéficié d'une formation de même durée que celle de leurs collègues titularisés. À l'opposé, dans certains pays, ni les enseignants contractuels ni les titulaires n'ont bénéficié d'une formation d'une durée significative. En 2000-2001, au Togo, avec la fermeture des instituts de formation des enseignants, près du tiers des fonctionnaires n'avaient reçu aucune formation et la plupart d'entre eux n'avaient eu, au mieux, qu'une formation de très courte durée.

Pour bien saisir la réalité nationale, il faut examiner en détail les conditions minimales exigées en matière à la fois de formation initiale et de formation continue (et leur évolution avec le

temps) et la formation réelle dont ont bénéficié les enseignants en exercice dans chaque catégorie. Pour obtenir des informations détaillées sur le profil réel des enseignants, comme dans le cas des qualifications académiques, la première source d'information devrait être les bases de données nationales. Si celles-ci font défaut, il faudra faire appel à d'autres sources, par exemple à des données d'enquête comme celles du PASEC ou du SACMEQ²⁹, pour évaluer le niveau, la durée et la nature de la formation professionnelle dont ont bénéficié les enseignants de chaque catégorie.

29 . Même si les évaluations du PASEC et du SACMEQ n'ont pas recours à des échantillons représentatifs des enseignants, elles n'en offrent pas moins des informations utiles sur la formation professionnelle de ces derniers.

Tableau 5.5
Exemple de tableau de la formation professionnelle selon la catégorie
(enseignement primaire) pour un pays fictif

Catégorie	Formation minimale exigée	Diplôme détenu/durée de la formation*
« Enseignant communautaire » (recruté et payé par la collectivité, avec subvention de l'État)	Pas d'exigences précises	Pas de formation : 87 % Moins de 1 mois : 13 %
« Agent contractuel de l'État », recrutement de catégorie C	Aucune exigence, auquel cas l'enseignant est recruté avec un salaire équivalent au premier échelon des fonctionnaires de catégorie C. Toutefois, si l'enseignant possède aussi le diplôme pédagogique exigé des enseignants titularisés de catégorie C, il bénéficiera de la même progression de carrière qu'eux	Pas de formation : 80 % Moins de 1 mois : 6 % De 1 à 3 mois : 10 % Diplôme professionnel CAEP (3 années de formation) : 4 %
« Agent contractuel de l'État », recrutement de catégorie B	Aucune exigence, auquel cas l'enseignant est recruté avec un salaire équivalent au premier échelon des fonctionnaires de catégorie B. Toutefois, si l'enseignant possède aussi le diplôme pédagogique exigé des enseignants titularisés de catégorie B, il bénéficiera de la même progression de carrière qu'eux	Pas de formation : 82 % Moins de 1 mois : 5 % De 1 à 3 mois : 8 % Diplôme professionnel CAEP (3 années de formation) : 5 %
« Volontaire du service militaire »	1 mois de formation	1 mois de formation : 97 % Diplôme professionnel CAEP (3 années de formation) : 3 %
« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) – catégorie C	CAEP	De 3 à 6 mois de formation : 13 % Diplôme professionnel CAEP (3 années de formation) : 87 %
« Agent permanent de l'État » (fonctionnaire/titulaire) – catégorie B	CAEP	De 3 à 6 mois de formation : 15 % Diplôme professionnel CAEP (3 années de formation) : 85 %

* Données PASEC.

CAEP: certificat d'aptitude à l'enseignement primaire.

Le tableau 5.5 dépeint un pays dans lequel la grande majorité des enseignants contractuels ou communautaires n'ont reçu qu'une formation de très courte durée. De 4 à 5 % des enseignants contractuels sont cependant titulaires d'un diplôme professionnel équivalent à celui des enseignants titularisés. Des mesures ont été prises pour offrir à ces enseignants des possibilités de progression de carrière proches de celles des fonctionnaires à qualifications similaires. Il n'en reste pas moins qu'un pourcentage relativement élevé d'enseignants titularisés (entre 13 et 15 %) n'ont bénéficié que d'une formation de courte durée. Si l'on attend de cette catégorie qu'elle ait un diplôme pédagogique adéquat, le choix historique opéré par le pays de fermer les instituts de formation des maîtres a conduit de nombreux enseignants titularisés à emprunter des itinéraires de formation accélérée qui vont généralement de pair avec le statut d'enseignant contractuel.

En général, et comme dans le cas de la formation académique, le fort décalage existant entre les critères officiels et le profil réel est à lui seul source d'informations qu'il convient d'analyser. Ce décalage peut être dû à des programmes de perfectionnement des enseignants, à la fermeture durable des instituts de formation (qui entraîne

la disparition de la formation traditionnelle), au recrutement comme contractuels et non comme titulaires d'un grand nombre d'enseignants qualifiés en réponse à des contraintes budgétaires ou à un plafonnement du nombre des titularisés, ou encore à des variations historiques dans les critères officiels.

5.1.4 Nombre d'enseignants par catégorie et évolution dans le temps

Le chapitre 1er nous a donné une idée globale de la part représentée, au sein du corps enseignant, par les différentes catégories (enseignants titularisés, contractuels, communautaires, etc.). Le tableau 5.6 compare les statuts des enseignants de plusieurs pays francophones d'Afrique subsaharienne, mettant en lumière différents choix regardant les contrats – de 93 % de titulaires au Burundi en 2004, à 35 % seulement au Cameroun et au Mali en 2002 et 2004 respectivement, les non-titularisés se répartissant à des degrés divers entre enseignants contractuels et enseignants communautaires, le Tchad figurant au rang des pays comportant le plus fort pourcentage d'enseignants communautaires alors qu'au Burkina Faso et au Sénégal, par exemple, les enseignants contractuels semblent constituer plus de la moitié du nombre d'enseignants.

Tableau 5.6
Statut des enseignants dans certains pays d'Afrique subsaharienne (%)

Pays	Enseignants titularisés	Enseignants contractuels	Enseignants communautaires/parentaux
Bénin (2006)	45	19	36*
Burkina Faso (2006)	42	58	0
Burundi (2004)	93	7	0
Cameroun (2002)	35	20	45
Congo (2005)	55	14	31
Guinée (2003)	43	51	6
Guinée-Bissau (2006)	71	29	–
Madagascar (2006)	49	0	51**
Mali (2004)	35	35	30*
République centrafricaine (2005)	60	0	40
Sénégal (2004)	44	56	–
Tchad (2003)	38	0	62*
Togo (2007)	49	15	36
Moyenne	51	26	23

* Les enseignants parentaux sont subventionnés par l'État.

** 17 % des 51 % sont subventionnés par l'État.

Source : UNESCO-BREDA (2009).

Dans cette section, il sera cependant nécessaire d'aller au-delà des catégories de l'analyse ci-dessus, qui ont été simplifiées à des fins de comparaison internationale, pour entrer dans le détail de l'ensemble des catégories coexistant dans le pays et du nombre et du pourcentage d'enseignants de chaque catégorie, comme le précise, par exemple, le tableau 5.7 pour ce qui est du Mali en 2004. Cette analyse fera sans

doute ressortir de fortes disparités entre pays francophones et pays anglophones car chez ces derniers, les solutions adoptées pour répondre au besoin croissant d'enseignants n'ont peut-être pas comporté un recours aussi fréquent aux enseignants contractuels. On devrait trouver les informations nécessaires dans les bases de données nationales.

Tableau 5.7
Répartition des catégories d'enseignants selon le niveau éducatif (Mali, 2004)

	Fondamental		Secondaire général	Normal	Technique et professionnel	Université
	Cycle I	Cycle II				
Nombre d'enseignants	20 190	7 656	3 164	298	915	633
Fonctionnaire de catégorie A	25	32	1 119	148	290	396
Fonctionnaire de catégorie B	6 792	3 844	334	88	174	63
Fonctionnaire de catégorie C	79	39	119	30	57	16
Sous contrat	2 426	851	625	32	265	158
Sous-total	9 323	4 766	2 197	298	786	633
Financé par l'initiative d'allégement de la dette (établissement public)	4 510	2 725	967		129	
Financé par l'initiative d'allégement de la dette (école communautaire)	5 740	58				
Enseignants stagiaires en charge d'une classe	617	107				

Source : RESEN (2005c), tableau III.11, p. 80.

Il est particulièrement important de se procurer les données les plus récentes concernant le statut des enseignants et de prendre en considération la dynamique de cette force de travail dans la mesure où, dans bien des pays, la plupart des nouveaux recrutés sont des contractuels. Au Mali, par exemple, la grande majorité des nouveaux enseignants recrutés entre 1998 et 2002 en étaient : 57 % étaient des contractuels payés par les collectivités, 30 % des contractuels financés par l'État et 14 % étaient titularisés. Des données remontant à seulement quelques années risquent donc de donner une image déjà dépassée de la composition du corps enseignant.

Un tableau précis du corps enseignant et de son profil est une étape nécessaire pour planifier le recrutement d'enseignants en nombre suffisant pour atteindre l'EPU, apprécier son coût et évaluer les besoins potentiels de formation.

5.2 Rémunération, incitations et avantages

L'objectif de cette section est d'analyser le niveau de salaire des enseignants dans le pays ainsi que les incitations et avantages qui s'y rattachent, pour chacun des statuts : si les salaires sont trop faibles, la profession enseignante risque de

perdre son attrait, ce qui entraînerait à la fois des difficultés pour trouver de bons candidats, une hausse des taux de départs naturels et une baisse de la motivation. À l'inverse, plus les salaires sont élevés, plus il sera difficile au pays de faire face au coût de l'enseignement primaire universel et il nous faudra alors considérer toutes les sources de financement, tant nationales qu'extérieures, et les contraintes qui s'ensuivent. L'évolution des salaires des enseignants d'année en année et les comparaisons avec les salaires d'autres professions aux qualifications et expériences comparables, ainsi que les comparaisons internationales, sont une clé qui devra être utilisée pour comprendre la motivation des enseignants et leur migration vers d'autres professions ou pays. Les incitations et les avantages (montant, mode d'attribution, pourcentage d'enseignants bénéficiaires, etc.) seront analysés afin de déterminer leur capacité à attirer les enseignants vers des zones ou des postes spécifiques. Enfin, pour compléter ce tableau, les modalités et la régularité des rémunérations salariales devront être étudiées en détail.

La section 5.3 sera consacrée aux évolutions de carrière, qui peuvent contribuer à motiver l'enseignant autant que sa situation en cours en termes de salaire, contrat, incitations ou avantages, et la section 5.4 projettera le coût de la réalisation de l'EPU. Dans cette dernière section, on effectuera plusieurs projections pour différents scénarios et on les comparera avec les sources de financement intérieures et extérieures existantes ou potentielles.

5.2.1 Statut professionnel et dispositions contractuelles

Au-delà du profil d'entrée, les différentes catégories d'enseignants se distinguent par leurs dispositions contractuelles : recrutement (qui recrute ces enseignants, et de qui relèvent-ils ?), salaires, avantages, possibilités d'évolution de carrière, etc. La section 5.2.1 introduira les

sections suivantes (qui portent uniquement sur la question des salaires, des avantages et de la progression de carrière) en décrivant les dispositions contractuelles pour chaque catégorie d'enseignant. Il peut exister de grandes différences à la fois entre les pays et entre les statuts. Le recrutement (et la rémunération) des titulaires et des enseignants contractuels peut s'effectuer au niveau centralisé ou décentralisé, notamment à celui des États et des autorités locales, les enseignants communautaires étant recrutés au niveau local.

Au Nigéria, par exemple, l'éducation de base (enseignement primaire, premier cycle du secondaire et éducation non formelle) est assurée et gérée par les gouvernements des États et les autorités locales, appuyés par la pratique et les mandats constitutionnels. Ce sont eux qui sont notamment chargés de recruter, d'affecter, de rémunérer et de veiller à l'avancement des enseignants et d'autres catégories de personnel (TTISSA, 2006). Au Lesotho, le ministère « fournit » des enseignants aux écoles en fonction de la population scolaire et de considérations budgétaires. L'école se voit d'abord attribuer un poste, puis c'est au comité de gestion scolaire de choisir l'enseignant. Une fois ce choix effectué, les documents sont envoyés à la Commission de la fonction enseignante (CME) pour validation et versement final des salaires par le gouvernement. Au Bénin, les enseignants recrutés localement reçoivent leur salaire de la collectivité, même si celle-ci est elle-même subventionnée par l'État pour recruter ces enseignants.

De tels choix peuvent avoir une influence, par exemple, sur les niveaux d'absentéisme des enseignants, leur motivation, etc. Il est à noter, en particulier, que les enseignants recrutés et rémunérés par les collectivités ne feront peut-être pas grève, à la différence des enseignants titularisés ou de ceux recrutés au niveau national sur une base contractuelle.

Tableau 5.8
Exemple de tableau des procédures de recrutement

Catégorie	Procédures de recrutement/rémunération
« Enseignant communautaire »	Recrutement local et rémunération par les associations de parents
« Agent contractuel de l'État » – catégories B et C	Recrutement et rémunération par l'État ou au niveau décentralisé par les collectivités locales
« Volontaire du service militaire »	Recrutement et rémunération par l'État
« Agent permanent de l'État » – catégories B et C	Recrutement et rémunération par l'État

5.2.2 Niveaux des salaires selon le statut

On saisira mieux l'ampleur des disparités nationales en ventilant les niveaux de salaire selon

la catégorie d'enseignants. Au Mali, par exemple, les salaires annuels moyens se répartissent comme suit (tableau 5.9).

Tableau 5.9
Répartition des salaires moyens des enseignants selon la catégorie et le niveau éducatif, Mali, 2004

	Fondamental		Secondaire général	Normal	Technique et professionnel	Université	
	Cycle I	Cycle II				Avec heures suppl.	Sans heures suppl.
Salaire/an (milliers de FCFA)	1 023	1 382	1 646	1 529	1 703	2 725	2 252
Catégorie A	1 687	1 849	2 445	2 017	2 520	3 606	2 850
Catégorie B	1 698	1 708	1 662	1 324	1 629	1 583	1 583
Catégorie C	1 191	1 178	1 350	864	1 200	1 944	1 944
Sous contrat	1 061	1 049	1 115	459	1 261	1 052	1 052
Sous-total	1 528	1 587	1 888	1 529	1 803	2 725	2 252
Financés par l'initiative d'allègement de la dette (établissement public)	1 088	1 088	1 096		1 096		
Financés par l'initiative d'allègement de la dette (école communautaire)	225*	225*					
Enseignants stagiaires en charge d'une classe	355	355					
Moyenne (toutes catégories confondues)			1 366	976	1 989	1 870	2 252

Source : RESEN (2005c), tableau III.11, p. 80.

Selon la catégorie considérée, pour un même niveau ou cycle éducatif – par exemple le second cycle du primaire –, les coûts salariaux (supportés par l'État) varient, dans le cas du Mali, de 0,23 million à 1,8 million de FCFA par

an, soit plus de huit fois plus. C'est pourquoi il s'avérera très utile d'examiner les coûts salariaux

nationaux moyens par enseignant³⁰ pour évaluer la faisabilité financière de l'enseignement primaire universel, même si cela ne donne aucune idée de la variété des niveaux de vie des enseignants dans le pays et de son incidence sur le corps enseignant.

Un tableau comme celui présenté ci-dessus (5.9) donne une meilleure idée de la variété qui se dissimule derrière le coût salarial moyen d'un pays, dans la mesure où ces coûts sont indiqués par catégorie d'enseignants. Mais il faudra aller plus loin encore pour évaluer le niveau de vie des enseignants, dans la mesure où le tableau 5.9 aborde les coûts salariaux du point de vue de l'État, la question à laquelle il répond étant : « Combien coûtent à l'État les salaires de telle ou telle catégorie d'enseignants ? » Il ne tient donc pas compte des coûts de financement des enseignants pris en charge par les parents. Si l'on veut offrir un tableau exact du niveau de vie des enseignants, il conviendra d'utiliser les enquêtes auprès des ménages afin de compléter cette vision d'ensemble.

5.2.3 Évolution de la rémunération au cours des dix dernières années

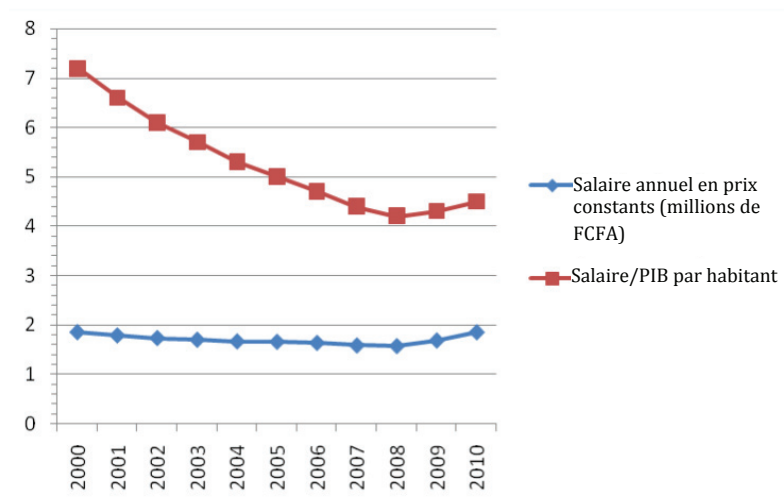
La rémunération et le statut des enseignants d'Afrique subsaharienne se sont considérablement modifiés depuis les années 1970, surtout en Afrique francophone, où les salaires des enseignants africains, héritage du système colonial

français, étaient indexés sur la grille salariale des fonctionnaires français. Les ajustements structurels et, plus récemment, le recrutement massif de nouveaux enseignants (surtout depuis 2000) en vue d'atteindre l'EPU ont contribué à modifier les niveaux de salaire ainsi que l'éventail des statuts professionnels existants.

Cette section va décrire l'évolution des salaires moyens des enseignants en prix constants et par rapport à celle du PIB par habitant, au cours des dix dernières années, et expliquera les principales raisons de la tendance qui se dessinera, qui peuvent être, par exemple, que les salaires moyens ont baissé par suite du recrutement massif d'enseignants contractuels et communautaires, ou, au contraire, qu'ils ont augmenté par suite d'une hausse des salaires, du versement de nouveaux avantages (par exemple, au Bénin, tous les enseignants titularisés bénéficient d'une indemnité de 25 %), ou de la promotion des enseignants à un statut mieux rémunéré (par exemple, passage d'« enseignant communautaire » à « enseignant sous contrat de l'État » ou d'« enseignant sous contrat de l'État » à « fonctionnaire », comme au Bénin).

³⁰ On peut calculer le niveau de salaire moyen des enseignants en établissant la moyenne des salaires pour chaque catégorie, ou en divisant la masse salariale totale par le nombre d'enseignants. Dans ce dernier cas, il importe de vérifier ce qui est compris dans ce salaire moyen et, en particulier, si tous les enseignants sont bien pris en compte : par exemple, les enseignants communautaires figurent-ils bien en totalité sur la liste du personnel et, pour le cas où une part seulement de leur salaire est subventionnée par l'État, connaît-on leur salaire moyen réel ? En outre, dans tous les cas, il convient de vérifier si cette moyenne tient compte des avantages et incitations. La différence peut être de taille : au Bénin, par exemple, les enseignants ont reçu une allocation égale à 25 % de leur salaire en plus des autres avantages ou incitations.

Figure 5.1
Exemple fictif d'évolution du salaire moyen des enseignants
(en prix constants et par rapport au PIB par habitant)



La figure 5.1. donne un exemple du type d'analyse attendu. L'évolution des salaires moyens des enseignants y reflète deux périodes différentes : au cours de la première, qui s'étend de 2000 à 2008, les salaires exprimés en termes réels ainsi que les salaires comparés au PIB par habitant n'ont cessé de décroître, par suite du recrutement massif d'enseignants contractuels et communautaires. Par contre, au cours de la période suivante, de 2008 à 2010, le salaire moyen des enseignants est reparti à la hausse du fait d'une politique de formation continue qui élève au rang de titulaires la totalité des enseignants contractuels,

provoquant une diminution progressive de la part des enseignants contractuels dans le pays.

5.2.4 Comparaison avec d'autres pays

L'observation des salaires peut ne pas suffire pour bien comprendre l'attractivité de la profession. Des comparaisons – avec les salaires d'autres professions et avec ceux des enseignants d'autres pays – sont nécessaires pour mieux saisir le potentiel d'attractivité ou de rétention de la profession.

Tableau 5.10
Niveaux de salaires moyens dans l'enseignement primaire dans plusieurs pays africains

Pays	Salaire annuel moyen (US\$)	Salaire annuel moyen (US\$, PPA*)	Salaire exprimé en PIB/hab.	PIB/hab.	GDP/Capita (\$ PPP)
(US\$)	PIB/hab.	2040	6,8	190	300
(US\$, PPA)	1391	4270	6,1	228	700
Burundi	1 292	2 040	6,8	190	300
Niger	1 391	4 270	6,1	228	700
Madagascar	747	3 100	3,1	241	1 000
Nigéria	2 744	11 270	4,9	560	2 300
Rwanda	790	3 420	3,8	208	900
Zambie	1 266	4 050	2,7	469	1 500

* PPA : parité de pouvoir d'achat.

Source : les salaires annuels moyens ont été calculés à partir des salaires moyens en unités de PIB par habitant et du PIB par habitant fournis par UNESCO-BREDA (2007) et copiés dans le tableau ci-dessus.

Le tableau 5.10 a été calculé à partir des données fournies dans le document « Dakar + 7 » du Pôle de Dakar. Il montre, entre autres, que les salaires annuels moyens des enseignants du primaire, exprimés en dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat (US\$, PPA), sont 2,6 fois plus élevés au Nigéria qu'au Niger. Il y aurait là de quoi provoquer une fuite d'enseignants. Une comparaison entre Madagascar et le Nigéria n'aura pas forcément la même pertinence, dans la mesure où ces pays correspondent à des zones géographiques et à des conditions économiques radicalement différentes. Il est sans doute plus judicieux de comparer des pays appartenant à des zones géographiques, et aussi linguistiques, similaires (entre lesquelles les enseignants ont plus de chances de migrer ou qu'ils ont plus de chances de connaître), ainsi

que des enseignants aux profils similaires (ce qui implique éventuellement de comparer le salaire des enseignants selon le statut).

5.2.5 Comparaison avec d'autres professions

Il existe plusieurs façons d'évaluer l'attractivité de la carrière enseignante : le nombre de postulants, les taux de départs naturels, ou encore une comparaison des niveaux de salaire des enseignants avec ceux d'autres professions aux conditions de recrutement comparables. C'est d'ailleurs ce qu'exige explicitement la recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel des enseignants de 1966 (encadré 5.1).

Encadré 5.1

Les traitements des enseignants dans la recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de 1966

114. Parmi les différents facteurs qui entrent en jeu dans l'évaluation de la condition des enseignants, une importance particulière devrait être donnée à la rémunération qui leur est accordée car, selon les tendances qui s'affirment aujourd'hui dans le monde, il n'est pas nié que les autres facteurs, tels que la situation reconnue aux enseignants dans la société ou le degré de considération qui s'attache à leur fonction, dépendent dans une large mesure, comme d'ailleurs pour beaucoup d'autres professions comparables, de la situation économique qui leur est faite.

115 Les traitements des enseignants devraient :

- (a) être à la mesure de l'importance que la fonction enseignante et, par conséquent, ceux qui l'exercent revêtent pour la société, aussi bien que des responsabilités de toute nature qui incombent à l'enseignant dès son entrée en fonction ;
- (b) soutenir avantagement la comparaison avec ceux d'autres professions qui exigent des qualifications analogues ou équivalentes ;
- (c) assurer aux enseignants un niveau de vie raisonnable pour eux-mêmes et pour leur famille, ainsi que les moyens d'améliorer leurs qualifications professionnelles en développant leurs connaissances et en enrichissant leur culture ;
- (d) tenir compte du fait que certains postes exigent une plus grande expérience et des qualifications plus élevées et comportent des responsabilités plus étendues.

Une telle comparaison professionnelle entre des personnes aux profils similaires peut s'avérer aussi

pertinente que celle des niveaux de salaire pour évaluer le degré de motivation des enseignants.

Tableau 5.11
Salaire annuel (en unités de PIB par habitant*) des individus âgés de 25 à 34 ans et ayant achevé le premier ou le second cycle secondaire, selon le secteur d'emploi, comparé au salaire moyen des enseignants

Pays	Secteur moderne		Secteur informel	Salaire moyen d'un 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

* Les salaires sont souvent exprimés en unités de produit intérieur brut (PIB) par habitant. Le cadre indicatif de l'IMOA, en particulier, prend pour référence les niveaux de salaire moyens des enseignants en unités de PIB par habitant (la valeur indicative de l'IMOA étant un salaire moyen d'enseignant de 3,5 fois le PIB par habitant).

Source : (UNESCO-BREDA, 2009).

Le tableau 5.11, créé à partir de données d'enquêtes auprès des ménages relatives au salaire moyen des 25-34 ans dans différents secteurs, montre qu'en Sierra Leone, l'enseignant moyen est moins bien payé que les 25-34 ans de toutes les autres catégories, alors qu'au Burkina Faso, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, au Mali, en Mauritanie et au Tchad, les enseignants semblent mieux payés ou aussi bien payés que les 25-34 ans de toutes les autres catégories. En Ouganda, seul le secteur informel voit les 25-34 ans diplômés du premier ou du second cycle du secondaire dotés de salaires inférieurs à celui de l'enseignant moyen.

Bien que le tableau 5.11 nous donne une idée générale du rapport entre le salaire des enseignants et celui des autres professions, il ne nous permet pas d'être certains que nous comparons des salariés de même profil, en termes de qualifications, d'expérience ou d'âge. Car tout ce qui est comparé ici, ce sont des individus possédant un certain niveau d'instruction et situés dans la tranche d'âge des 25-34 ans, avec des enseignants de tout âge et de tous les niveaux de compétence tant académique que professionnelle. Ce qui signifie que, dans certains cas, on a comparé des personnes de 25-34 ans avec un corps enseignant dont l'âge moyen est de 40 ans, ce qui fausse la comparaison. Et nous avons peut-être également comparé des diplômés du premier cycle du secondaire employés dans le secteur formel, sans autre formation, avec des

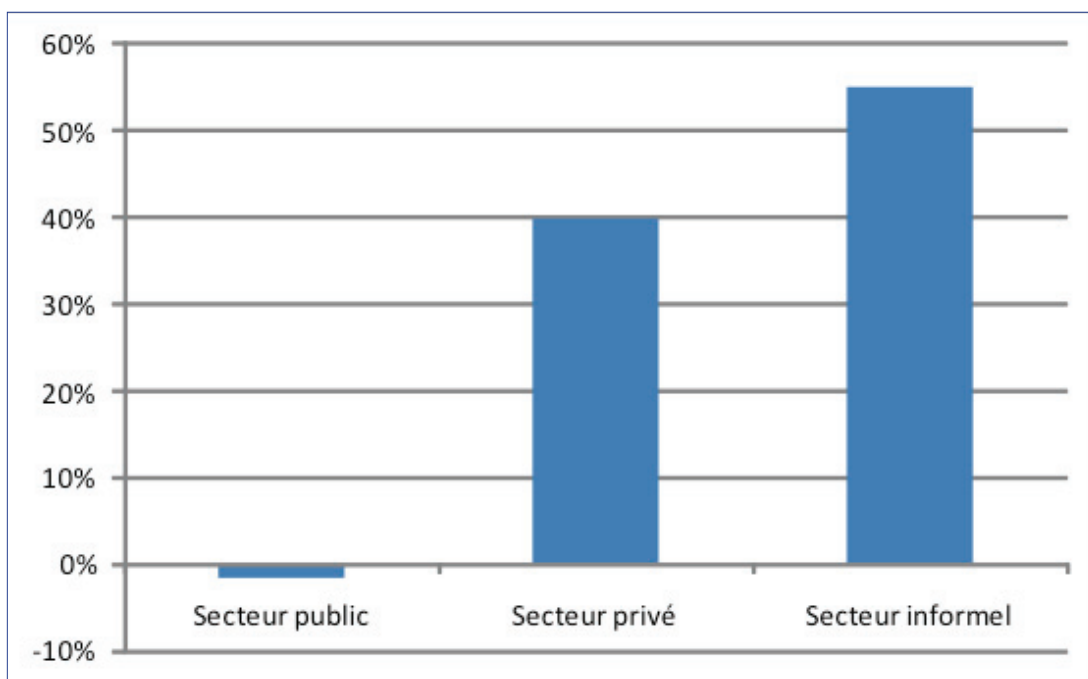
40 Representing the majority of civil servant primary school teachers

enseignants possédant majoritairement à la fois un diplôme de niveau baccalauréat et un diplôme d'aptitude pédagogique. Il faudra donc autant que possible affiner l'analyse. Sans compter que le tableau ne tient peut-être pas non plus suffisamment compte d'autres variables comme le sexe, par exemple.

La figure 5.2, fondée sur des données d'enquêtes auprès des ménages suffisamment approfondies pour permettre une comparaison détaillée, est plus précise puisqu'elle nous permet de comparer les salaires des enseignants avec ceux d'autres

catégories de travailleurs présentant à la fois des qualifications académiques et des niveaux d'expérience professionnelle similaires. Elle montre qu'au Mali, les salaires des enseignants sont plus élevés que ceux de travailleurs aux profils similaires employés dans le secteur privé et le secteur informel. Cela correspond aux résultats affichés dans le tableau 5.11. Toutefois, la figure 5.2 montre aussi que, dans le secteur public, les salaires des enseignants sont plus ou moins identiques à ceux des personnes ayant des profils similaires, alors qu'ils apparaissent comme étant supérieurs dans le tableau 5.11.

Figure 5.2
Écart salarial entre les enseignants du secteur public et les autres catégories de travailleurs comparables du point de vue de l'expérience professionnelle et de la durée des études (Mali, 2004)*



* Simulations fondées sur un modèle économétrique (1 644 individus de 25-34 ans ; $R^2 = 28\%$).

Source : (UNESCO-BREDA, 2009).

Cependant, il n'est pas toujours possible d'effectuer ce type d'analyse car il faut pouvoir disposer d'enquêtes auprès des ménages ou d'études plus précises de l'emploi informant à la fois sur le niveau d'instruction et de formation, le type d'emploi occupé (en distinguant notamment

les enseignants des autres fonctionnaires) et les salaires et traitements. De plus, pour que les comparaisons entre emplois soient possibles (sur la base d'une analyse prenant en considération l'âge, l'expérience, le sexe et le secteur d'activité), il faut un échantillon suffisamment large. C'est

pourquoi une analyse du type de celle qui est présentée ci-dessus est rare, mais elle devrait être entreprise, si le contexte national le permet, à cause des informations additionnelles qu'elle procure sur les niveaux de salaires et leur attractivité comparée.

5.2.6 Incitations et avantages

Le tableau de l'attractivité d'une profession ne doit pas se limiter au salaire moyen, ou au salaire de la catégorie à laquelle appartient l'enseignant. Cette description devra inclure également les incitations et avantages, en en précisant le montant (et ce qu'il représente en tant que part du salaire total ou par rapport au salaire de l'enseignant³¹), les modes

d'attribution (par exemple, les indemnités de pénibilité des conditions de vie liées à la situation géographique du poste) et le pourcentage d'enseignants bénéficiaires. Certaines catégories d'enseignants (contractuels, communautaires, etc.) n'ont peut-être pas droit à des allocations de santé, de retraite ou de chômage. Il est donc nécessaire, chaque fois que c'est possible, de prendre les incitations et les avantages en considération pour chaque catégorie ou statut d'enseignants.

Le tableau 5.12 expose les incitations existantes dans une perspective de comparaison internationale, tout en donnant une idée de la fréquence d'attribution, mais sans pour autant ventiler les données selon le statut professionnel.

31 . Selon que le calcul du salaire moyen inclura ou non les incitations et avantages, ceux-ci seront notés comme étant « part du salaire total » ou « par rapport au salaire » de l'enseignant.

Tableau 5.12
Primes et avantages des enseignants du primaire :
comparaison internationale (UNESCO-ISU 2006)

Pays	Responsabilités administratives	Dépassement du nombre de cours ou d'heures spécifié dans un contrat à temps plein	Prime selon la situation géographique (ex. prime d'éloignement ou indemnité pour le logement)	Âge (sans tenir compte du nombre d'années d'enseignement)	Résultats remarquables en matière d'enseignement	Résultats remarquables des étudiants
Burkina Faso	S	J	S	J	J	O
Guinée	S	J	S	J	R	R
Kenya	S	J	S	R	R	R
Lesotho	J	J	S	J	J	J
Mali	S	J	S	J	J	J
Niger	S	J	S	J	J	J
Ouganda	...	...	...	...	...	...
Sénégal	S	S	S	J	J	J
Tchad	J	J	J	J	J	J
Zimbabwe	J	J	S	J	J	J

	Achèvement d'activités de développement professionnel	Détention, avant d'être enseignant, d'un diplôme supérieur aux qualifications minimales requises pour enseigner	Réussite remarquable de l'examen de qualification	Détention d'un diplôme pédagogique dans de multiples matières (ex. histoire et mathématiques)	Détention d'un niveau de diplôme ou d'une formation supérieure aux qualifications minimales obtenues en cours de carrière (ex. maîtrise)	Enseignement de matières spécifiques (ex. mathématiques ou sciences)
Burkina Faso	J	J	J	J	S	J
Guinée	S	O	S	J	R	J
Kenya	J	S	...	...	S	S
Lesotho	...	R	J	J	R	J
Mali	J	J	J	J	J	J
Niger	J	J	J	J	J	J
Ouganda	...	O	J	...	O	...
Sénégal	J	S	S	J	S	J
Tchad	J	J	...	J	J	J
Zimbabwe	J	J	J	J	J	S

S : souvent ; O : occasionnellement ; R : rarement ; J : jamais ; ... : données manquantes.

Source : Base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO et UNESCO/OCDE/IEM.

On peut compléter ce panorama par des informations sur l'importance de l'incitation : celle-ci peut, par exemple, se révéler insuffisante ou être contrecarrée par des incitations négatives (par exemple, au Mozambique, les enseignants faisant la double journée reçoivent plus d'incitations que ceux qui enseignent dans les zones rurales), ou encore elle peut être insuffisamment ciblée. Il importe donc de rendre compte du niveau, des modes d'attribution et du ciblage des incitations

et avantages divers accordés aux enseignants. Une part de cette information se rapporte aux stratégies nationales de répartition géographique des enseignants et a donc été partiellement décrite au chapitre 4. Le but de cette section sera de brosser un tableau plus complet des incitations et avantages et de leur impact potentiel, non seulement sur la répartition géographique des enseignants mais aussi sur leur motivation (tableau 5.13).

Tableau 5.13
Primes et avantages accordés aux enseignants du primaire au niveau national : l'exemple du Bénin

Incitation	Bénéficiaire	Montant (FCFA)
Journée pédagogique	Tous les enseignants titularisés et contractuels en exercice	25 000 pour les enseignants 30 000 pour les conseillers pédagogiques 35 000 pour les inspecteurs
Rentrée scolaire	Tous les enseignants titularisés et contractuels en exercice	21 600
Travaux de nuit	Tous les enseignants titularisés contractuels travaillant dans une classe	3 000/mois pendant 9 mois (27 000 au total)

Incitation	Bénéficiaire	Montant (FCFA)
Zones déshéritées et d'accès difficile	Enseignants titularisés et contractuels travaillant dans des zones déshéritées et/ ou d'accès difficile	Zones déshéritées : 5 000/mois × 12 mois = 60 000 Zones d'accès difficile : 5 500/mois × 12 mois = 66 000 Zones déshéritées et d'accès difficile : 6 500/mois × 12 mois = 78 000
Rendement	Enseignants ne détenant pas une classe d'examen	3 000/mois × 12 mois = 36 000
Gratification	Enseignants détenant une classe d'examen	4 000/mois × 12 mois = 48 000
25 %	Tous les enseignants	25 % du salaire

On peut constater qu'une incitation supplémentaire égale à 25 % de leur salaire de base a été promise aux enseignants. En outre, dans la mesure où tous les enseignants en exercice bénéficient des trois premières incitations et que chaque enseignant recevra soit la « prime de rendement », soit la « prime de gratification », la plus petite incitation possible s'élève à 109 600 FCFA + 25 % du salaire (pour un enseignant qui ne détient pas de classe d'examen et ne travaille ni dans une zone déshéritée, ni dans une zone d'accès difficile), et l'incitation maximale à 199 600 FCFA + 25 % du salaire.

Lorsque l'on prend le salaire de base d'un enseignant du primaire en début de carrière (catégorie B1) – soit 902 100 FCFA –, l'incitation minimale totale (y compris les 25 % du salaire) représente 37 % du salaire de base, l'incitation additionnelle possible pour l'enseignement dans une zone déshéritée ou difficile d'accès 4,8 %, et l'incitation associée à une classe d'examen 1,0 %.

Il est à noter que le tableau 5.13 ne précise pas ce qu'on entend par « zone déshéritée » ni combien d'enseignants sont concernés. Il faudra collecter cette information pour obtenir une vision complète des incitations faites aux enseignants de l'enseignement primaire et secondaire.

5.2.7 Modalités et régularité du paiement

Si les niveaux de salaire des enseignants jouent un rôle important, les retards de paiement, la difficulté d'atteindre les enseignants des zones reculées (ces derniers sont-ils obligés de se rendre dans la capitale pour toucher leur salaire ?) et des modalités de paiement inadaptées peuvent également peser sur les enseignants et leur motivation, provoquer des mouvements de grève et empêcher la tenue des cours.

En l'absence d'une planification adaptée, toute augmentation des salaires ou changement massif de statut peut avoir des effets négatifs, car l'État pourrait ne pas avoir les moyens de payer à temps les salaires ou les primes incitatives promises, entraînant des irrégularités dans les versements ou des arriérés.

Cependant, par-delà les difficultés budgétaires, l'irrégularité des paiements peut avoir une autre cause, d'ordre administratif ou logistique. On a parfois eu recours à des solutions originales : au Kenya, on se sert des téléphones portables pour régler les salaires des enseignants et une option similaire est envisagée en République centrafricaine.

Il peut donc s'avérer utile, pour améliorer les conditions de vie et de travail des enseignants, ainsi que le climat social du pays, à la fois d'évaluer la situation existante pour ce qui est des modalités et de la régularité du paiement et d'examiner les options possibles.

5.3. Carrières enseignantes

Cette troisième section étudiera les perspectives de carrière des enseignants. Elle décrira les échelles des salaires (horizontale et verticale, notamment), puis la progression des salaires des enseignants et ses facteurs déterminants. Ensuite, elle se penchera sur les possibilités de transfert d'un niveau éducatif vers un autre et, dans la quatrième partie, sur les changements de statut des enseignants (par exemple, un enseignant contractuel peut-il devenir fonctionnaire ?) ; enfin elle étudiera les changements en ce qui concerne la répartition géographique ou l'affectation.

5.3.1 Échelles des salaires

Outre le salaire moyen, les échelles salariales peuvent être un important facteur de motivation des enseignants, à savoir le salaire minimum et le salaire maximum, ainsi que le rapport entre les

deux, le temps nécessaire pour passer du premier au dernier échelon et le nombre d'enseignants à chaque échelon de l'échelle des salaires.

Il importe d'examiner si une progression salariale est possible, quelles en sont les conditions officielles et comment cette progression se réalise dans la pratique. On peut avoir un système d'augmentation de salaires, qui s'applique ou ne s'applique pas dans la pratique (progression liée à l'âge, inspection, augmentation du salaire en fonction des diplômes, etc.), et il faut donc s'efforcer de connaître la progression salariale moyenne par rapport au nombre d'enseignants qui parviennent à obtenir cette augmentation.

Le tableau 5.14 indique les échelles de salaires officielles de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, telles que les a recueillies l'Institut de statistique de l'UNESCO.

Tableau 5.14
 Comparaison des échelles des salaires au niveau international – données de l'ISU
 (UNESCO-ISU, 2006)

Pays	Année de référence	Relatif au PIB par habitant					
		Salaire en début de carrière		Salaire après 15 ans d'exercice		Échelon maximum	
		Qualifications minimales	Qualifications maximales	Qualifications minimales	Qualifications maximales	Qualifications minimales	Qualifications maximales
Afrique du Sud	2000	2,61	a	6,82	8,05	6,82	8,05
Burkina Faso	2003	2,61	3,61	3,66	5,36	6,91	7,73
Guinée	2003	2,10	...	...	...	2,08	4,64
Kenya ¹	2003	2,75	3,29	2,90	3,79	3,46	5,03
Lesotho	2003	2,00	10,11	a	a	2,12	10,99
Mali	2003	4,86	4,86	7,29	7,29	9,12	9,12
Niger	2003	3,50	4,63	5,82	6,61	7,99	9,94
Ouganda	2003	4,05	5,69	...	...	7,38	23,52
Sénégal	2003	2,57	3,00	3,30	4,99	3,62	5,71
Tchad	2003	6,44	...	...	...	...	14,02
Pays	Année de référence	Salaire de base en PPA					
		Salaire en début de carrière		Salaire après 15 ans d'ancienneté		Échelon maximum	
		Qualifications minimales	Qualifications maximales	Qualifications minimales	Qualifications maximales	Qualifications minimales	Qualifications maximales
Afrique du Sud	2000	23 795	a	62 064	73 282	62 064	73 282
Burkina Faso	2003	2 983	4 131	4 188	6 139	7 917	8 852
Guinée	2003	3 864	3 836	...	...	3 836	8 556
Kenya ¹	2003	2 452	2 936	2 585	3 382	3 085	4 483
Lesotho	2003	5 102	25 784	a	a	5 415	28 034
Mali	2003	4 423	4 423	6 634	6 634	8 292	8 292
Niger	2003	2 632	3 481	4 381	4 970	6 009	7 481
Ouganda	2003	5 549	7 802	...	...	10 111	32 233
Sénégal	2003	3 901	4 551	5 011	7 576	5 500	8 666
Tchad	2003	7 414	...	...	...	...	16 146

Notes :

1 : PIB en monnaie nationale pour 2005.

Source : base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO, UNESCO/OCDE/IEM et OCDE (2005).

La progression des salaires tend à être très lente au Kenya, alors qu'en Afrique du Sud, on note une forte hausse salariale au cours des 15 premières années d'exercice, suivie d'une stagnation. Dans un pays comme le Burkina Faso, par contre, la progression salariale n'est pas aussi marquée mais s'étale uniformément de l'entrée dans la profession jusqu'à la retraite.

Tableau 5.15
Temps nécessaire pour progresser du salaire le plus faible au salaire le plus élevé au niveau international (UNESCO-ISU, 2006)

Pays	Année de référence	Nombre d'années pour passer du salaire en début de carrière au dernier échelon		
		Primaire	1 ^{er} cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire
Afrique du Sud	2000	16	16	16
Guinée	2003	30	30	30
Kenya	2003	18	3	3
Mali	2003	30	35	...
Niger	2003	26	26	26
Ouganda	2003	10	11	11
Sénégal	2003	22	20	18
Tchad	2003	21	21	21

Source : base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO, UNESCO/OCDE/IEM et OCDE (2005).

Le tableau 5.15 complète les informations fournies par le précédent tableau : on constatera avec étonnement qu'au Kenya, par exemple, aux premier et second cycles du secondaire, il ne faut à l'enseignant que 3 ans en moyenne pour progresser du salaire le plus faible au salaire le plus élevé, alors qu'il en faut 30 en Guinée.

Au Bénin, l'enseignant contractuel moyen qui n'a pas obtenu de diplôme pédagogique ne peut pas monter dans l'échelle des salaires. En revanche, les titulaires (ainsi que les contractuels s'ils sont détenteurs d'un diplôme

pédagogique) progressent sur une échelle qui semble relativement attractive dans la mesure où le salaire le plus élevé, selon la catégorie de l'enseignant à laquelle on se réfère, est de 2,4 à 3,1 fois supérieur à celui de l'enseignant débutant de même catégorie.

Les règles de progression vont globalement de pair avec l'ancienneté (voir les détails dans le tableau 5.16) et le nombre total d'années nécessaires pour progresser du salaire minimal au salaire maximal devrait osciller entre 22 et 26 ans.

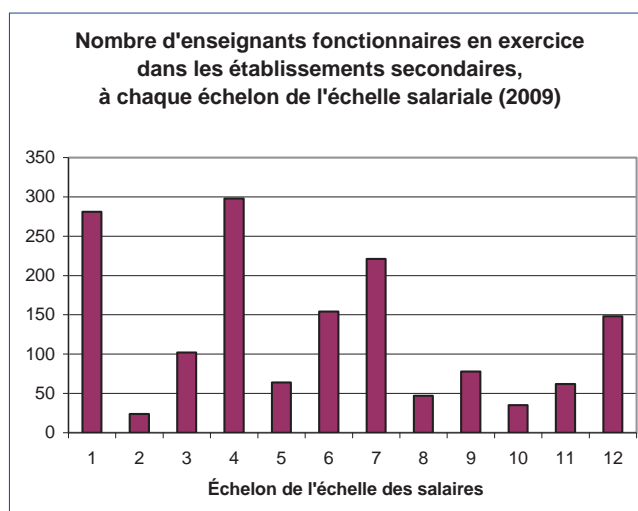
Tableau 5.16
Échelle de salaires des enseignants titularisés de l'enseignement primaire
de la « catégorie B1* » au Bénin

Échelon	Temps nécessaire pour passer à l'échelon supérieur (selon les textes nationaux)	Salaire annuel (FCFA)	Progression salariale par rapport au premier échelon
1	2 ans	902 100	1,0
2	2 ans	1 007 345	1,1
3	2 ans	1 112 590	1,2
4	2 ans en cas d'inspections positives au cours des 3 dernières années, 3 ans autrement	1 217 835	1,4
5	2 ans	1 353 150	1,5
6	2 ans	1 578 675	1,8
7	2 ans	1 683 920	1,9
8	2 ans en cas d'inspections positives au cours des 3 dernières années, 3 ans autrement	1 939 515	2,2
9	2 ans	2 044 760	2,3
10	2 ans en cas d'inspections positives au cours des 3 dernières années, 3 ans autrement	2 150 005	2,4
11	2 ans en cas d'inspections positives au cours des 3 dernières années, 3 ans autrement	2 255 250	2,5
12		2 480 775	2,8

Cette analyse devrait être complétée par celle de la progression des enseignants, fournie par les bases de données nationales. Il est intéressant en particulier d'analyser le pourcentage d'enseignants passés « rapidement » (c'est-

à-dire en 2 ans) ou bien « lentement » du 4e au 5e échelon, du 7e au 8e échelon, du 10e au 11e échelon et du 11e au 12e échelon, ainsi que leurs catégories respectives.

La figure 5.3
indique le nombre d'enseignants à chaque échelon au Bénin



Quel que soit l'intérêt présenté par l'analyse ci-dessus (notamment pour mieux planifier l'évolution de la masse salariale au fil des ans), il est nécessaire, pour se faire une meilleure idée de la progression des enseignants, d'obtenir les bases de données des enseignants, précisant à quel échelon ils se trouvent, pendant combien d'années consécutives, dans la mesure où l'importance des effectifs enseignants situés aux échelons 4 et 7 ci-dessus peut indiquer :

- que la plupart des enseignants tendent à progresser lentement du 4e au 5e échelon et du 7e au 8e ;
- ou que, cette année-là, il y a peut-être eu davantage d'enseignants au 4e échelon qu'au 5e et au 7e échelon qu'au 8e.

La figure 5.3 ne suffit pas pour trancher cette question.

Pour comprendre dans le détail les mécanismes de la progression salariale, il faut donc procéder à l'analyse approfondie des données nationales, ce qui se fera, idéalement, en combinant une analyse de progression sur plusieurs années et les données relatives aux années d'ancienneté de ces enseignants. Outre une description de la fréquence des progressions « lente » et « rapide » dans l'échelle des salaires, il serait bon, idéalement, de décrire aussi le profil des enseignants qui progressent le plus rapidement et le plus lentement.

L'évolution des salaires peut intervenir sous forme de progression sur l'échelle horizontale (comme détaillé ci-dessus) ou de progression sur l'échelle verticale (via un changement de statut). C'est ce second mode de progression qui sera décrit dans la prochaine section.

5.3.2 Mobilité enseignante : possibilité de changement de niveau éducatif, de statut ou de poste

Certains pays offrent aux enseignants la possibilité de progresser d'un niveau éducatif à un autre parce qu'ils disposent d'un système solide d'amélioration des compétences. Si une telle possibilité peut servir d'incitation auprès des enseignants, accroître leur motivation et favoriser les comportements positifs, elle peut aussi créer des difficultés supplémentaires liées à la gestion des flux entre les niveaux éducatifs primaire et secondaire.

En outre, si les systèmes existants de promotion des enseignants d'un niveau éducatif à l'autre ne s'accompagnent pas de programmes de perfectionnement adaptés, ceux qui n'ont pas le profil adéquat courent le risque d'être relégués en seconde zone.

Il importe donc d'évaluer les modalités de cette progression verticale, ainsi que le pourcentage d'enseignants concernés par cette évolution de carrière, en les comparant au nombre de nouveaux enseignants qu'il faut chaque année former et recruter. En Érythrée, par exemple, 66 % des enseignants du premier cycle du secondaire du secteur public sont des certifiés du niveau élémentaire et, au Malawi, 61,5 % des enseignants du secondaire sont des enseignants du primaire qui ont été promus vers les établissements secondaires, même si, dans les deux pays, les taux d'encadrement se sont améliorés dans les établissements primaires. De même, en Gambie, les enseignants de l'éducation de base élémentaire peuvent monter en grade en retournant à l'université pour une formation (diplômante) de 3 ans. Le nombre annuel d'enseignants bénéficiant de ce programme équivaut à près de la moitié des enseignants nouvellement formés entrant dans le primaire (Mulkeen, 2007). Dans tous ces cas de figure, l'ampleur des flux entre primaire et secondaire

a d'énormes conséquences pour la capacité du système à remplir les postes d'enseignants du primaire, d'où la nécessité d'une planification adéquate.

D'un autre côté, certains pays tendent à maintenir les enseignants au niveau éducatif où ils se trouvent, tout en favorisant un changement de statut (par exemple, d'une catégorie de fonctionnaire à la suivante, du statut de contractuel à celui de titulaire).

Il faut se poser les bonnes questions, notamment les suivantes : un enseignant contractuel peut-il devenir titulaire ? Un enseignant communautaire peut-il être recruté sous contrat ? Quelles sont les conditions de ce changement – par exemple, tous les enseignants contractuels se voient-ils offrir un perfectionnement, puis accorder un statut de titulaire, certains enseignants contractuels ont-ils la possibilité de changer de statut par voie de concours (en fonction des postes disponibles chaque année dans la fonction publique), ou tous les contractuels qui passent avec succès un examen donné se voient-ils proposer un changement de statut ?

Toutes ces options sont possibles : le Sénégal a récemment opté pour une politique d'avancement

automatique de tous ses enseignants contractuels. Dans d'autres cas, des statuts (par exemple, l'octroi d'un contrat d'État aux enseignants communautaires) seront accordés au cas par cas.

Quelles que soient les politiques officielles, le pays peut ne pas être en mesure de les appliquer comme il l'entendait pour toute une série de raisons. Une politique consistant à contractualiser l'ensemble des enseignants communautaires peut ne pas parvenir à éliminer cette catégorie dans la mesure où les communautés continueront de recruter de nouveaux enseignants chaque fois que la demande locale n'aura pas été correctement satisfaite, tandis qu'une politique consistant à accorder la titularisation à tous les enseignants contractuels, ou ne serait-ce qu'à une partie d'entre eux, peut s'avérer financièrement inabordable ou exiger des arbitrages sur les niveaux de recrutement supportables pour le pays.

Il importe donc de connaître le pourcentage d'enseignants qui ont effectivement bénéficié d'un changement de statut, d'en connaître le coût et le contexte, ainsi que, en cas de discordances éventuelles entre politiques et pratiques, les raisons de ces discordances (encadré 5.2).

Encadré 5.2

Le cas du Bénin : l'« avancement » au niveau primaire
(contractualisation des enseignants du primaire recrutés localement via un ambitieux programme de formation professionnelle continue) – quelques données

- Dix mille deux cents enseignants seront formés et promus sur une période de 3 ans (cf. la capacité des instituts de formation existants qui est d'environ 1 100 étudiants enseignants/an).
- Financement extérieur.
- Les enseignants promus obtiennent un diplôme pédagogique.
- Coût unitaire annuel de la formation : 187 600 FCFA (cf. le coût annuel de formation d'un enseignant fonctionnaire : 258 000 FCFA).
- Au-delà du coût de la formation, quel sera le coût salarial de cette opération sur le long terme ? Les enseignants promus de cette façon seront-ils reçus à l'examen pédagogique ? (Cet examen sera le même pour les enseignants recrutés localement qui auront été promus que pour les enseignants ayant suivi une formation traditionnelle).

Si le système au cas par cas actuellement en vigueur au Bénin se muait en un mode plus durable de formation continue des enseignants, il pourrait s'avérer intéressant à la fois à des fins de formation ou de perfectionnement d'un nombre suffisant d'enseignants, et comme possibilité de progression de carrière, notamment pour les enseignants contractuels et communautaires.

Enfin, il est important d'évaluer la mobilité géographique des enseignants hors changement de statut et de niveau éducatif. Combien/quel pourcentage d'enseignants changent-ils de poste au cours d'une année scolaire donnée ? Quels sont les procédures de mutation et leur impact sur les enseignants ? Si des enseignants prêts à accepter une mutation en zone rurale se voient encouragés à la mobilité, on pourrait assister à une baisse brutale des effectifs enseignants dans les zones les plus reculées. Mais si, d'un autre côté, les enseignants désireux d'accepter un poste en zone isolée se voient privés de possibilité de changement, le pays pourrait se retrouver

dépourvu du nombre nécessaire de candidats prêts à accepter ce type de poste et manquer d'enseignants dans ces zones.

Par exemple, les effectifs enseignants de l'Afrique du Sud, en grande majorité féminins, n'étaient pas assez mobiles pour répondre aux besoins des écoles. Mais lorsqu'on les a encouragés à changer d'affectation, un grand nombre d'enseignantes clés en mathématiques et en sciences ont quitté l'enseignement (Garson, 1998).

La question de la mobilité entre établissements et les modalités de changement, ainsi que les populations concernées, devront donc être analysées pour compléter le tableau des carrières enseignantes.

5.4 Coût de réalisation de l'EPU : sources intérieures et extérieures de financement des enseignants

Dans les budgets actuels de l'éducation, les salaires des enseignants se taillent généralement la part du lion : jusqu'à 88 % des budgets, avec une moyenne de 70 % (UNESCO-BREDA, 2007). Par la suite, alors qu'il convient de préserver des niveaux de salaires suffisamment attractifs pour avoir des enseignants de bonne qualité,

une hausse excessive des salaires quand le pays n'est pas capable de mobiliser les sources intérieures ou extérieures de financement nécessaires pourrait compromettre ses chances d'atteindre les objectifs de l'éducation pour tous. C'est pourquoi il est essentiel d'évaluer les coûts salariaux et d'estimer, pour différents scénarios, si le pays peut réaliser l'EPU à partir des ressources existantes, et sinon, à combien se monte le déficit et comment il peut être comblé.

Encadré 5.3

Coût de réalisation de l'EPU et sources de financement des enseignants : le cas du Burkina Faso

Les données récentes du Burkina Faso (RESEN, à paraître) montrent que la proportion d'enfants qui achèvent l'enseignement primaire reste faible pour la région (32,5 %, la cible étant de 100 % en 2015). Avec un rapport élèves/enseignant dans l'enseignement primaire de 55/1 (supérieur à la valeur indicative de l'IMOA), 25 % du budget récurrent consacré à l'éducation, et une part du budget consacré à l'enseignement scolaire primaire de 59 % en 2007-08, il serait difficile d'augmenter encore ces valeurs. En 2006, les dépenses salariales représentaient 82 % du budget du ministère de l'Éducation de base, salaires des enseignants et d'une part importante du personnel non enseignants compris (25 % du personnel de l'éducation de base n'enseignent pas, pourcentage plus élevé que la moyenne africaine). Dans un tel contexte, les options politiques envisagées par le pays pour atteindre l'EPU pourraient passer, entre autres, par un usage plus efficace des ressources nationales existantes grâce à une diminution de la part consacrée aux catégories de personnel non enseignantes, de façon à libérer davantage de ressources pour les enseignants.

Des analyses comme celle de l'encadré 5.3 devront s'appuyer sur un modèle de simulation financière du secteur éducatif. Une condition préalable à ce type d'analyse est que la question enseignante soit replacée dans le contexte sectoriel général (et le budget de l'éducation dans le budget national). Comme l'illustre l'exemple du Burkina Faso, le choix de privilégier les dépenses relatives aux non-enseignants aura un fort impact sur les ressources disponibles pour les enseignants, et inversement.

Comme il est indispensable de recourir à des modèles de simulation financière en éducation lorsqu'on débat de la question enseignante, le présent guide propose de faciliter le débat en y intégrant des informations plus détaillées concernant les enseignants.

En général, les modèles de simulation financière en éducation ont recours à des projections du nombre d'élèves aux différents niveaux éducatifs et à des valeurs cibles de rapport élèves/enseignant (REE) pour modéliser le nombre d'enseignants qui sera

nécessaire pour atteindre les objectifs nationaux (à savoir, nombre d'enseignants = nombre escompté d'élèves/REE). C'est ce que l'on sait du budget national global et des choix qui ont été faits concernant la part allouée à l'éducation et la part du budget de l'éducation revenant à chaque niveau (préprimaire, primaire, secondaire, etc.) qui détermine le budget disponible à un niveau éducatif donné.

Les modèles nationaux de simulation financière en éducation indiquent aussi les coûts annexes de l'enseignement, par exemple les ressources nationales affectées à la construction de salles de classe, le coût du personnel non enseignant et celui de la formation continue des enseignants, et ils donnent aussi des informations concernant les niveaux de salaires de ces derniers. Tous ces détails permettent de calculer le déficit de financement projeté et le niveau de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Cependant, bien que, dans la mesure où ils prennent en compte la situation de l'ensemble du secteur, ces modèles offrent une image relativement complète, ils tendent à présenter les salaires en les exprimant par rapport au PIB par habitant et s'appuient généralement sur des valeurs moyennes plutôt que sur le détail des niveaux de salaire par catégorie d'enseignants. Il peut alors s'avérer plus difficile, pour ceux qui participent aux débats sur les politiques nationales concernant les enseignants, de comprendre le sens réel des choix qui sont faits à leur sujet.

C'est pourquoi ce guide propose d'assurer l'accès des personnes appelées à débattre des niveaux de salaires des enseignants et autres sujets connexes à des outils de simulation détaillés et aisément compréhensibles. Il suggère d'ajouter aux modèles de simulation habituels une rubrique plus détaillée sur les enseignants, laquelle aurait pour effet de :

- présenter les niveaux de salaire dans la monnaie locale (et non uniquement par rapport au PIB par habitant) ;
- fournir des informations détaillées (nombre, salaires et incitations, possibilités de carrière) concernant les différentes catégories d'enseignants, au lieu de ne s'appuyer que sur des niveaux de salaire moyens ;
- faire en sorte que l'impact des choix politiques opérés au niveau national sur la carrière de l'enseignant individuel soit mieux compris : par exemple, si le nombre d'enseignants d'une catégorie donnée augmente du fait du recrutement d'une masse de nouveaux enseignants, le niveau de salaire moyen de cette catégorie risque fort de décroître (les salaires étant plus faibles en début de carrière). Cependant, cela ne signifie nullement que le niveau de salaire de l'enseignant individuel va baisser. Il est donc souhaitable que le modèle comprenne une présentation de l'évolution dans le temps du salaire de l'enseignant type.

Le but recherché, en ajoutant ces précisions aux modèles existants, est d'aider l'équipe nationale à évaluer l'incidence, sur les enseignants, des choix politiques qui sont les siens. Le modèle devrait en effet permettre aux pays de se faire une idée de l'impact financier à long terme des choix opérés aujourd'hui et devrait être utilisé en association avec le contenu des précédentes sections de ce chapitre consacrées aux salaires et au statut des enseignants, et, tout particulièrement, à l'attractivité de cette profession par rapport aux autres possibilités qui s'offrent aux enseignants.

Le modèle proposé en annexe indique les calculs à effectuer pour un scénario concernant l'enseignement primaire dans un pays fictif. Bien entendu, ce modèle peut être facilement adapté aux autres niveaux éducatifs : il suffit pour cela de disposer des cibles de scolarisation.

Résumé des données à recueillir

La liste ci-dessous revient sur les principales données qui devront être recueillies dans le cadre du présent chapitre.

5.1 Statut professionnel :

- ensemble des différents statuts professionnels existants, par niveau éducatif (source : autorités chargées des ressources humaines) ;
- nombre d’enseignants par catégorie pendant plusieurs années (source : bases de données scolaires, autorité chargée des ressources humaines, services financiers de l’État) ;
- formation académique et professionnelle minimale exigée par statut professionnel et niveau éducatif (source : autorité chargée des ressources humaines) ;
- pourcentage d’enseignants pour chaque qualification académique selon le statut (source : bases de données scolaires nationales, analyses de type PASEC et SACMEQ) ;
- pourcentage d’enseignants pour chaque qualification professionnelle/durée de la formation (initiale et continue) selon le statut (source : bases de données scolaires nationales, analyses de type PASEC et SACMEQ) ;
- dispositions contractuelles pour chaque catégorie d’enseignants – exemple : qui recrute les enseignants de cette catégorie ? Ont-ils droit à des avantages sociaux ? (source : autorité chargée des ressources humaines).

5.2 Rémunération, incitations et avantages :

- coût salarial pour chaque statut et nombre d’enseignants correspondant. Données sur les dix dernières années (source : services financiers de l’État). Ou salaire à chaque niveau/échelon au sein de chaque statut, et nombre correspondant d’enseignants (source : bases de données scolaires, autorité chargée des ressources humaines, services financiers de l’État). Ou bien, si, pour des années plus anciennes, les indicateurs ci-dessus ne peuvent être obtenus, masse salariale totale et nombre total d’enseignants (source : services financiers de l’État) ;
- données sur les salaires d’autres pays ;
- salaires d’autres professions « à âge et diplômes comparables » (enquêtes auprès des ménages, etc.) ;
- incitations et avantages existants selon le statut, montants et conditions, nombre d’enseignants réellement concernés (bases de données scolaires/autorité chargée des ressources humaines) ;
- modalités de paiement des salaires (services financiers de l’État, ressources humaines) ;
- salaires impayés des années précédentes (ministère des Finances) ;
- opinion des enseignants quant à la régularité du paiement des salaires (si disponible via les enquêtes auprès des enseignants, etc.).

5.3 Carrière enseignante :

- échelle des salaires par catégorie – nombre d’échelons, salaires associés, conditions officielles de progression d’un échelon à l’autre, nombre d’enseignants progressant effectivement d’un échelon à l’autre (bases

de données scolaires et données de l'autorité chargée des ressources humaines pour plusieurs années consécutives) ;

- conditions requises pour changer de catégorie/statut – par exemple, inspection, formation continue –, nombre réel d'enseignants concernés chaque année (bases de données scolaires et données de l'autorité chargée des ressources humaines pour plusieurs années consécutives) ;
- conditions requises pour changer de poste, nombre réel d'enseignants concernés chaque année (bases de données scolaires et données de l'autorité chargée des ressources humaines pour plusieurs années consécutives).

5.4 Coût de réalisation de l'EPU – sources de financement intérieures/ extérieures des enseignants :

- modèle de simulation financière nationale.
- indicateurs du diagnostic sectoriel de l'éducation (budget de l'enseignement primaire, nombre d'enfants d'âge scolaire primaire, taux d'encadrement, taux de redoublement, etc.) ;
- indicateurs déjà réunis dans ce chapitre (salaire par catégorie et échelon, nombre d'enseignants par catégorie, etc.) + taux de départs naturels (prochain chapitre) et coûts de formation.

Chapitre 6

Le contexte professionnel et social

Introduction

Au-delà des facteurs contextuels et des dimensions plus traditionnelles examinées dans les chapitres précédents, il reste un domaine crucial, quoique plus subjectif et moins quantifiable, qui doit être examiné dans le cadre de l'analyse de la question enseignante : le contexte socioprofessionnel. Nous nous intéressons ici à deux dimensions : la satisfaction professionnelle de l'enseignant et le contexte social dans lequel il évolue.

L'élaboration des politiques enseignantes ne peut se faire sans tenir compte du contexte socioprofessionnel, un aspect crucial de la promotion du dialogue social pour la recherche d'un consensus. Les chapitres précédents cherchaient à identifier les principaux défis pour la politique enseignante, avec un espace de dialogue approprié. Cependant, ce dialogue ne naît pas spontanément, il procède d'un contexte qu'il importe de comprendre et de prendre en considération.

La satisfaction professionnelle des enseignants, qui peut être tout simplement définie par le fait de savoir s'ils aiment leur travail, est un facteur important de l'appréciation du contexte social ainsi que de la qualité de l'éducation. Il est par conséquent indispensable d'examiner cet aspect. Son analyse implique une appréciation du niveau de satisfaction à l'aide d'instruments d'évaluation courants ainsi que l'étude des causes de la satisfaction (ou de l'insatisfaction) et

des ambitions professionnelles des enseignants. Elle peut se faire, par exemple, en examinant les données collectées par le PASEC dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne ainsi que par d'autres études faites sur la question, comme les recherches plus approfondies pilotées par Voluntary Service Overseas (VSO).

L'examen du contexte social dans lequel les enseignants évoluent nécessite des entretiens approfondis avec les principaux acteurs du secteur de l'éducation, notamment le gouvernement, les associations de parents d'élèves, les communautés, les ONG, les conseils nationaux de l'éducation, les partenaires du développement, les organisations religieuses, le secteur privé, les médias, les associations professionnelles d'enseignants et les syndicats d'enseignants. Il est essentiel, à ce niveau, d'avoir une idée générale des principaux acteurs de l'éducation dans le pays, de leur cadre d'intervention et de leurs points de repère, des mécanismes de dialogue social existant dans le pays, ainsi que des points de convergence et de divergence entre ces acteurs en ce qui concerne les questions d'éducation. Ces facteurs doivent nécessairement être étudiés si l'on veut comprendre les dynamiques intervenant entre les différents partenaires sociaux qui jouent un rôle dans l'éducation.

6.1 Satisfaction professionnelle de l'enseignant

Les conclusions des recherches effectuées dans les pays industrialisés laissent à penser que si « la qualité de l'enseignant » demeure la variable scolaire la plus importante qui détermine les résultats de l'apprenant, les caractéristiques habituelles de la qualité de l'enseignant (ses qualifications académiques et professionnelles, son statut, son ancienneté, etc.) expliquent beaucoup moins les performances de l'apprenant que l'on ne le croirait (OCDE, 2005). Ce constat est confirmé par les recherches effectuées dans le monde en développement en général et en Afrique subsaharienne en particulier (Bernard et al., 2004).

Les conclusions de ces recherches ont plusieurs fois conduit à penser que la motivation de l'enseignant pouvait constituer un facteur important, néanmoins souvent négligé, influençant les résultats de l'apprenant et la qualité de l'enseignement en général. Cependant, il s'agit là d'une dimension très difficile à comprendre et, à plus forte raison, à mesurer de manière satisfaisante. Cela a amené certains chercheurs à privilégier plutôt l'analyse de la satisfaction professionnelle de l'enseignant. Cette section traite d'une telle satisfaction, qu'il ne faudrait surtout pas confondre avec la motivation de l'enseignant. Si la première est définie par Michaelowa (2002) comme le fait de savoir si l'enseignant est plus ou moins satisfait de son emploi, la seconde fait appel à sa volonté, à son enthousiasme et à son désir d'être un bon enseignant. Celui-ci peut être satisfait de son travail sans pour autant avoir nécessairement la motivation de le faire le mieux

possible. Par exemple, dans une étude menée par VSO au Mozambique sur la motivation de l'enseignant, 87 % des enseignants interrogés ont répondu qu'ils étaient satisfaits de leur travail, alors que seuls 56 % se considéraient comme des enseignants motivés (VSO, 2008).

6.1.1 Satisfaction des enseignants vis-à-vis de leur situation professionnelle

Michaelowa (2002) a analysé les données du PASEC pour 5 pays francophones d'Afrique subsaharienne, en utilisant trois variables pour apprécier le degré de satisfaction :

- la proportion d'enseignants qui optent pour la même profession quand on leur demande quelle profession ils choisiraient s'ils avaient la possibilité de choisir de nouveau (les autres possibilités se rapportaient à des professions dans les secteurs médical, judiciaire, agricole, technique, financier et commercial) ;
- la proportion d'enseignants qui souhaiteraient changer d'école ;
- le nombre mensuel moyen de jours d'absence des enseignants.

Cette analyse, réalisée avec les données de 1995 à 1998, révèle qu'en moyenne, dans les 5 pays étudiés, 53,2 % des enseignants choisiraient de nouveau la même profession, que 43,8 % d'entre eux souhaiteraient changer d'école et qu'ils sont, en moyenne, absents 2,39 jours ouvrés par mois. Ces résultats sont présentés dans le tableau 6.1.

Tableau 6.1
Indicateurs de la satisfaction professionnelle des enseignants d'Afrique francophone, 1995-1998.

	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Madagascar	Sénégal	Total
Proportion des enseignants qui auraient choisi la même profession	56,7 (4,9)	55,8 (5,1)	45,8 (4,6)	65,5 (4,4)	40,6 (5,0)	53,2 (2,2)
Proportion des enseignants qui souhaiteraient changer d'école	43,3 (4,9)	38,9 (5,0)	54,2 (4,6)	23,5 (3,9)	61,5 (5,0)	43,8 (2,2)
Nombre mensuel moyen de jours d'absence des enseignants	2,24 (0,38)	1,80 (0,39)	1,28 (0,16)	2,50 (0,42)	4,72 (0,54)	2,39 (0,18)

Pour analyser la satisfaction professionnelle de l'enseignant dans un pays donné, il est essentiel de déterminer s'il existe déjà des analyses comme celle du PASEC ou si des données de cette nature sont disponibles pour de telles analyses.

Toutes les études quantitatives sur la satisfaction professionnelle et/ou la motivation de l'enseignant, comme celles faites par VSO (encadré 6.1) et d'autres, devraient être examinées.

Encadré 6.1
Avis des enseignants sur la satisfaction professionnelle

« Que se passe-t-il ? Les meilleurs enseignants quittent la profession pour trouver de meilleurs emplois... » (Mozambique)

« L'enseignement est une profession noble : dès que vous vous lancez dans l'enseignement, vous obtenez beaucoup de compensations. C'est pour cette raison que chaque année est comparée à la dernière et je pense que tout un chacun souhaite s'améliorer. » (Rwanda)

« Je me sens heureux presque chaque jour. Rares sont les jours où je ne suis pas heureux d'être un enseignant. Je sais que je participe à la lutte contre la pauvreté extrême, je lutte contre l'analphabétisme, je transmets des messages aux élèves de ma classe et je reçois aussi beaucoup d'eux en retour. Nous participons à la lutte contre les grands fléaux. C'est gratifiant d'être un enseignant. » (Mozambique)

« Les enseignants ont le sentiment qu'ils n'ont rien à gagner dans leur travail. Les conditions de travail dans les salles de classe sont difficiles, c'est pourquoi ils sont naturellement tentés de le quitter. » (Gambie)

Extraits des études de VSO.

Si les informations disponibles sur la satisfaction professionnelle des enseignants sont rares, voire inexistantes, il est essentiel d'effectuer, chaque fois que possible, une étude sur cet aspect. L'approche idéale consisterait à en faire une sur un échantillon représentatif d'enseignants pour ce qui concerne les variables présentées ci-dessus et de compléter l'exercice en y ajoutant les informations qualitatives recueillies à l'occasion des entrevues avec les enseignants et les observations de ces derniers. Un questionnaire type est proposé à cet effet dans l'annexe.

6.1.2 Causes de la satisfaction ou de l'insatisfaction professionnelle des enseignants

On suppose souvent que les bas salaires et, par conséquent, le faible prestige social de la profession enseignante sont les principales causes de l'insatisfaction des enseignants en Afrique subsaharienne. Cependant, il ressort

des recherches effectuées que ce n'est pas nécessairement le cas. Les études du PASEC et de Michaelowa (2002) ont identifié trois autres facteurs clés qui influent de manière significative sur la satisfaction professionnelle des enseignants de 7 pays francophones d'Afrique subsaharienne :

- le nombre d'années d'expérience dans l'enseignement ;
- le niveau académique (niveau d'études atteint) ;
- les conditions de travail (conditions d'enseignement, essentiellement exprimées par les effectifs des salles de classe et les relations entre collègues).

Dans la quasi-totalité des 7 pays étudiés, ces facteurs exercent une influence négative sur la satisfaction professionnelle des enseignants, comme l'indique le tableau 6.2.

Tableau 6.2
Déterminants de la satisfaction professionnelle des enseignants

	Années d'expérience dans l'enseignement	Niveau académique (baccalauréat ou plus)	Effectifs des classes
Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal	- 0,01	- 0,46***	-0,006**
Mali	- 0,01*	- 0,20*	-0,003*
Niger	- 0,02***	- 0,21**	--

Seuil de significativité : * = 10 %, ** = 5 %, *** = 1 %.

Source : Bernard et al. (2004)

En d'autres termes, les enseignants avec le plus d'années d'expérience sont apparemment les moins satisfaits de leur profession (moins enclins à rester enseignants) que leurs nouveaux collègues du Mali et du Niger. Il en va de même pour les enseignants avec des qualifications académiques élevées (niveau baccalauréat ou plus) qui semblent moins désireux de rester dans l'enseignement que leurs collègues ayant un niveau académique inférieur. Les effectifs des

classes sont aussi un facteur très important, en ce sens que celles à grands effectifs sont associées à un faible niveau de satisfaction professionnelle des enseignants. Les travaux de Michaelowa (2002) identifient d'autres facteurs majeurs qui déterminent la satisfaction professionnelle des enseignants, notamment, la proximité de l'école où travaille l'enseignant avec une zone urbaine, la disponibilité des manuels scolaires, le raccordement à l'électricité de l'école, la situation

matrimoniale de l'enseignant (les enseignants vivant avec leur famille sont apparemment plus satisfaits que ceux qui vivent seuls), le sexe de l'enseignant (les femmes semblent plus satisfaites que les hommes) et la syndicalisation.

Il faut donc s'abstenir de restreindre l'analyse à une simple évaluation de la satisfaction professionnelle de l'enseignant et privilégier celle des facteurs qui l'influencent. Naturellement, il existe des différences en fonction du contexte et il est donc important de mener, si possible, l'analyse dans le pays concerné. Les données et analyses du type PASEC peuvent être utilisées et croisées avec les études qualitatives comme, éventuellement, celles du VSO. Toutefois, il sera tout aussi important d'effectuer ce type d'analyse, s'il n'en existe pas encore dans le pays, pour comprendre les nombreux facteurs susceptibles d'affecter la satisfaction ou l'insatisfaction professionnelle de l'enseignant. Dans la mesure où certains de ces facteurs peuvent avoir des implications sur la politique enseignante, il est essentiel de comprendre leur relation avec la satisfaction professionnelle de l'enseignant. En outre, ces facteurs étant nécessairement corrélés avec l'amélioration des résultats de l'apprentissage, il importe de les intégrer aux analyses plutôt que de les en écarter.

6.1.3 Aspirations professionnelles des enseignants

En plus de l'examen du niveau de satisfaction professionnelle des enseignants et des facteurs qui l'affectent, il convient de se faire une idée des aspirations professionnelles des enseignants. Comme cela a été évoqué dans la section 6.1.1, le PASEC a examiné la proportion d'enseignants qui auraient opté pour la même profession si la possibilité leur avait été donnée de choisir à nouveau leur profession. Il s'agit là de l'une des trois variables clés pour évaluer la satisfaction professionnelle de l'enseignant. Il peut aussi être utile d'étudier les aspirations des enseignants qui ne souhaitent pas poursuivre leur carrière dans l'enseignement (les options proposées pour ces derniers sont les secteurs médical, judiciaire, agricole, technique, financier et commercial) ainsi que les aspirations de ceux qui souhaitent rester dans la profession. Souhaitent-ils enseigner au même niveau (par exemple dans le primaire) ou évoluer ? Préfèrent-ils enseigner dans le secteur public ou privé ? Ont-ils l'ambition d'obtenir un poste à responsabilités, comme celui de directeur, ou un poste de non-enseignant, par exemple celui d'inspecteur ? Quelles sont les ambitions des enseignants titularisés par rapport à celles des enseignants ayant un autre statut (par exemple, les enseignants contractuels ou les enseignants communautaires) ? Sur ce dernier point, Bonnet (2007) étudie les ambitions professionnelles des premiers par rapport à celles des enseignants contractuels/communautaires dans quelques travaux du PASEC. Le tableau 6.3 présente ses résultats.

Tableau 6.3
Ambitions professionnelles des enseignants dans des études choisies du PASEC

Pays	Statut	L'enseignant souhaite rester enseignant	Ambitions de l'enseignant
Tchad	Titulaires	49 %	Promotion (83 %)
	Enseignants communautaires	69 %	Fonction publique (63 %)
	Total	60 %	N/D
Guinée	Titulaires	74 %	Promotion (86 %)
	Enseignants contractuels	71 %	Fonction publique (53 %), Promotion (42 %)
	<i>Enseignants communautaires (4)</i>	<i>Tous les cas</i>	<i>Fonction publique (tous les cas)</i>
	Total	73 %	N/D
Mali	Titulaires	63 %	N/D
	Enseignants contractuels d'État/communautaires	66 %	N/D
	Total	65 %	N/D
Mauritanie	Titulaires	53 %	Promotion (79 %)
	Enseignants contractuels (27)	70 %	Promotion (43 %)
	Total	54 %	N/D
Niger	Titulaires	55 %	N/D
	Enseignants contractuels	67 %	N/D
	Total	59 %	N/D

Source : Bonnet (2007).

Comme on l'a indiqué au chapitre 5, les possibilités d'avancement professionnel qui pourraient exister dans un pays (notamment la promotion, l'augmentation salariale, les changements de situation professionnelle, le niveau auquel l'enseignant exerce ou son affectation) sont étroitement liées aux ambitions professionnelles des enseignants et, enfin, à leur degré de satisfaction professionnelle. Il est donc important, dans le cadre de l'analyse des aspirations des enseignants, de prendre en considération les informations collectées sur les grilles salariales, le nombre d'années ouvrant droit à un avancement professionnel, les moyens d'avancement professionnel, les modalités régissant le changement de situation professionnelle, le niveau auquel l'enseignant exerce ou son affectation.

6.2 Contexte social

Au-delà de la satisfaction professionnelle des enseignants et de l'image qu'ils se font de leur profession, il importe d'étudier le contexte social général dans lequel ils évoluent. Le contexte social se définit ici comme l'environnement sociétal et organisationnel plus large des enseignants à l'extérieur du cadre scolaire. Cette étude devrait également intégrer une enquête relative aux principaux acteurs sociaux intervenant dans l'éducation, en particulier le gouvernement, les associations de parents d'élèves, les communautés, les ONG, les conseils nationaux de l'éducation, les partenaires du développement, les organisations religieuses, le secteur privé, les médias, les associations professionnelles

d'enseignants et les syndicats d'enseignants. Il est aussi essentiel d'analyser les préoccupations de ces divers acteurs et les dynamiques intervenant entre eux si l'on veut comprendre le contexte social dans lequel le système éducatif en général et les enseignants en particulier évoluent.

6.2.1 Description des principaux acteurs de l'éducation

Pour se faire une idée précise des principaux acteurs qui interviennent dans le secteur de l'éducation d'un pays donné, il est nécessaire de comparer les informations du gouvernement, telles que présentées par le/les ministères de l'Éducation, avec celles des partenaires eux-mêmes. Pour décrire ces partenaires, il faut nécessairement organiser des entretiens avec eux portant sur plusieurs critères. Certains des principaux critères pour lesquels des informations peuvent et devraient être collectées sont mentionnés ci-dessous :

- mission et mandat ;
 - financement ;
 - membres (nombre et profil des membres, conditions d'adhésion, droit d'adhésion éventuel) ;
 - activités principales ;
 - structure et fonctionnement de l'organisation (aux niveaux national et local).
- En ce qui concerne les syndicats d'enseignants, il importe de garder à l'esprit que dans la terminologie du travail, le syndicat est une institution démocratique, auto-organisée de travailleurs qui souhaitent promouvoir leurs droits en tant que travailleurs et citoyens (site web de l'OIT). Dans les différents pays d'Afrique subsaharienne, il arrive, comme le montre le tableau 6.4 pour l'Ouganda et le Bénin, qu'il y ait un seul ou plusieurs syndicats représentant les enseignants et d'autres catégories de personnel de l'éducation.
- nom de l'organisation ou de l'organisme ;
 - coordonnées et renseignements personnels ;

Tableau 6.4
Syndicats d'enseignants en Ouganda et au Bénin

Ouganda	Bénin
Uganda National Teachers' Union (UNATU)	SNEP-Bénin (Syndicat national de l'enseignement primaire public du Bénin) SYNAPES (Syndicat national des professeurs des enseignements secondaires) SYNEMP (Syndicat national des enseignements maternel et primaire) SYNESTP (Syndicat national des enseignements secondaire technique et professionnel) SYNTRA-MESRS (Syndicat national des travailleurs du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique) SYNESEP (Syndicat national des enseignants et employés du secondaire privé) SNIA-EP (Syndicat national des instituteurs et institutrices, animateurs et animatrices des écoles publiques) SYNAPROLYC (Syndicat national des professeurs des lycées et collèges)

* Ce tableau ne présente que les syndicats d'enseignants affiliés à Education International. Cependant il nous permet de nous faire une idée du grand nombre et de la diversité des syndicats d'enseignants qui peuvent exister dans un seul pays.

Source : Education International. <http://www.ei-ie.org/africa/en/affiliate.php>

6.2.2 Connaissance des cadres et points de repère politiques du secteur éducatif par les acteurs sociaux

Avant de se lancer dans des discussions plus approfondies avec les acteurs sociaux sur les mécanismes de dialogue avec le gouvernement et les points de divergence, il serait utile de se faire une idée de leur degré de connaissance des cadres généraux, des réformes et des points de repère de la politique de l'éducation dans lesquels leur pays évolue. En ce qui concerne les enseignants et leurs associations, Ratteree (2004) souligne que malgré l'adhésion de pure forme à la notion d'une implication active des enseignants et de leurs associations dans les discussions sur les politiques à mettre en œuvre, les difficultés enregistrées, en termes de moyens humains et financiers, dans les pays démunis, comme dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, limitent le degré auquel ils sont consultés sur ces échanges, voire même informés de leur tenue.

Cela est surtout vrai pour le cadre politique et les points de repère majeurs qui servent de fil directeur aux politiques de l'éducation de tous les pays en développement : ceux de l'EPT. Ratteree note que « si les enseignants sont en première ligne, en ce qui concerne la lutte pour l'EPT, car ils sont chargés de dispenser des enseignements à divers niveaux, il n'est pas évident qu'ils aient leur mot à dire dans l'élaboration des programmes d'EPT, ni dans leur mise en œuvre ou dans l'évaluation des points positifs et des points qui le sont moins ». En fait, de nombreux enseignants et leurs associations ne connaissent tout simplement pas les objectifs de l'EPT (Ratteree, 2004). Le même constat peut être fait pour les autres cadres internationaux majeurs, comme les recommandations OIT/UNESCO sur les statuts des enseignants, ainsi que pour les cadres nationaux, comme les plans sectoriels et les politiques nationales de l'éducation, les stratégies ou les plans concernant les enseignants eux-mêmes.

Par conséquent, dans le cadre d'une discussion avec les acteurs sociaux, il est essentiel de

s'informer de leur degré de prise de conscience de ces cadres politiques et autres points de repère, ainsi que des mécanismes institutionnels qui rendent le dialogue social durablement opérationnel. À cet égard, les types de questions suivantes peuvent être posés :

- Connaissez-vous les objectifs de l'EPT ? Quels sont-ils ? Avez-vous été informé ou consulté en ce qui concerne les programmes ou plans nationaux de l'EPT ?
- Connaissez-vous les recommandations OIT/UNESCO concernant les statuts des enseignants ? Quelles sont-elles ? Les avez-vous déjà utilisées ou y avez-vous déjà fait référence ?
- Quelle est la date de la Journée mondiale de l'enseignant ? Votre pays observe-t-il cette journée ? Participez-vous, d'une manière ou d'une autre, à l'organisation des activités de cette journée ?
- Votre pays dispose-t-il d'un plan ou d'un programme pour le secteur de l'éducation ? Avez-vous été informé ou consulté à ce sujet ?
- Votre pays dispose-t-il d'une politique, d'une stratégie ou d'un plan national concernant les enseignants ? Avez-vous été informé ou consulté à ce sujet ?

6.2.3 Mécanismes de dialogue social

S'agissant de l'éducation, le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des recommandations sur le personnel enseignant (CEART) a qualifié le dialogue social de « ciment » des réformes efficaces de l'éducation, un moyen par lequel l'accord et l'engagement des enseignants et de leurs organisations à mettre en œuvre les réformes pourraient être sollicités. Pour ce qui est des normes de l'OIT, le CEART définit le dialogue social comme « toutes les formes de partage de l'information, de

consultation et de négociation entre les autorités publiques et privées chargées de l'éducation, et les travailleurs du secteur de l'éducation ainsi que leurs représentants démocratiquement élus dans les organisations d'enseignants » (CEART,

2003). Cette définition couvre un large champ, du partage des informations à la consultation, en passant par la négociation. Ce champ est représenté dans l'encadré 6.2

Encadré 6.2 Champ du dialogue social dans l'éducation.

Négociation

- Forme la plus aboutie du dialogue social, qui revêt souvent la forme d'une négociation collective et implique un partage du pouvoir de décision, des concessions entre parties et un accord formel, souvent écrit, à mettre en œuvre, à évaluer et dont les modalités sont à renégocier périodiquement.
- Surtout applicable aux décisions relatives aux modalités d'emploi, mais peut aussi toucher à des questions se rapportant à la fois à la politique et au lieu de travail (par exemple, effectifs de la classe).
- Renferme souvent une certaine forme de mécanisme de règlement des conflits, concernant soit des violations des droits d'enseignants, tels que définis dans un accord, soit une ancienne pratique soit les intérêts collectifs des enseignants représentés par leur syndicat. En cas d'absence de mécanisme de règlement des conflits, les législations nationales s'appliquent. Dans de nombreux cas, les deux possibilités s'appliquent.
- Souvent, forme de dialogue la plus difficile et la plus controversée et, lorsqu'elle ne donne pas de résultat, voire qu'elle est formellement rejetée, elle peut déboucher sur des conflits collectifs, comme des grèves ou autres arrêts de travail, entre enseignants et les responsables de l'éducation.



Consultation

- Échanges de vues informels, individuels ou en petits groupes au niveau des établissements → auditions ou entretiens formels entre syndicats d'enseignants et autorités locales, régionales ou nationales de l'éducation.
- Implique que les autorités de l'éducation écoutent les points de vue des enseignants mais elles n'y donnent pas systématiquement suite, les appliquent en partie ou, dans le pire des cas, les ignorent complètement.
- Souvent applicable aux questions touchant à l'ensemble du système éducatif – la politique générale, la planification, l'organisation de l'éducation, les normes et questions concernant la formation du personnel enseignant ou les responsabilités professionnelles.



Échanges d'informations

- Moyens de communication les plus larges avec les enseignants et leurs associations : formes orales ou écrites de communication au niveau des établissements d'enseignement → moyens plus développés et institutionnalisés de partage d'informations entre ministère de l'Éducation et syndicats d'enseignants.

Source : Ratteree (2004).

La manière dont le dialogue social se déroule réellement varie d'un pays à un autre et d'une région à une autre. Ce dialogue a pour principal objectif de promouvoir le consensus et l'implication démocratique des principaux acteurs du monde du travail.

Les enseignants sont les premiers acteurs du secteur de l'éducation impliqués dans le dialogue social, étant donné qu'ils représentent la plus grande partie de la population active de ce secteur. Les recommandations OIT/UNESCO sur les statuts des enseignants soulignent le rôle crucial du dialogue social impliquant les enseignants, tout en insistant sur le fait qu'ils doivent être consultés

et invités à des négociations avant l'adoption de tout processus de réforme de l'éducation.

L'OIT « évalue » le climat du dialogue social par le biais de quatre conventions internationales majeures. Il peut donc être utile de se demander si un pays a ratifié ces conventions, ainsi que d'autres, pour se doter d'une base lui permettant de respecter les droits fondamentaux qui contribuent à promouvoir et à mettre en exergue l'implication des enseignants et des autres travailleurs dans les décisions stratégiques majeures. Le tableau 6.3 présente les quatre principales conventions et fait le point sur leur ratification par les pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 6.5
Ratification des conventions de l'OIT dans les pays d'Afrique subsaharienne

Convention	Pays d'Afrique subsaharienne l'ayant ratifiée
Convention sur le droit syndical et la protection du droit syndical, 1948 (n° 87)	Tous à l'exception de la Guinée-Bissau, du Kenya, de la Somalie et du Soudan
Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (n° 98)	Tous à l'exception de la Somalie
Convention sur les relations de travail (dans la fonction publique), 1978 (n° 151)	Botswana, Tchad, Ghana, Guinée, Mali, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Zambie
Convention sur la négociation collective, 1981 (n° 154)	Gabon, Niger, Sao Tomé-et-Principe, République-Unie de Tanzanie, Ouganda, Zambie

Sources : Vere (2007), base de données ILOLEX sur les normes internationales du travail. <http://www.ilo.org/ilolex/french/index.htm>

Cependant, il existe une différence manifeste entre le niveau de ratification des conventions relatives au dialogue social par un pays et le respect effectif de leurs dispositions par ce dernier, quand il s'agit d'inviter et d'impliquer les enseignants dans la prise de décisions concernant l'éducation. En Afrique subsaharienne, certains pays, notamment parmi ceux ayant ratifié les conventions susvisées, sont tributaires d'un contexte qui ne favorise pas le dialogue social, une situation qui prive juridiquement les enseignants de la liberté d'association, d'organisation indépendante et de négociation collective. D'autres pays reconnaissent

ces droits, tout en leur imposant des limites par le biais d'autres lois et/ou pratiques. Enfin, d'autres pays ne se contentent pas seulement de protéger les droits des enseignants, ils œuvrent aussi activement à leur promotion.

La Namibie est un exemple éducatif de cette dernière catégorie, en ce sens que le Namibian National Teachers' Union (NANTU) participe régulièrement à des négociations sur les conditions de travail des enseignants. Ces négociations débouchent constamment sur des accords triennaux dont la mise en œuvre fait ensuite l'objet de débats. En

outre, le NANTU et le ministère de l'Éducation ont mis en place un comité technique qui se réunit chaque mois pour des échanges d'informations et de vues. Le NANTU travaille également dans d'autres cadres qui couvrent les questions de définition des normes, de qualification et de conditions de travail. De même, à Maurice, des réunions triparties régulières (impliquant le gouvernement, les employeurs du secteur privé et les syndicats d'enseignants) sont convoquées pour examiner les questions de l'augmentation des indemnités de cherté de vie. En Afrique du Sud, les organisations d'enseignants sont convenues, avec le ministère de l'Éducation, de la création d'un cadre pour les relations du travail couvrant les domaines de négociation usuels ainsi que les questions pédagogiques. Le Conseil sur les relations du travail dans l'éducation (ELRC : Education Labour Relations Council) a été créé. Il s'agit d'un organisme permanent pour des échanges de vues sur les questions de travail dans le secteur de l'éducation, notamment dans un cadre de consultations et de négociations générales dans le secteur public. Le CEART a qualifié ce genre de cadre de bonne pratique dans le domaine clé du dialogue sur les politiques (Vere, 2007).

Ainsi, l'analyse de la participation des enseignants au dialogue social requiert un examen approfondi afin de déterminer si et comment ce dialogue se déroule dans la réalité. Les échanges de vues avec les syndicats d'enseignants, ainsi qu'avec le(s) ministère(s) de l'Éducation doivent aborder plusieurs questions clés dans ce domaine, comme :

– la nature et le contenu des réunions/consultations/négociations entre syndicat(s) et/ou association(s) professionnelle(s) et le gouvernement au cours de la dernière année académique ;

– les accords conclus entre syndicat(s) et/ou association(s) professionnelle(s) et le

gouvernement au cours de la dernière année académique ;

– l'existence de mécanismes, organismes ou autres structures de consultation gouvernement/syndicat pour les réunions/consultations/négociations/règlement des conflits.

6.2.4 Principaux points de convergence et de divergence entre acteurs sociaux

L'examen des principaux points de convergence et de divergence entre les divers acteurs sociaux et le gouvernement constitue un bon indicateur du contexte social dans lequel évoluent les enseignants et leurs associations (encadré 6.3). Ainsi, les entrevues organisées avec ces organismes devraient également permettre l'examen de questions comme :

– la nature de la/des divergences ;

– la position du gouvernement sur la/les divergences ;

– la forme de dialogue éventuellement utilisée pour débattre de la/des divergences ;

– les règlement et résultat(s) prévus.

L'annexe comprend deux questionnaires, l'un peut être utilisé dans les entrevues organisées avec les syndicats d'enseignants et l'autre avec les autres acteurs sociaux afin d'étudier toutes les questions soulevées dans la deuxième section de ce chapitre. Ces questionnaires ont été élaborés et testés, au cours d'un exercice pilote, en Ouganda et au Bénin.

Encadré 6.3

La violence à l'école en tant que question liée au contexte social.

Une question majeure qui ne saurait être passée sous silence lors de l'analyse du contexte social est celle de la violence à l'école, qui s'impose comme un phénomène courant dans de nombreuses parties du monde, en particulier en Afrique subsaharienne. Une récente publication de l'UNESCO, *L'éducation prise pour cible* (2007), fait le tour de la question :

« Certaines parties du monde sont devenues des lieux où l'élève, l'enseignant ou le responsable de l'éducation est en danger de mort. Les attaques contre l'éducation échappent souvent à l'attention de la communauté internationale, dans le fracas des armes que connaissent les pays touchés par des conflits. Or, le nombre des cas signalés d'assassinat, de bombardement, d'incendie d'école et d'autres attaques contre le personnel et les bâtiments scolaires et universitaires a connu une augmentation spectaculaire au cours des trois dernières années, à mesure que les conflits locaux de par le monde prenaient un caractère de plus en plus sanglant. Il n'existe pas de chiffres précis à l'échelle mondiale sur le nombre d'enseignants, d'élèves ou de responsables tués chaque année, ni sur d'autres types d'attaques telles que les enlèvements, la torture et les menaces de violence, pas plus qu'il n'existe de chiffres précis à l'échelle mondiale sur le nombre d'attaques contre des écoles, des universités et des bureaux de l'éducation. »

Ainsi, il importe, en analysant le contexte social par le biais d'entretiens avec les acteurs sociaux, de prêter une attention toute particulière aux questions touchant à la violence scolaire. Elles peuvent constituer un point de convergence ou de divergence crucial entre les divers acteurs sociaux. Il importe de comprendre quelles mesures éventuelles sont prises par le gouvernement et d'autres parties pour prendre en charge ces questions, quand elles existent.

Annexe

Profils de compétence pour la composition d'une équipe nationale (Analyse des questions enseignantes)

Chapitres	Compétences	Profils et origines institutionnelles
Chapitre 1	<ul style="list-style-type: none"> - Macroéconomie et budget - Démographie - EMIS (SIGE) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 économiste (Ministère des finances et du budget) - 1 démographe (Université / Institut national de statistiques) - 1 statisticien-planificateur (Ministère de l'éducation) - 1 représentant des syndicats enseignants, familier avec les EMIS (SIGE) et/ou les questions budgétaires
Chapitre 2	<ul style="list-style-type: none"> - Projections statistiques 	<ul style="list-style-type: none"> - 2 statisticiens-planificateurs (Ministère de l'éducation)
Chapitre 3	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de la formation des enseignants - Analyse statistique - Analyses coût-efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 spécialiste de la formation initiale (avant entrée en fonction) aux niveaux du primaire et du secondaire (ministère de l'éducation) - 1 spécialiste de la formation continue des enseignants aux niveaux primaire et secondaire (Ministère de l'éducation) - 1 économiste statisticien (Ministère de l'éducation) - 1 représentant des syndicats enseignants, spécialiste de la formation des enseignants - 1 représentant des ONGs, travaillant dans le domaine de la formation des enseignants
Chapitre 4	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse statistique - Analyse des processus d'affectation des enseignants - Analyse de la gestion de l'absentéisme des enseignants - Analyse de l'attrition des enseignants 	<ul style="list-style-type: none"> -- 1 spécialiste de l'affectation des enseignants (DRH ou service en charge du déploiement au Ministère de l'éducation) - 1 spécialiste des questions d'absentéisme des enseignants (Ministère de l'éducation) - 1 statisticien planificateur - 1 représentant des syndicats enseignants
Chapitre 5	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de la carrière des enseignants - Analyse comparative des rémunérations des enseignants - Analyse de l'impact des coûts salariaux sur le budget 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 spécialiste des ressources humaines (Ministère de l'éducation) - 1 technicien des questions budgétaires (Ministère des Finances) - 1 économiste statisticien - 1 représentant des syndicats enseignants - 1 représentant des APE/ONG
Chapitre 6	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse de la satisfaction des enseignants - Analyse du contexte social - Analyse des mécanismes de dialogue social 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 statisticien (Ministère de l'éducation) - 1 sociologiste (Ministère de l'éducation/Université) - 1 spécialiste du dialogue social (Ministère de l'éducation) - 1 représentant du Ministère des finances - 1 représentant des APE

Annexe

Questionnaire pour les acteurs sociaux *Toolkit* pour le développement des politiques enseignantes

Date de l'entretien :.....

Informations relatives à la personne interrogée

Nom :.....
Position/Rôle :.....dans :.....le :.....
Syndicat :.....
Téléphone :.....
Adresse e-mail :.....

Informations générales

Quel est le nom complet de votre syndicat ?.....
En quelle année votre syndicat a-t-il été créé ?.....

Quels niveaux d'enseignement sont couverts par votre syndicat ? (Cocher la/les cases appropriées)

Préprimaire Primaire Secondaire Supérieur/postsecondaire

Quel est le nombre d'adhérents de votre syndicat ?.....

Vos adhérents s'acquittent-ils d'une cotisation ? Oui Non

Si oui, quel est le montant de la cotisation annuelle ?.....

Votre syndicat est-il membre d'une fédération nationale/régionale/internationale ?

Oui Non

Si oui, lesquelles ?.....

Organisation et fonctionnement du syndicat

Pouvez-vous décrire la structure organisationnelle de votre syndicat au niveau national (structures de gouvernance, composition et fonctionnement de ces structures) ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
Pouvez-vous décrire la structure organisationnelle de votre syndicat au niveau local (structures de gouvernance, composition et fonctionnement de ces structures) ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Connaissance des principaux cadres et points de référence stratégiques

Comment qualifieriez-vous le degré de prise de conscience, par vos membres, de l'éducation pour tous (EPT) et de ses objectifs ?

- Très conscients
- Conscients
- Pas très conscients
- Pas conscients

Votre syndicat a-t-il été informé ou consulté au sujet du programme national d'EPT ?

- Oui
- Non

Si oui, dites comment :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Comment qualifieriez-vous le sentiment de vos membres au sujet de la campagne en faveur de l'enseignement primaire universel (EPU) et des défis qui pourraient en découler ?

- Très favorables
- Favorables
- Pas très favorables
- Pas favorables

Comment qualifieriez-vous le degré de prise de conscience, par vos membres, des recommandations OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant ?

- Très conscients
- Conscients
- Pas très conscients

Pas conscients

Avez-vous déjà utilisé les recommandations OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant ou y avez-vous déjà fait référence au cours du dialogue social avec le gouvernement ?

Oui Non

Si oui, dites pour quelle raison :

.....
.....
.....
.....
.....

Observez-vous la Journée mondiale des enseignants ? Oui Non

Si oui, dites comment :

Réunion(s)/séminaire(s) national (nationaux)

Réunion(s)/séminaire(s) local (locaux)

Manifestation

défilé

Autres : veuillez préciser.....

Votre syndicat participe-t-il aux événements organisés à l'occasion de la Journée mondiale des enseignants ? Oui Non

Votre syndicat a-t-il été consulté au sujet de l'élaboration des politiques/stratégies/plans nationaux concernant les enseignants ? Oui Non

Si oui, veuillez dire lesquels et comment :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Votre syndicat a-t-il été consulté au sujet de l'élaboration des principaux plans ou programmes du secteur de l'éducation ? Oui Non

Si oui, veuillez dire lesquels et comment :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Consultation et dialogue social

Comment qualifieriez-vous le dialogue social dans le secteur de l'éducation ?

- Très satisfaisant
- Satisfaisant
- Pas très satisfaisant
- Pas satisfaisant

Existe-t-il un mécanisme ou une structure de consultation et de dialogue social avec le gouvernement dans le secteur de l'éducation ? Oui Non

Si oui, pouvez-vous préciser les modalités de participation de votre gouvernement à ce mécanisme ou cette structure ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Avez-vous le sentiment que ce mécanisme/structure est :

- Très utile
- Utile
- Pas très utile
- Pas utile

Votre syndicat a-t-il des idées ou des suggestions concrètes pour améliorer le dialogue social dans le secteur de l'éducation ? Oui Non

Si oui, quelles sont ces idées ou suggestions ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Votre syndicat a-t-il participé à une grève ou à des grèves pendant l'année scolaire en cours ? Oui Non

Si oui, quelle a été la durée de cette/ces grèves ?.....

Quelles étaient les principales revendications/doléances de votre syndicat pendant cette/ces grèves ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Ces revendications/doléances ont-elles été satisfaites ?

- Oui, toutes
- Oui, en partie
- Non

Si ces revendications/doléances ont été partiellement satisfaites, quels sont les principaux résultats obtenus à l'issue de cette grève ou de ces grèves ?

.....
.....
.....
.....
.....

Au-delà de l'année scolaire en cours, votre syndicat a-t-il été impliqué dans une grève au cours des cinq dernières années ? Oui Non

Si oui, quelle a été la durée de la grève qui, à votre avis, a été la plus importante ?.....

Quelles ont été vos principales revendications/doléances au cours cette grève ?

.....
.....
.....
.....
.....

Ces revendications/doléances ont-elles été satisfaites ?

- Oui, toutes
- Oui, en partie
- Non

Si les revendications/doléances n'ont été satisfaites que partiellement, quels sont les principaux résultats obtenus à la suite de cette grève ou de ces grèves ?

.....
.....
.....
.....
.....

Aujourd'hui, quelles sont les trois principales revendications/doléances de votre syndicat ?.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

À votre avis, le dialogue avec le gouvernement en ce qui concerne ces revendications/doléances est-il :

Très satisfaisant

Satisfaisant

Pas très satisfaisant

Pas satisfaisant

À votre avis, le risque de nouvelles grèves dans le secteur de l'éducation est-il :

Très élevé

Élevé

Pas très élevé

Pas élevé

Bibliographie

Akyeampong, K., Djangmah, J., Oduro, A., Seidu, A., Hunt, F. (2007). *Access to basic education in Ghana : the evidence and the issues*. Country analytic report. CREATE. Center for International Education. University of Sussex.

Banque mondiale (2004a). Bénin : pour une plus grande efficacité de la dépense publique. Examen de trois secteurs clés. Revue des dépenses publiques, Rapport n° 29656-BEN.

— (2004b). Guinea-Bissau : the challenge of restoring budgetary discipline. A public expenditure review. Report n° 27175-GW.

— (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.

— (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.

— (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.

— (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.

— (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.

— (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.

— (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.

— (2008). Madagascar PETS.

Bernard, J.-M. (2007). La fonction de production éducative revisitée dans le cadre de l'éducation pour tous en Afrique subsaharienne : des limites théoriques et méthodologiques aux apports à la politique éducative. Thèse. Dijon : Université de Bourgogne.

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

- 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'éducation pour tous 2008. Paris : UNESCO.
- Bressoux, P., Kramarz, F., Prost, C. (2006). *Teachers' training, class size and students' outcomes : evidence from third grade classes in France*. Dans : Team for Advanced Research on Globalization, Education, and Technology (TARGET) and the National Research Data Centre Program. Communication présentée à la Conference on Education, Training and the Evolving Workplace. Vancouver.
- CEART (2003). *Rapport de la huitième session*. Paris : UNESCO et OIT.
- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K., Rogers, F. H. (2006). Missing in action : teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic Perspectives* 20 (1) : 91-116.
- Das, J., Dercon, S., Habyarimana, S.P., Krishnan, J. (2005). Teacher shocks and student learning : evidence from Zambia. Policy Research Working Paper. n° 3602. Washington D. C. : Banque mondiale.
- Duflo, E., Hanna, R. (2005). *Monitoring works : getting teachers to come to schools*. NBER working paper, n° 11 880.
- Haub, C. (2006). *Fiche de données sur la population mondiale 2006*. Washington D. C. : Population Reference Bureau.
- ISU. (2006). Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015. Montréal : ISU.
- Jacob, B.A., Lefgren, L. (2004). The impact of teacher training on student achievement : quasi-experimental evidence from school reform efforts in Chicago. *Journal of Human Resources* 39 (1) : 50-79.
- Jarousse, J.P. Suchaut, B. (2002). Les absences des enseignants dans le premier cycle de l'enseignement fondamental en Mauritanie : importance, déterminants et conséquences sur les apprentissages des élèves. Dijon : Irédu/Université de Bourgogne.
- Lewin, K. (2004). The pre-service training of teachers – Is it fit for purpose and how can it be improved ? EFA Global Monitoring Report. Policy Paper.
- Malawi National Statistical Office (1998). *Population and housing census final report of Malawi 1998*. National Statistical Office.
- Malawi National Statistical Office (2008). *Population and housing census preliminary report of Malawi 2008*. National Statistical Office.

- Mapto Kengne, V. Mingat, A. (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. Communication. Colloque AFEC, Caen, 23-25 mai 2002.
- Michaelowa, K. (2002). Teacher job satisfaction, student achievement, and the cost of primary education in francophone sub-Saharan Africa., Allemagne : Hamburg Institute of International Economics. Discussion Paper n°188.
- Michaelowa, K., Wechtler, A. (2006). The cost-effectiveness of inputs in primary education : insights from the literature and recent student surveys for sub-Saharan Africa. Association for the Development of Education in Africa. Document de travail
- Mingat, A., Suchaut, B. (2000). Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative. Bruxelles : De Boeck Université.
- Mingat, A. et al. (2001). Guide méthodologique pour la préparation d'un rapport d'état du système éducatif national. Document de travail.
- Mulkeen, A. (2006). *Teachers for rural schools : a challenge for Africa, Biennale on education in Africa. Libreville* : Association for the Development of Education in Africa.
- Nkengne Nkengne, P. (2010). What contexts are favorable for the adoption of the contract teacher policy ? The case of francophone African countries. IREDU Working Paper, n° DT 2010-1.
- OCDE (2005). Teachers matter : attracting, developing and retaining effective teachers. Paris : OCDE.
- PASEC. (2004a). Les enseignants contractuels et la qualité de l'école fondamentale publique au Mali : quels enseignements ? Dakar : CONFEMEN.
- (2004b). Les enseignants contractuels et la qualité de l'enseignement de base au Niger : quel bilan ? Dakar : CONFEMEN.
- (2006a). La qualité de l'éducation en Mauritanie. Quelles ressources pour quels résultats ? Dakar : CONFEMEN.
- (2006b). La formation des enseignants contractuels. Étude thématique – Guinée. Dakar : CONFEMEN.
- (2007). Diagnostic de la qualité de l'enseignement primaire au Bénin.
- Patrinos, H. A., Kagia, R. (2007). Maximizing the performance of education systems : the case of teacher absenteeism. Dans : Campos, J. E., Pradham S. (dir. publ.). *The many faces of corruption : tracking vulnerabilities at the sector level*. Washington D. C. : Banque mondiale.
- Pôle de Dakar (2003). Passer de la monnaie courante à la monnaie constante : utilisation du déflateur du PIB. Note méthodologique.

RESEN. (2002a). Le système éducatif ivoirien ; éléments d'analyse pour instruire une politique éducative nouvelle dans le contexte de l'EPT et du PRSP.

— (2002b). Le système éducatif béninois : performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative.

— (2003). Cameroun. Éléments de diagnostic pour la politique éducative dans le contexte de l'EPT et du DSRP.

— (2005a). Le système éducatif de la République démocratique du Congo : priorités et alternatives.

— (2005b). Éléments de diagnostic du système éducatif tchadien. Pour une politique éducative nouvelle.

— (2005c). Éléments 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.

— (2006a). Le système éducatif congolais : diagnostic pour une revitalisation dans un contexte macroéconomique plus favorable.

— (2006b). Éléments d'analyse du secteur éducatif au Togo.

— (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.

— (2007b). Éléments de diagnostic du système éducatif mauritanien.

— (2009). Le système éducatif béninois : diagnostic pour une politique sectorielle mieux équilibrée et plus efficace, élaboré conjointement par le gouvernement béninois.

— (à paraître). Le système éducatif bissau-guinéen : éléments de diagnostic.

— (à paraître). Le système éducatif du Malawi : éléments de diagnostic.

Ratteree, B. (2004). Teachers, their unions and the Education for All campaign. Document de référence pour le Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2008. Paris : UNESCO.

UNESCO-BREDA (2007). L'urgence de politiques sectorielles intégrées : rapport Dakar + 7. Dakar : UNESCO-BREDA.

— (2009). La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant. Dakar : UNESCO-BREDA.

Vere, A. (2007). Social dialogue in the education sector : an overview. Genève : OIT.

VSO (2008). Listening to teachers : the motivation and morale of education workers in mozambique. Londres : VSO.

Webographie

<http://esa.un.org/unpp/index.asp>

www.worldbank.org/data/wdi

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>

<http://www.imfstatistics.org/imf>

http://www.vso.org.uk/get_involved/Issues_and_Campaigns/valuing_teachers_main.asp

http://www.ilo.org/global/Themes/Workers_and_Employers_Organizations/TradeUnions/lang--en/index.htm

<http://www.ei-ie.org/africa/en/affiliate.php>

<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>