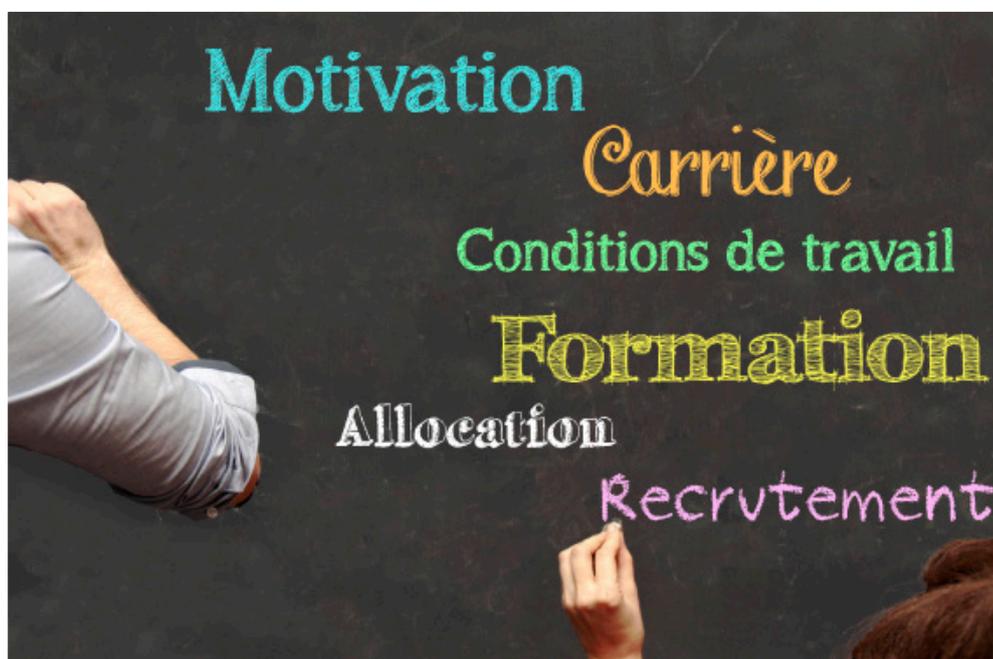


Défis actuels de la gestion des enseignants



Coordination et rédaction des matériels :
B. Tournier (IIPE) et G. Gottelmann-Duret (consultante)

Ces matériels se fondent sur les études et les activités opérationnelles de l'IIPE dans le domaine de la gestion des enseignants, et n'auraient pu être réalisés sans les précieuses contributions de J. Caselli, F. Cros, J. Clauzier, A. de Grauwe, P. Dias da Graça, A. Lachet, K. Segniagbeto et K. Sylla. Nos chaleureux remerciements vont aussi à A. Best, C. Chimier, M. Conq, L. Gargam et I. Raudonyte pour leur soutien tout au long de leur développement.

Ces matériels sont destinés à être mis à jour régulièrement. Des suggestions d'amélioration sont les bienvenues et peuvent être envoyées à grh@iiep.unesco.org

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIPE. Les appellations utilisées et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Ces modules ont été composés sur les ordinateurs de l'IIPE et imprimés dans l'atelier de l'IIPE.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne pourra être reproduite, sauvegardée dans un système de stockage, ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit - électronique, électrostatique, magnétique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre - sans l'autorisation écrite préalable de l'UNESCO/Institut International de Planification de l'Education (IIPE).

Table des matières

Liste des abréviations.....	2
Liste des encadrés.....	2
Liste des tableaux.....	2
Liste des graphiques	3
Partie 1. La problématique.....	7
1.1 La gestion des enseignants : une priorité	7
1.2 Focus sur la qualité	8
1.3 Les éléments d'une « bonne » gestion.....	9
Partie 2. La gestion des personnels enseignants face aux défis.....	11
2.1 Assurer une offre suffisante de personnels enseignants	11
2.2 Répondre aux exigences d'efficience et d'équité.....	21
2.3 Sans oublier les impératifs d'un personnel de qualité.....	24
2.4 L'importance d'une véritable Gestion des Ressources Humaines (GRH) dans le secteur éducatif	27
Bibliographie.....	30

Liste des abréviations

CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage
ENS	Ecole normale supérieure
ENIS	Ecole normale d'instituteurs
EPT	Education pour tous
EPU	Enseignement primaire universel
GRH	Gestion des ressources humaines
IPE	Institut international de planification de l'éducation
ISU	Institut de statistiques de l'UNESCO
MEMP	Ministère de l'enseignement maternel et primaire
PASEC	Programme d'analyse des systèmes d'éducation des pays membres du CONFEMEN
REM	Ratio élèves/maître
RESEN	Rapport d'état d'un système national
TTISSA	Initiative de l'UNESCO pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
BIT	Bureau international du Travail

Liste des encadrés

Encadré 1.1 : Assurer une éducation de qualité : le rôle clé des enseignants	8
--	---

Liste des tableaux

Tableau 2.1 : Augmentation requise du nombre d'enseignants au primaire pour atteindre l'EPU d'ici à 2015 (Besoins estimés d'enseignants entre 2010 et 2015 en milliers)	12
Tableau 2.2 : Intensité de la pénurie d'enseignants dans certains pays africains.	12
Tableau 2.3 : Nombre de nouveaux postes d'enseignants nécessaires pour que tous les enfants soient accueillis au premier cycle du secondaire, 2015-2030	14
Tableau 2.4 : Répartition et rémunération des enseignants en Afrique subsaharienne francophone, selon leur statut (au début des années 2000)	18
Tableau 2.5 : 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)	22

Tableau 2.6 : Ratio élèves-maître (REM) par département dans les enseignements maternel et primaire au Bénin en lien avec le recrutement d'enseignants non-fonctionnaires	23
Tableau 2.7 : Critères d'admission en formation initiale pour les enseignants du primaire dans plusieurs pays	25
Tableau 2.8 : Écart estimé entre besoins et capacités de formation initiale des enseignants du primaire au Bénin	25
Tableau 2.9 : Caractéristiques du système de formation initiale pour les enseignants du primaire dans quelques pays anglophones	26

Liste des graphiques

Graphique 2.1 : Déficit d'enseignants par région, entre 2015 et 2030	13
Graphique 2.2 : Augmentation des coûts pour payer les enseignants supplémentaires	15
Graphique 2.3 : Coûts des enseignants supplémentaires par rapport au PIB	16

Unité 1. Défis actuels de la gestion des enseignants

..... UNITÉ 1

Une gestion efficace des enseignants est capitale à la réussite de tout système éducatif. Or, la grande majorité des gouvernements, notamment dans les pays à faible revenu, sont confrontés à des défis considérables pour gérer de manière rationnelle les personnels de la fonction publique et notamment les personnels enseignants qui en constituent une très grande partie.

L'Unité 1 commencera par donner une vision d'ensemble de l'importance de la gestion des enseignants avant de donner un aperçu des préoccupations majeures auxquelles les gouvernements doivent faire face. Celles-ci incluent l'évolution des effectifs ainsi que leur financement, le recrutement des enseignants et leur formation, une allocation équitable, sans oublier les impératifs de qualité.

La **Partie 1** explique brièvement les raisons pour lesquelles tout système éducatif a besoin d'une gestion efficace de ses personnels.

La **Partie 2** introduit les défis actuels de la gestion des personnels enseignants.



Objectif de l'unité :

L'Unité 1 a pour objectif de présenter les défis majeurs actuels en termes de gestion des enseignants. Elle sert d'introduction générale afin de vous familiariser avec ces défis et de les comparer avec les problématiques rencontrées dans vos pays respectifs. Les unités suivantes permettront, entre autres, d'approfondir les différents thèmes évoqués dans cette unité.



Contenu de l'Unité :

L'unité traite des points suivants :

- L'importance d'une gestion rationnelle des personnels du secteur éducatif, notamment des enseignants ;
- Les grands défis de la gestion des enseignants, aujourd'hui.



Résultats escomptés de l'apprentissage :

- Expliquer l'importance d'une bonne gestion des enseignants pour l'atteinte des objectifs nationaux d'éducation ;
- Analyser les principaux défis actuels de la gestion des enseignants, notamment dans les pays à faible revenu ;
- Comparer ces défis par rapport à leur contexte national.



Questions de réflexion :

Dans cette unité vous serez invité à répondre à des questions de réflexion en rapport avec le contenu de la Partie 2. Ces questions vous permettront de réfléchir au contenu de cette partie afin de mieux l'assimiler. Elles rendront votre apprentissage plus actif et donc plus profitable.



Lectures complémentaires :

Outre le présent document relatif à l'Unité 1 du matériel, nous vous recommandons vivement de consulter les documents suivants :

Pôle de Dakar (2009). La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant. Dakar: UNESCO BREDA. Chapitres 2, 3 et 4.

Pôle de Dakar (2011). La question enseignante au Bénin : Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable. Dakar: UNESCO BREDA.

UNESCO (2005). Rapport mondial de suivi 2005 sur l'EPT - l'Impératif de qualité. Paris: UNESCO. Chapitre 4.

UNESCO (2014). Rapport mondial de suivi 2013/2014 sur l'EPT - Enseigner et apprendre. Paris: UNESCO. Chapitres 4, 5 et 6.

UNESCO-ISU (2012). La demande mondiale d'enseignants au primaire - mise à jour 2012. Projections pour atteindre l'enseignement primaire universel en 2015. Bulletin d'information de l'ISU, n° 27. Montréal: UNESCO-ISU.

UNESCO-ISU (2013). Un enseignant pour chaque enfant: Prévoir la demande mondiale d'enseignants pour la période 2015-2030. Bulletin d'information de l'ISU, n° 10. Montréal: UNESCO-ISU.

UNESCO (2010). Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante. Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA). Guide pour le développement des politiques enseignantes. Paris: UNESCO. Chapitre 1.

UNESCO (2009). Secondary Teacher Policy Research in Asia: Teacher Numbers, Teacher Quality: Lessons from Secondary Education in Asia. Bangkok: UNESCO (*en anglais uniquement*).

Partie 1. La problématique

1.1 La gestion des enseignants : une priorité

Les enseignants représentent plus de la moitié des personnels de la fonction publique d'Etat et les dépenses sur leurs salaires peuvent atteindre trois quarts du budget de fonctionnement du ministère de l'éducation. De plus, dans de nombreux pays en développement, l'adhésion aux objectifs de l'Education Pour Tous (EPT) a poussé les gouvernements à faire entrer à l'école un nombre plus important d'élèves, et à recruter massivement de nouveaux enseignants. Des besoins additionnels d'enseignants se sont par ailleurs fait ressentir dans un grand nombre de pays aux niveaux du post-primaire qui connaît, notamment dans les pays venant d'atteindre l'EPT, une expansion explosive.¹

En conséquence, la gestion rationnelle des enseignants est devenue une priorité : il s'agit de dégager des ressources humaines requises en vue de faire progresser la scolarisation aux différents niveaux à un coût supplémentaire limité.

Le coût et l'efficacité des systèmes d'éducation en général dépendent, dans une large mesure, de la gestion des ressources humaines. En effet, les objectifs de développement *quantitatif* de l'éducation (dans le cadre de l'EPT par exemple) peuvent être atteints de manière plus efficace et plus efficiente si les ressources humaines requises pour cela, en particulier le personnel enseignant, sont planifiées, allouées, utilisées et gérées avec soin.

Par ailleurs, **la gestion des enseignants ne peut pas demeurer purement quantitative et procédurale** car l'efficacité de l'enseignement est liée à des aspects *qualitatifs* tels que les compétences et la motivation des enseignants (et aussi celles d'autres acteurs autour de l'école, comme les chefs d'établissement, les conseillers pédagogiques ou d'orientation, les inspecteurs, sans oublier le personnel affecté dans les différentes directions du ministère).

Alors que les défis concernant l'expansion de l'offre aux différents niveaux, et les moyens pour y répondre par des recrutements et des formations d'enseignants, **varient considérablement en fonction du contexte général et de l'état spécifique de l'éducation**, presque tous les pays dans le monde sont actuellement confrontés à des problèmes d'équité dans l'affectation des personnels enseignants (entre les différentes régions géographiques, et/ou les types d'écoles), et un manque d'optimisation dans leur utilisation. Ainsi on note que l'absentéisme, la mauvaise utilisation et le manque de moral et de dévouement des enseignants constituent des phénomènes très répandus qui n'engendrent pas seulement un gaspillage des moyens mais affectent aussi en dernière instance la qualité et les résultats des processus d'apprentissage.

De nombreux défis se posent donc, allant du recrutement jusqu'au développement professionnel des enseignants en passant par leur allocation et utilisation optimales et un système de carrière et de récompenses à effet incitatif. **La gestion adéquate des enseignants est par conséquent complexe**. De plus, elle ne peut pas seulement s'occuper du présent. Elle doit aussi prévoir les conséquences de choix politiques concernant les enseignants sur l'offre et la qualité de l'enseignement.

La gestion optimale des enseignants doit donc répondre à plusieurs impératifs, et en particulier :

¹ A noter que certains pays optent pour une généralisation de l'enseignement de base au premier cycle du secondaire. Cela implique une réflexion en profondeur sur la reconversion des personnels enseignants existants, ainsi que sur profil et la qualité des personnels enseignants à recruter pour faire face à ces nouvelles exigences.

- Assurer une offre suffisante et équitable de personnels, afin de couvrir les besoins des élèves en termes de nombre d'heures d'enseignement dans toutes les régions;
- Recruter des enseignants formés ou assurer leur formation après recrutement ;
- Affecter et utiliser les personnels enseignants de manière optimale ;
- Les motiver, ainsi que ceux qui sont conduits à les soutenir, gérer, encadrer, afin de délivrer un enseignement de qualité aux élèves;
- Rémunérer les personnels enseignants tout en contrôlant et contenant leur coût.

Elle ne peut donc pas se réduire à une gestion routinière des personnels enseignants au jour le jour. Une gestion des enseignants dans le cadre et dans le sens d'une véritable Gestion des Ressources Humaines, telle qu'elle sera présentée dans l'Unité 2 de ce document, est requise.

1.2 Focus sur la qualité

Il est important ici de situer la gestion des enseignants dans le cadre des débats sur l'éducation et de leur évolution au niveau international.

Afin d'atteindre les objectifs de l'EPT beaucoup de pays ont adopté des mesures pour offrir une éducation de base gratuite à tous les enfants. C'est donc sur les aspects quantitatifs de l'EPT, en particulier l'objectif 2, qui vise la scolarisation primaire universelle, que les efforts les plus significatifs se sont portés et qui ont permis d'augmenter considérablement les taux de scolarisation dans la grande majorité des pays.

Or, le succès des efforts pour accroître l'accès à l'éducation de base s'est parfois accompagné d'une baisse de la qualité de l'éducation. En effet, l'élargissement de l'accès dans des contextes où la qualité de l'éducation était déjà faible a dans certains cas contribué à la détériorer davantage (Lewin, 2007). Ce souci de l'éducation de faible qualité a été confirmé par des études longitudinales mesurant les acquis cognitifs des élèves en dernière année de primaire dans sept pays d'Afrique subsaharienne montrant que les compétences en lecture et en mathématique ont eu tendance à se détériorer entre 1996 et 2001 (Postlethwaite, 2004). Ce résultat s'explique notamment par le recours fréquent à des enseignants dont la formation est de faible qualité.

En réponse, au cours des dernières années les débats se sont recentrés sur la qualité de l'éducation et par là même sur la qualité des enseignants, de leur motivation et de leurs conditions de travail. En effet, il est largement reconnu que les enseignants sont le principal facteur influant sur la qualité de l'éducation au niveau de l'école (voir Encadré 1.1). Les enseignants sont au cœur du processus d'apprentissage. Ils représentent la plus grande ressource de tout système éducatif, car les activités d'enseignement sont essentiellement centrées sur les facteurs humains. Les fonctions liées à leur gestion influent sur la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage.² En termes de gestion, il s'agit, encore plus qu'auparavant, d'assurer un nombre d'enseignants suffisant sans compromettre leur qualité.

Encadré 1.1 : Assurer une éducation de qualité : le rôle clé des enseignants

Ce qui se passe dans la salle de classe et l'impact de l'enseignant et de l'enseignement ont été identifiés par de nombreuses études comme la variable essentielle pour l'amélioration

² Les résultats des études PASEC qui ont montré que dans bon nombre de pays subsahariens, les élèves des établissements publics, avec des enseignants plus qualifiés, ont de moins bons résultats que les élèves des établissements privés qui ont pourtant des enseignants relativement moins qualifiés. La gestion, notamment de proximité, serait une des explications de ce phénomène.

des résultats d'apprentissage. La manière dont les enseignants enseignent doit être au centre de toute réforme destinée à améliorer la qualité. Dans une étude qui a fait date, Coleman et al. (1996, cités dans Gauthier et Dembélé, 2004, p. 2-4) ont identifié la variable relative aux enseignants comme celle qui a l'effet le plus prononcé sur les acquis scolaires des élèves de milieux modestes et de minorités ethniques. Des méta-analyses menées plus récemment pour déterminer les facteurs les plus susceptibles d'aider les enfants à apprendre ont confirmé l'importance de cet impact des enseignants. Dans une étude rigoureuse de 28 de ces facteurs, il a été constaté que les deux plus importants étaient directement liés à l'enseignant (Wang et al., 1994). Une synthèse de 134 méta-analyses (Hattie, 1992; cité dans Dembélé et Bé-Rammaj, 2003) est parvenue à des conclusions semblables, indiquant que même lorsque les milieux d'origine des élèves présentent des différences significatives, les enseignants peuvent exercer une forte influence sur l'amélioration de leurs niveaux d'acquis (Crahay, 2000).

Source : Extrait du rapport de Suivi de l'EPT 2004/2005 (UNESCO 2005), p. 172.

Cependant, alors que les enseignants sont la clé pour l'amélioration de la qualité de l'éducation, les ministères de l'éducation sont confrontés à un certain nombre de défis. De nombreux pays qui ont encore besoin d'étendre considérablement la couverture de l'enseignement de base sont confrontés à une pénurie d'enseignants, qui est souvent aggravée par des incohérences au niveau structurel ainsi qu'au niveau de leur déploiement à travers et au sein des régions. En outre, la qualité des enseignants reste faible dans de nombreux pays en développement. Les enseignants sont souvent confrontés à des classes surchargées qui ne sont pas propices à une éducation de qualité. Par ailleurs, un certain nombre de rapports ont souligné l'impact négatif de la détérioration des conditions de service sur la motivation des enseignants, leur absentéisme et l'attractivité des postes d'enseignants, en particulier dans les régions rurales.

1.3 Les éléments d'une « bonne » gestion

Des études menées par l'IIPE³ et d'autres instances ont montré qu'une « bonne » gestion des ressources humaines – c'est à dire une gestion qui contribue à la fois au fonctionnement efficace du système éducatif et à la satisfaction du personnel enseignant et non-enseignant lui-même – dépend essentiellement des facteurs suivants :

- *Une planification adéquate des besoins en personnels* : aucun plan d'EPT ou plan de développement éducatif en général ne peut être mis en œuvre de manière efficace sans une prévision soigneuse des personnels requis pour atteindre les objectifs de scolarisation fixés. Cependant, la planification des besoins additionnels réels, notamment des besoins en personnels enseignants, est souvent rendue difficile car, notamment en raison de certaines faiblesses du système d'information et de gestion en place, on ne maîtrise pas bien leur attrition, leur disponibilité et leur utilisation réelles. Cet aspect est traité dans l'Unité 2.
- *Des politiques viables de recrutement, de rémunération, de déploiement et de carrière* : dans tous les systèmes éducatifs les décideurs doivent effectuer des 'choix pondérés' qui, d'un côté, répondent aux besoins de recrutements (additionnels) -ou éventuellement d'une meilleure rémunération- des personnels, dont on peut espérer des répercussions positives sur l'expansion et la qualité du système ; et qui, d'un autre côté, tiennent compte des limitations quant aux ressources financières (et parfois aussi

³ Traore, A. 1966. La gestion du personnel enseignant en Afrique francophone. UNESCO: Institut International de Planification de l'Education, Paris.

Gottelmann-Duret, G. (ed.) 1998. La gestion des enseignants de premier cycle au Bénin, Burkina Faso, Mali et Sénégal. UNESCO: Institut International de Planification de l'Education, Paris.

des ressources humaines) disponibles pour financer les dépenses additionnelles. Les politiques et les pratiques d'affectation ainsi que le système de carrière des personnels jouent un rôle pour une gestion coût-efficacité des ressources humaines et la satisfaction des personnels concernés. Les Unités 3, 4 abordent les différentes options et implications liées au recrutement et à la formation des enseignants, à leur allocation et leur utilisation, ainsi que la carrière et l'évaluation.

- *Un système de pilotage et d'information adéquat pour une gestion intégrée des ressources humaines du secteur de l'éducation* : on observe dans de nombreux contextes des faiblesses sérieuses au niveau des outils de pilotage et des systèmes d'information disponibles pour la gestion des personnels, notamment des enseignants, et de leurs postes ; ceci rend la planification et l'allocation précises des personnels ainsi que des décisions de gestion justes et transparentes très difficiles. Les questions liées aux instruments de pilotage et d'information au service de la gestion des enseignants sont approfondies dans l'Unité 5.
- *Des règles, des structures et des procédures organisationnelles appropriées* : il n'est pas rare que des réglementations incohérentes ou absentes, une trop forte centralisation des pouvoirs de gestion, des procédures compliquées ou peu transparentes génèrent ou aggravent les retards dans les actes administratifs, des frustrations et d'autres problèmes au niveau de la gestion du personnel. Ou autrement dit : des règles et procédures cohérentes et à jour, et des Codes de Conduite consensuels peuvent faciliter de manière significative les actes de gestion du personnel et leur acceptation par les concernés. L'Unité 7 revient en détail sur les aspects organisationnels et sociaux de la gestion des enseignants.

Les questions et les domaines suivants seront examinés plus particulièrement dans cette série d'unités consacrée à la planification et la gestion des enseignants.

Partie 2. La gestion des personnels enseignants face aux défis

Par rapport aux impératifs d'une bonne gestion des personnels enseignants évoqués ci-dessus, des problèmes et des défis de taille se posent dans la réalité de nombreux pays.

Nous traiterons dans la présente partie de ces défis et aussi de quelques voies de réponses possibles.

2.1 Assurer une offre suffisante de personnels enseignants

Dans la plupart des pays du monde, en particulier ceux qui ont une couverture éducative faible, notamment au secondaire, des besoins additionnels d'enseignants vont se faire ressentir au cours des prochaines années. Les facteurs suivants peuvent expliquer une augmentation des besoins en enseignants :

- Une population scolarisable croissante, l'expansion de la scolarisation aux niveaux post-primaires (dans certains pays aussi au niveau primaire) ;
- Le nécessaire remplacement des enseignants sortants (parce qu'ils atteignent l'âge de la retraite ou pour d'autres raisons). Selon le contexte spécifique ces besoins varient, tout comme d'ailleurs les moyens disponibles et les stratégies possibles pour y répondre.

La présente section donne un aperçu de l'évolution et des défis attendus au niveau de l'offre d'enseignants dans le proche avenir, et évoquera quelques voies de réponses, en considérant plus particulièrement le cas des pays d'Afrique sub-Saharienne.

2.1.1 L'évolution et les prévisions des besoins d'enseignants

Au cours des dernières décennies toutes les régions du monde ont été confrontées à des défis importants pour recruter de nouveaux enseignants comme l'indique l'estimation des besoins d'enseignants du cycle primaire dans le tableau 2.1 ci-dessous. Ces chiffres montrent aussi que partout la majorité des recrutements nécessaires était due à l'attrition des effectifs d'enseignants (ou « déperditions »). Cependant, il faut noter pour l'Afrique sub-saharienne un nombre et une part très élevés d'enseignants additionnels nécessaires en raison d'une scolarisation en expansion (prévue pour la période de référence).

Tableau 2.1 : Augmentation requise du nombre d'enseignants au primaire pour atteindre l'EPU d'ici à 2015 (Besoins estimés d'enseignants entre 2010 et 2015 en milliers)

Nombre de pays	Région	Stock en 2010	Enseignants nécessaires en 2015	Recrutement total nécessaire	dont:	
					Nouveaux postes	Remplacement de l'attrition
20	États arabes	1,954	2,170	725	248	477
21	Europe central et orientale	1,113	1,187	360	91	269
9	Asie central	323	346	106	24	82
34	Asie de l'Est et Pacifique	10,399	8,971	1,026	62	964
42	Amérique latine et Caraïbes	3,046	2,881	580	10	570
28	Amérique du Nord et Europe occ.	3,742	3,870	1,076	174	902
9	Asie du Sud et de l'Ouest	4,853	4,756	1,106	114	992
45	Afrique subsaharienne	3,103	4,062	1,824	993	830
208	Monde	28,532	28,242	6,801	1,717	5,085

Source : Bulletin d'information de l'ISU, Septembre 2012.

Le tableau 2.2 ci-dessous donne un indicateur assez parlant de l'ampleur du défi dans quelques pays d'Afrique francophone à la fin des années 1990/première moitié des années 2000, à savoir le taux d'intensité de la pénurie d'enseignants. Il indique pour les pays mentionnés le nombre d'élèves que chaque enseignant alors en service aurait eu à encadrer si tous les enfants scolarisables avaient effectivement été scolarisés au cycle primaire.⁴ Ce ratio aurait par exemple été de 72,2 élèves par enseignant au Bénin (en 1997) et de 168 au Mali (en 1998). Pour certains pays (Burkina, Cameroun, Tchad) la pénurie s'est atténuée au cours des années suivantes, pour d'autres (exemple : République Centrafricaine) elle s'est aggravée.

Tableau 2.2 : 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

Source : Nkengne Nkengne (2009), cité dans UNESCO, 2010.

La plupart des pays concernés ont fait des efforts considérables et recruté un grand nombre d'enseignants en peu de temps. Mais des pénuries graves persistent actuellement. Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne le rythme de recrutement d'enseignants a été plus

⁴ 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. On peut obtenir alors un indicateur de l'intensité de la pénurie d'enseignants au regard de l'enseignement primaire universel (UNESCO, 2010).

lent que celui de l'augmentation de la scolarisation, et les taux d'encadrement ont stagné, ou bien se sont même détériorés à certains endroits. Ainsi 23 pays de la région affichent à présent des ratios élèves/enseignant dépassant 40 :1 au niveau primaire (UNESCO, 2014).

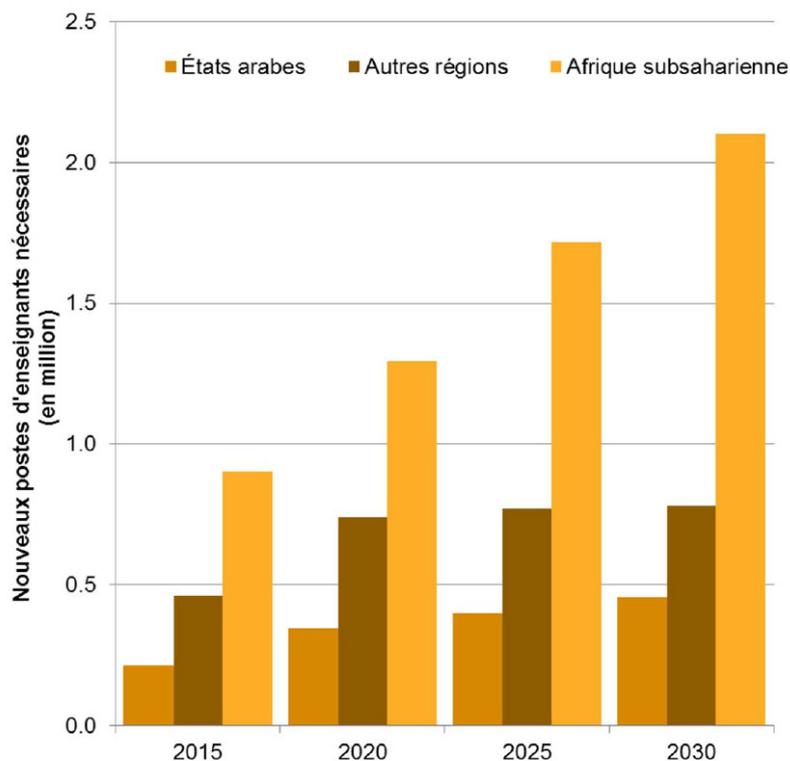
S'appuyant sur ses projections récentes, l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU, Bulletin d'information de l'ISU, Octobre 2013, N° 27) prévoit que de nombreux pays continueront à faire face à une forte hausse des besoins en enseignants dans les années à venir.

« Au total, d'ici à 2030, le monde aura besoin dans les classes de 3,3 millions d'enseignants supplémentaires au primaire et de 5,1 millions d'enseignants supplémentaires au premier cycle de l'enseignement secondaire pour offrir à tous les enfants une éducation de base ».

Les pays d'Afrique subsaharienne seront particulièrement touchés par la hausse des besoins d'enseignants, surtout en raison de la forte augmentation de la population en âge de fréquenter l'école (une augmentation estimée à plus de 40% entre 2011 et 2030), et de l'attrition des enseignants.

L'Afrique subsaharienne devrait créer 2,1 millions de nouveaux postes d'enseignants entre 2013 et 2030, et remplacer en plus environ 2,6 millions d'enseignants qui vont sortir du système (d'après les taux de déperdition enregistrés dans le récent passé).

Graphique 2.1 : Déficit d'enseignants par région, entre 2015 et 2030



Source : Bulletin d'information de l'ISU, Octobre 2013. Calculs établis à partir de la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO.

Tableau 2.3 : Nombre de nouveaux postes d'enseignants nécessaires pour que tous les enfants soient accueillis au premier cycle du secondaire, 2015-2030

Régions	Nombre d'enseignants au premier cycle du secondaire en 2011 (en milliers)	Nouveaux postes à créer pour atteindre l'enseignement universel au premier cycle du secondaire (en milliers)			
		d'ici à 2015	d'ici à 2020	d'ici à 2025	d'ici à 2030
Afrique subsaharienne	1 096	1 575	1 893	2 214	2 541
Amérique du Nord et Europe occ.	2 555	38	127	162	170
Amérique latine et Caraïbes	2 160	167	109	118	122
Asie centrale	406	8	39	71	67
Asie de l'Est et Pacifique	5 833	282	308	274	230
Asie du Sud et de l'Ouest	2 460	991	1 065	1 081	1 040
États arabes	1 198	341	449	529	583
Europe centrale et orientale	1 570	109	272	374	331
Monde	17 280	3 512	4 263	4 823	5 086

Note : Ces chiffres ne comprennent pas le nombre d'enseignants nécessaires pour compenser l'attrition. Calculs établis à partir de la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO.

Source : Bulletin d'information de l'ISU, octobre 2013.

Dans cette région du monde les besoins additionnels d'enseignants concerneront particulièrement le cycle primaire et le premier cycle du secondaire. Il est estimé qu'entre 2011 et 2030 les besoins d'enseignants supplémentaires en Afrique subsaharienne représenteront plus de 60% des besoins mondiaux pour le primaire et 50% des besoins mondiaux pour le premier cycle du secondaire.

De plus, certains pays de la région ne seront pas en mesure, d'après les projections de l'ISU, de combler leur déficit actuel d'enseignants d'ici 2030 si leurs tendances de recrutement se poursuivent.

Répondre aux déficits actuels d'enseignants et assurer une offre d'enseignants permettant de fournir les services éducatifs souhaités n'est en effet pas une chose aisée, notamment dans le contexte caractérisant la plupart des pays africains.

La section suivante expliquera qu'une 'réponse appropriée' et durable doit nécessairement tenir compte des facteurs susceptibles de restreindre le recrutement d'enseignants additionnels, et en même temps d'explorer les marges de manœuvre et les voies possibles pour parvenir à une offre satisfaisante.

2.1.2 Les contraintes

Contraintes de financement

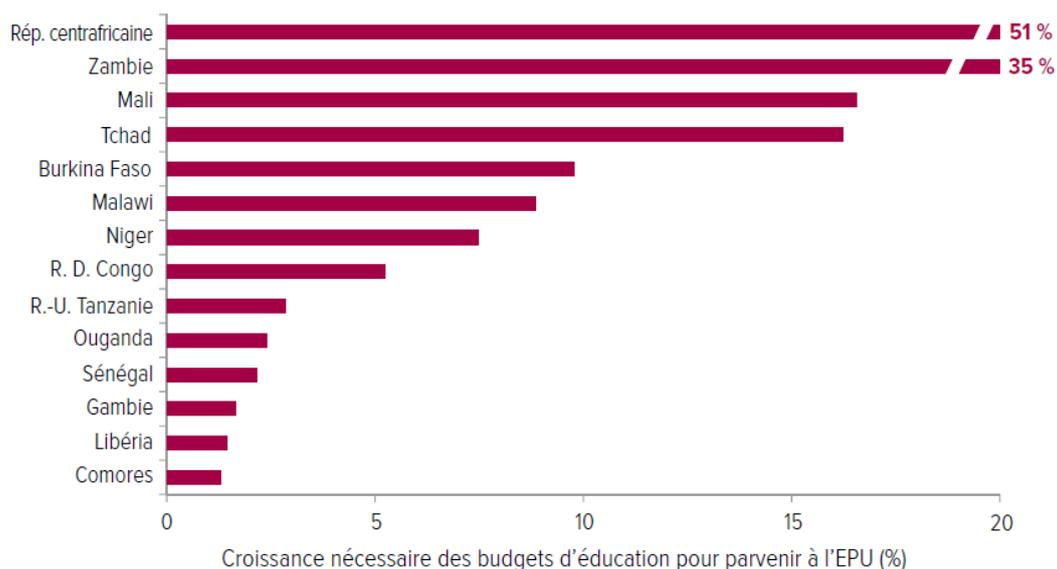
Une première contrainte majeure pesant sur l'augmentation du nombre d'enseignants se situe naturellement au niveau des moyens disponibles pour financer une masse salariale croissante. En Afrique subsaharienne où les besoins d'enseignants additionnels sont très importants, de nombreux pays se caractérisent par un niveau de revenus faible et les contraintes budgétaires sont donc sérieuses, d'autant que beaucoup d'entre eux ont déjà augmenté de manière sensible la part des dépenses nationales consacrées à l'éducation en général et aux salaires des enseignants en particulier.

Afin de mobiliser des moyens supplémentaires, les parents ont été mis à contribution, notamment par la voie du financement des enseignants communautaires ou vacataires. La viabilité de cette stratégie est cependant questionnable et questionnée dans des contextes où une part importante de la population reste pauvre ou fragile économiquement, ce qui met en danger la continuité et la durabilité de tels financements.

Le défi du financement d'une offre suffisante d'enseignants est en tout cas de taille dans les pays africains. Il convient de noter cependant que les économies de la plupart des pays africains enregistrent des taux de croissance substantiels qui permettront d'accroître les revenus, et par voie de conséquence, les dépenses de l'Etat (et d'une partie des familles), y compris pour l'éducation. Une étude de Development Finance International et OXFAM publiée en 2013 estime que les moyens financiers pour répondre aux besoins additionnels d'enseignants du primaire dans ces pays peuvent être mobilisés à l'horizon 2020 si leurs économies enregistrent une croissance conforme aux projections et s'ils consacrent une part importante de leur PIB à l'éducation tout en restant dans le cadre des 3 % alloués à l'enseignement primaire.⁵ En moyenne, les pays d'Afrique subsaharienne devraient augmenter leur part de budget alloué à l'éducation de 12 % à 14 % en 2011 pour combler le déficit en enseignants à l'horizon 2020 (Development Finance International et Oxfam, 2013, cité dans : Rapport de suivi EPT 2013/14).

Graphique 2.2 : Augmentation des coûts pour payer les enseignants supplémentaires

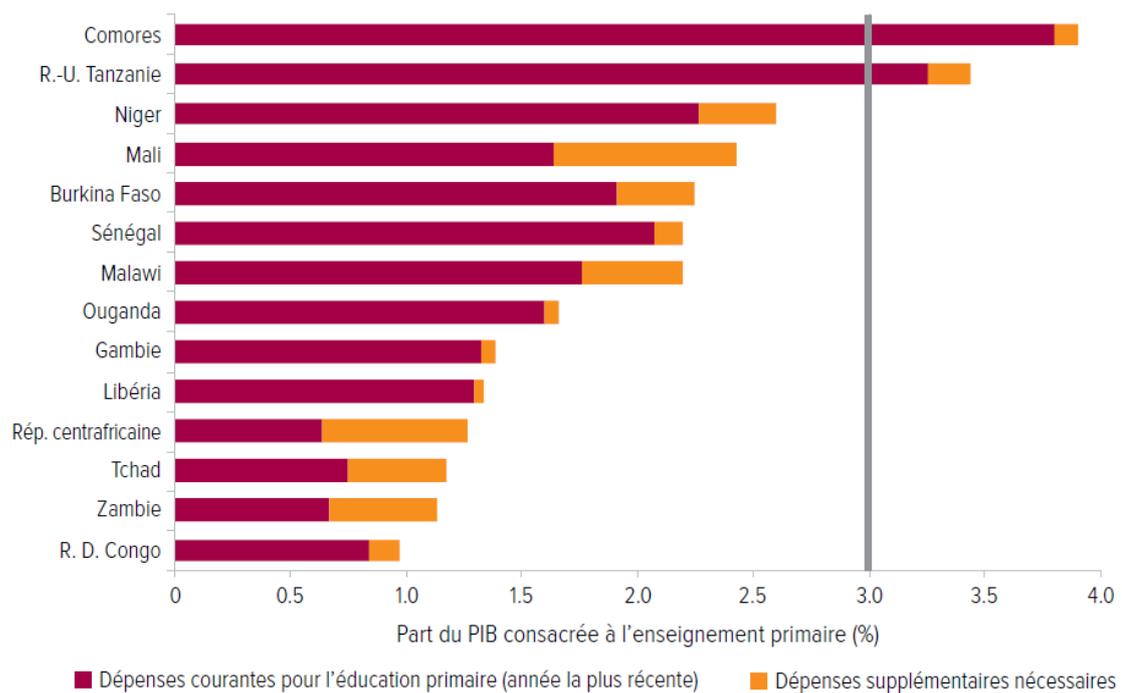
Certains pays doivent augmenter leur budget d'éducation d'au moins 20 % pour couvrir les coûts des enseignants supplémentaires dans le primaire (augmentation du budget de l'éducation, au-delà de ce qu'on attend de la croissance économique, nécessaire pour payer les salaires des enseignants supplémentaires requis dans le primaire afin de réaliser l'éducation primaire universelle à l'horizon 2020).



Source : ISU (2012) dans UNESCO, 2014 (Rapport EPT 2013/2014)

⁵ Il est recommandé au niveau international que les états allouent entre 15 et 20% de leurs budgets nationaux et entre 4 et 6% de leurs PIB à l'éducation.

Graphique 2.3 : Coûts des enseignants supplémentaires par rapport au PIB



Note : pour les Comores, le Libéria, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie, il n'existe pas d'informations sur les dépenses courantes pour l'enseignement primaire exprimées en pourcentage du PIB de ces pays, on a supposé que 50 % du total des dépenses courantes de l'éducation en pourcentage du PIB, sont alloués à l'enseignement primaire.

Source : ISU (2013) dans UNESCO, 2014 (Rapport EPT 2013/2014)

Contraintes au niveau de l'offre de diplômés

Une deuxième contrainte de taille réside dans le nombre de jeunes sortant du secondaire (l'achèvement du secondaire étant considéré comme le niveau minimum requis pour être stagiaire d'enseignant au niveau primaire) et susceptibles de se diriger vers la profession enseignante. Dans les pays à revenu faible en particulier, et notamment en Afrique de l'Ouest, le nombre des diplômés du secondaire reste assez restreint, entre autres en raison des déperditions sérieuses persistant aux niveaux primaire et secondaire.

A titre d'exemple, le dernier rapport de suivi EPT 2013/14 évoque le cas du Niger qui « devrait diriger près du quart de ses diplômés de l'enseignement secondaire âgés de 20 ans vers le programme de formation des enseignants du primaire pour parvenir à l'EPU à l'horizon 2020 » (Rapport de suivi ETP 2013/14).

Le flux des diplômés du secondaire influe en même temps sur le vivier des diplômés du supérieur dans lequel on peut puiser pour recruter les enseignants du secondaire.

La problématique du recrutement pour satisfaire aux besoins d'enseignants se complique davantage si on veut en plus 'filtrer' les candidats pour tenir compte de certains critères de 'qualité'.



Questions de réflexion

Votre pays est-il confronté aux mêmes contraintes pour assurer un nombre d'enseignants suffisant ? Dans quelle mesure ?

La part du budget alloué à l'éducation vous paraît-elle suffisante ?

A votre avis, existe-t-il d'autres contraintes/facteurs qui pourraient contribuer à expliquer le déficit en enseignants ou au contraire le fait qu'il n'y ait pas de déficit d'enseignants?

2.1.3 Quelques réflexions sur les voies de réponse

C'est dans le contexte spécifique de leur pays que les responsables politiques et les planificateurs et gestionnaires de l'éducation doivent considérer les contraintes évoquées ainsi que les voies de réponse adéquates. Le présent module ne peut qu'esquisser quelques réflexions générales qui devraient guider l'exploration des réponses possibles.

Stratégies de financement et de contrôle des coûts

Comme cela a été expliqué plus haut, des possibilités d'augmenter le montant et souvent aussi la part du budget consacrés à l'éducation existeront dans nombre de pays africains dans les années à venir. Aux niveaux post-obligatoires (en général au-delà du 1er cycle du secondaire) une mobilisation accrue de la contribution privée (entreprises, parents) au financement de l'éducation peut aussi être envisagée, à condition de mettre en place des dispositifs assurant aux enfants des familles pauvres les mêmes possibilités d'accès à ces niveaux d'enseignement. Ces stratégies de financement devront être explorées en vue de parvenir à dégager les ressources nécessaires pour répondre aux besoins en enseignants.

Si on veut augmenter le nombre d'enseignants sans (sur)charger trop massivement le budget de l'Etat, on peut logiquement aussi envisager de payer chaque enseignant un peu moins. Cependant, comme on ne peut réduire le salaire des enseignants fonctionnaires en service (des droits acquis ne peuvent être changés sauf par voie de législation), la 'politique du personnel moins cher' doit se concentrer sur les nouvelles recrues: l'Etat peut mettre en place d'autres statuts avec des niveaux de rémunération inférieurs et/ou peu évolutifs pour les enseignants à recruter.

Cette politique a en fait été largement adoptée en Afrique subsaharienne depuis les années 1990. Comme le montre le tableau 2.4 ci-dessous, nombre de pays de la région se retrouvent au début du nouveau millénaire avec une part substantielle de leurs enseignants employés en

tant que contractuels de l'Etat, ou en tant qu'enseignants communautaires' payés (selon le contexte plus ou moins intégralement) par les parents, et ceci à des coûts salariaux nettement inférieurs à ceux des enseignants fonctionnaires.

Tableau 2.4 : Répartition et rémunération des enseignants en Afrique subsaharienne francophone, selon leur statut (au début des années 2000)

	Répartition des enseignants selon le statut (%)			Rémunération des enseignants selon le statut (PIB/hbt)		
	Fonctionnaires	Contractuels		Fonctionnaires	Contractuels	
		Public	Parents		Public	Parents
Benin (2002)	55	16	29	5,2	2,1	1,3
Burkina Faso (2002)	64	24	12	5,8	5,6	2,2
Cameroun (2002)	35	20	45	5,3	1,4	0,8
Congo (2003)	42	4	54	2,4	0,9	0,6
Côte d'Ivoire (2001)	87	0	13	4,8	-	-
Guinée (2000)	52	30	18	3,5	1,1	-
Mali (2000)	71	8	21	5,8	1,5	0,9
Niger (2000)	46	50	4	8,9	3,5	-
Sénégal (2003)	44	41	15	5,7	2,6	-
Tchad (2002)	32	0	68	8,2	-	2,3
Togo (2001)	35	30	35	6,4	3,3	1,3
Moyenne	49	19	32	5,6	2,4	1,3

Source : Gottelmann-Duret, 2007.

La coexistence de différentes catégories d'enseignants faisant le même travail en ayant des niveaux de rémunération et d'autres avantages très inégaux s'est cependant révélée très difficile, et souvent conflictuelle. De plus, on critique souvent ses répercussions négatives sur la qualité de l'éducation. Même si le débat reste ouvert à présent, les résultats de certaines études récentes (voir par exemple l'étude concernant la question enseignante au Bénin ; Pôle de Dakar, 2011) semblent indiquer un lien entre les niveaux très bas des acquis d'une majorité d'élèves dans nombre de pays africains et le manque de formation et/ou de motivation professionnelle des 'enseignants moins chers'. Si la viabilité politique et sociale de la contractualisation des enseignants par l'Etat semble douteuse, cette stratégie se présente cependant comme une option pour des pays souhaitant durablement accroître la couverture de l'enseignement de base sans faire appel aux enseignants communautaires. En effet, un certain nombre de pays paient relativement cher leurs fonctionnaires (de l'ordre de 7 à 8 fois le PIB/habitant), et ont une majorité d'enseignants communautaires payés à moins de 1 unité de PIB/habitant. Il s'agit d'un déséquilibre qui n'est pas socialement soutenable, et qui entraîne beaucoup d'abus. L'enjeu pour les pays est de parvenir à ramener le salaire moyen des enseignants à des niveaux de l'ordre de 4 à 5 unités de PIB/habitant, sans trop diversifier le statut de la profession ou aggraver l'écart de salaires entre les différents statuts.

Enfin, il n'est guère possible de baisser en-dessous d'un certain seuil le niveau de rémunération (initiale et/ou en cours de carrière) des enseignants sans que cela affecte (si le marché du travail offre des alternatives) le nombre de jeunes intéressés par la profession enseignante en général et celui des 'bons candidats' en particulier.

Les décideurs et gestionnaires devraient donc considérer avec prudence cette stratégie de limitation des dépenses salariales tout en augmentant le nombre d'enseignants.



Questions de réflexion

La rémunération des enseignants rapportée au PIB/hbt est une mesure fréquemment utilisée. A votre avis quels sont les avantages et les inconvénients à l'interprétation de cet indicateur ? (Des éléments de réponse sont disponibles dans l'Unité 6.)

Recruter en nombre suffisant

Les possibilités d'atténuer les contraintes au niveau des jeunes pouvant être recrutés pour devenir enseignants aux niveaux du primaire et du secondaire sont plus restreintes. En tout cas, un effort accru pour attirer une part plus importante des diplômés du secondaire et du supérieur vers l'enseignement (par des mesures d'orientation, des bourses d'études et d'autres mesures incitatives) doit être considéré comme une voie à explorer.

Pour répondre aux besoins d'enseignants du secondaire 1er cycle qui sont actuellement en augmentation particulièrement rapide, il est envisageable de former et recruter une part des enseignants déjà en service au niveau du primaire. Cette stratégie ne peut cependant être acceptable que si le niveau académique caractérisant les enseignants du primaire est solide, et s'il y a un vivier suffisant de jeunes pouvant être rapidement recrutés pour combler le déficit d'enseignants du primaire ainsi créé.

Le recours aux recrutements d'enseignants expatriés de pays voisins, stratégie massivement utilisée dans les pays de la péninsule arabe pour combler leur déficit d'enseignants il y a quelques décennies, ne peut guère être un correctif en Afrique subsaharienne. Dans de nombreux cas, cette stratégie conduirait à aggraver le déficit dans les pays voisins 'exportateurs' d'enseignants.

Les marges de manœuvre pour lever cette contrainte étant donc réduites, et les dépenses pour les salaires enseignants ne pouvant pas être augmentées au-delà de certaines limites (économiquement et politiquement acceptables), il est important de réfléchir également aux moyens de contenir les besoins en enseignants additionnels autant que possible.

Contenir les besoins d'enseignants additionnels

Au vu des ratios élèves/enseignants déjà élevés enregistrés dans les pays d'Afrique, on ne peut guère conclure qu'ils souffrent de sureffectifs d'enseignants dans l'absolu. Néanmoins, il faut se demander si l'utilisation du personnel employé est optimale.

En particulier:

- la charge horaire des enseignants (au primaire et/ou secondaire) pourrait-elle être augmentée (à des frais additionnels limités), et éventuellement l'âge de la retraite être haussé, de manière à réduire ainsi les besoins d'enseignants additionnels ?
- la taille (souvent petite) des établissements, les règles de service (p.ex. interdiction de servir dans deux établissements), la formation des enseignants (monovalence etc.) érigent-elles des obstacles à une utilisation rationnelle du personnel enseignant que l'on pourrait envisager de lever (du moins partiellement) pour contenir les besoins d'enseignants ?
- l'enseignement scolaire lui-même pourrait-il être réorganisé de manière à avoir besoin de moins d'enseignants formés – mais probablement de plus de personnels et d'autres dispositifs d'appui – pour encadrer les élèves ?
- la déperdition des enseignants pourrait-elle être atténuée (par l'amélioration des conditions de soin ou des mesures incitatives autres), et avec elle le rythme de recrutement de nouveaux enseignants ?

Ces interrogations soulignent qu'une gestion rationnelle voire efficace doit jouer un rôle important pour assurer une offre d'enseignants qui soit 'suffisante' d'un point de vue quantitatif. L'efficacité mais aussi l'équité constituent des impératifs majeurs dans la gestion du personnel enseignant qui seront au centre de la prochaine section de cette Unité (section 2.2).



Questions de réflexion

Outre les mesures proposées ci-dessus pour contenir les besoins d'enseignants, existent-ils à votre avis d'autres mesures à envisager afin de répondre au double défi i) d'augmenter la capacité de recrutement afin de faire face à la pénurie d'enseignants, et ii) de rendre la profession plus attractive afin d'attirer plus de candidats ?

2.2 Répondre aux exigences d'efficience et d'équité

L'importance de mesures (charge horaire ; règlements ; polyvalence etc.) permettant une pleine utilisation du personnel enseignant disponible afin d'atténuer le besoin d'enseignants additionnels a été discutée dans la section précédente. La présente section se concentre par conséquent sur la question d'une *répartition* (ou, vu dans l'optique de la gestion : d'une *allocation*) des enseignants qui soit efficace sous l'angle de l'utilisation économique des ressources humaines et qui réponde en même temps à l'exigence de l'équité.

Dans de nombreux pays on continue d'observer en effet des déséquilibres sérieux dans la distribution des enseignants entre différentes zones du territoire et entre les établissements. Ces déséquilibres sont généralement d'une part d'ordre quantitatif : certaines régions, certaines zones et certains établissements jouissent d'un nombre d'enseignants allant bien au-delà des normes d'encadrement à appliquer, alors que d'autres restent largement en-dessous de la norme et souffrent de pénuries graves. D'autre part, elles peuvent être de nature qualitative : certaines régions, zones et/ou catégories d'établissements bénéficient d'une proportion d'enseignants hautement qualifiés, expérimentés etc. allant bien au-delà de la moyenne nationale alors que d'autres se caractérisent par un pourcentage faible d'enseignants avec ces 'qualités'.

2.2.1 Les défis d'une allocation efficace des enseignants

L'analyse de la dotation des établissements scolaires en enseignants sur l'ensemble du territoire d'un pays nous renseigne sur le degré d'efficacité et d'équité de la gestion de l'allocation.

Un indicateur communément utilisé pour mesurer l'efficacité et l'équité de l'allocation du personnel enseignant est le degré de cohérence entre les effectifs d'enseignants en poste dans chacun des établissements et les effectifs d'élèves qui y sont respectivement inscrits. En termes statistiques, 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 cohérence entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves dans les établissements est forte ; ou dit autrement l'incohérence (la part des enseignants en postes non attribuable au nombre d'élèves) est particulièrement faible quand $1-R^2$ se rapprochent de 0. Vous serez amené à vous familiariser avec cet indicateur dans l'Unité 4.

Le degré de cohérence d'allocation des enseignants est largement utilisé dans des Analyses Sectorielles (appelés RESEN) et le Guide méthodologique (UNESCO, 2010) qui ont été appliquées par le Pôle de Dakar dans différents pays. Il peut être également intéressant de l'utiliser dans des comparaisons internationales. Ainsi, on constate dans le tableau 2.5 suivant que l'incohérence dans la distribution des enseignants est plutôt faible en Guinée et très élevée (plus de 50%) dans des pays comme le Burundi et le Bénin.

Tableau 2.5 : Part de l'attribution des postes d'enseignants du primaire non imputable au nombre d'élèves (1 - R²) 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

Source : UNESCO, 2010

Les analyses menées par le Pôle de Dakar montrent que dans la plupart des pays d'Afrique « 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 » (UNESCO, 2010).

Cet indicateur (degré d'incohérence ou d'aléa) ne nous dit cependant pas en soi dans quelle mesure ce sont des problèmes de sureffectifs ou/et de sous-effectifs dans les établissements qui se cachent derrière l'incohérence constatée.

Dans l'optique d'une gestion efficiente et équitable du personnel enseignant, cet indicateur doit donc être utilisé avec prudence, et seulement en combinaison avec des analyses complémentaires. La part respective des établissements 'dans la norme', sur-dotés et sous-dotés doit être renseignée pour comprendre la situation concrète. De plus il faut tenir compte de la variation des normes d'allocation d'enseignants en fonction de la taille des établissements et éventuellement d'autres critères. En tout cas, selon les études du Pôle de Dakar, « 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 »

Le recrutement local d'enseignants communautaires a réduit ces 'incohérences' des dotations en enseignants dans un nombre de pays comme il ressort du tableau 2.6. Il est intéressant de constater aussi, comme le tableau 2.6 ci-dessous l'indique, que le recrutement d'enseignants communautaires peut avoir un effet correctif particulier sur les régions les plus désavantagées en termes de taux d'encadrement,

Tableau 2.6 : Ratio élèves-maître (REM) par département dans les enseignements maternel et primaire au Bénin en lien avec le recrutement d'enseignants non-fonctionnaires

Départements	Enseignement maternel				Enseignement primaire			
	REM en 2005/06		REM en 2008/09		REM en 2005/06		REM en 2008/09	
	Sans les éducateurs	Avec les éducateurs	Sans les éducateurs	Avec les éducateurs	Sans enseignants communaut.	Avec enseignants communaut.	Sans enseignants communaut.	Avec enseignants communaut.
ATACORA	41,2	30,3	199,4	60,2	72,4	46,3	67,4	47,3
DONGA	71,0	37,9	260,0	43,3	73,2	49,0	53,6	47,6
ATLANTIQUE	37,9	28,7	141,0	47,2	70,4	46,0	59,6	47,5
LITTORAL	36,1	25,7	80,9	29,1	54,7	43,4	48,2	44,7
BORGOU	43,2	29,7	132,5	50,2	81,0	49,7	70,8	53,3
ALIBORI	81,0	48,0	201,4	60,4	75,5	47,8	72,7	54,5
MONO	48,8	33,1	176,2	34,7	75,3	49,7	55,5	44,5
COUFFO	44,3	35,4	180,1	39,7	91,7	55,7	66,7	49,4
OUEME	37,2	30,2	117,8	42,2	65,4	43,4	55,9	48,2
PLATEAU	72,2	36,1	221,8	48,1	80,8	44,2	66,4	52,3
ZOU	33,8	27,0	117,0	28,3	71,7	44,5	58,6	45,0
COLLINES	80,3	39,1	263,9	45,1	70,5	44,3	65,6	48,1
ENSEMBLE BENIN	44,8	31,5	150,5	41,2	73,3	47,0	61,4	48,3

Source : Pôle de Dakar, 2011

2.2.2 Quelques causes et réponses possibles

Les disparités géographiques observées dans la dotation réelle des établissements en enseignants sont, dans nombre de pays, liées à l'attractivité variable des différentes régions et zones. Un clivage considérable entre zones urbaines et zones rurales subsiste souvent, ce qui explique la résistance des enseignants à servir dans des zones rurales ou reculées et à laquelle les gouvernements n'ont pas trouvé de réponses efficaces jusqu'à présent. Le recrutement et financement de communautaires par les parents constitue un correctif qui va cependant à l'encontre du souci d'égalité parce qu'au lieu de bénéficier du soutien du secteur public les populations déjà désavantagées sont davantage mises à contribution que les populations urbaines.

D'autres causes des déséquilibres de répartition constatées se situent au niveau de la gestion du secteur éducatif.

En accord avec le Guide méthodologique (UNESCO, 2010), on peut distinguer à ce niveau deux types de facteurs causant les déséquilibres :

- les procédures de répartition du personnel sont largement défailtantes : les critères, règles et procédures d'attribution des postes d'enseignants dans les écoles sont peu clairs, incohérents et/ou manquent de transparence pour les concernés ; de plus le personnel en charge de la gestion des enseignants peut se caractériser par une insuffisance en nombre et/ou de compétences pour bien gérer ces processus.
- Les procédures de répartition du personnel sont clairement définies et répondent à des critères précis mais elles ne sont pas respectées. En d'autres termes, les

comportements de gestion ne s'alignent pas sur les règlements mais cèdent (plus ou moins) à des pressions 'environnementales' (de la part des enseignants et/ou personnes influentes).

- La réponse à ces obstacles s'opposant à une allocation efficiente et équitable des enseignants est donc à rechercher dans une meilleure connaissance (par des études/investigations) des facteurs 'individuels' (agents, leur compétence etc.), organisationnels (procédures...) et 'environnementaux' (dialogue social ; lois et règlements et dispositifs pour leur application etc.) et des mesures de réforme agissant sur ces facteurs.

2.3 Sans oublier les impératifs d'un personnel de qualité

Pour offrir le service éducatif souhaité dans un pays, il ne suffit évidemment pas d'avoir des enseignants en nombre suffisant et distribués de manière efficiente et équitable. La qualité des enseignants doit, elle aussi, être assurée puisque la qualité même de l'enseignement et en dernière instance les acquis des élèves en dépendent pour une part essentielle.

La 'qualité' de l'enseignant constitue un concept qu'il est difficile de définir de manière universelle. Les débats récents sur cette question au niveau international ont mis l'accent sur les acquis cognitifs des élèves comme principal indicateur pour évaluer la 'performance' des enseignants, tout en reconnaissant que ces acquis dépendent aussi de bien d'autres facteurs (environnement scolaire et familial etc.). En tout cas, il y a une convergence des vues sur les variables principales dont la qualité du personnel enseignant dépend pour l'essentiel. -

Ces variables sont en particulier :

- la sélection de personnes ayant le niveau académique et les motivations nécessaires pour le métier ;
- une formation – initiale et continue – leur permettant d'enseigner de manière efficace ;
- des dispositifs assurant la motivation et le soutien nécessaires pour exercer le métier.

2.3.1 Une sélection adéquate

Recruter les jeunes avec un profil 'adéquat' pour devenir enseignants suppose tout d'abord qu'il y ait des jeunes avec ce profil qui souhaitent intégrer la profession enseignante (et ceci en nombre suffisant comme cela a été évoqué plus haut). Le niveau du salaire d'entrée et les perspectives de carrière constituent des dimensions importantes de l'attractivité du métier, en dehors des aspects liés à la nature intrinsèque de ce métier. Nous en traiterons dans l'Unité 3 de ce cours.

Il est important aussi que les critères et procédures de recrutement stipulés permettent de 'filtrer' effectivement les jeunes avec les qualités souhaitées, et qu'ils soient appliqués effectivement. On voit dans le tableau 2.7 ci-dessous que le niveau académique requis pour être recruté comme enseignant du primaire et les critères et procédures de sélection en place varient partiellement d'un pays africains à l'autre.

Tableau 2.7 : 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 : UNESCO, 2010

Il est particulièrement surprenant que peu de pays incluent un entretien dans le dispositif de recrutement alors que celle-ci permet en principe de saisir des aspects qualitatifs du profil du candidat que les notes d'examen seules ne peuvent guère refléter.

2.3.2 Une approche globale à la formation

Les débats sur la formation des enseignants au cours des dernières années ont fait ressortir que des **solutions durables exigent une approche globale et contextualisée**, qui aborde la formation comme un continuum, en prenant en compte son coût et son efficacité.

Evaluer les capacités existantes de formation

Des discussions sur les objectifs, les contenus, l'organisation de la formation initiale des enseignants ne peuvent être menées sans tenir compte, tout d'abord, des capacités institutionnelles existantes. Dans une grande partie de la région Afrique, le nombre d'enseignants à recruter et à former tous les ans est tellement élevé qu'il dépasse les capacités des institutions 'traditionnelles' de formation des enseignants (ENIs et ENS). Un exemple parlant de l'écart entre les capacités existantes et les besoins de formation entre 2008 et 2015 concernant le Bénin est donné dans le tableau 2.8.

Tableau 2.8 : Écart estimé entre besoins et capacités de formation initiale des enseignants du primaire au Bénin

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

Source : UNESCO, 2010

Choisir un système de formation initiale sous l'angle de l'efficacité et du coût

Encore une fois une comparaison internationale (ici entre plusieurs pays d'Afrique) peut illustrer que la durée tout comme l'organisation (notamment la part des stages pratiques) de la formation initiale des enseignants du primaire varient de manière très significative.

Tableau 2.9 : 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 : UNESCO, 2010 (Lewin (2004), Banque mondiale (2007a à g), auteurs)

Il est vrai que ni la durée ni l'organisation de la formation initiale pris isolément ne permettent de prédire le résultat au niveau de la performance de l'enseignant formé. Une évaluation des rapports entre la formation de l'enseignant et son efficacité (selon des critères à définir) devrait de plus tenir compte de la formation que l'enseignant a reçue en cours de service. Malheureusement des recherches appropriées font cruellement défaut à présent.

Comme il est constaté dans le Guide méthodologique (UNESCO, 2010)

« 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 ».

Les planificateurs et gestionnaires du système éducatif doivent par ailleurs se soucier du coût de différentes options de formation possibles. Sans pouvoir traiter de manière détaillée de cette question ici (voir Unité 3), il convient de noter que des recherches existantes ne permettent pas de conclure sur une relation entre le coût unitaire d'une formation et son résultat mesuré en termes de notes des élèves enseignants à l'examen final. Des conclusions hâtives sur les économies d'investissement dans la formation sont à éviter, mais on peut dire que la bonne formation n'est pas forcément la plus chère.

2.3.3 Des enseignants travaillant dans de bonnes conditions et ayant des perspectives de carrière

On ne peut guère attendre des enseignants de faire un 'travail de qualité' si le minimum des conditions nécessaires pour cela n'est pas garanti. La définition détaillée de ce 'minimum' doit forcément tenir compte du contexte. Mais il existe des normes nationales et des Recommandations internationales (comme celles de l'UNESCO/BIT) fournissant des orientations pertinentes à cet égard. Il s'agit en particulier :

- des normes de construction et d'équipement des établissements scolaires et salles de classe ;
- des normes d'encadrement et de fourniture en matériels pour l'enseignant (et les élèves) ;
- du droit de l'enseignant à la formation continue et au soutien professionnel ;
- du droit à la défense des intérêts individuels et collectifs des enseignants et leur mise en application effective et efficace ;
- de la transparence et de l'objectivité de la gestion du personnel.

Le respect concret de ces conditions n'est en effet pas toujours assuré et devrait être l'objet central des préoccupations et efforts futurs des responsables politiques et gestionnaires du secteur éducatif dans de nombreux pays.

Par ailleurs, on constate également, et dans certains contextes davantage, que le salaire d'entrée ne suffit pas. Ce sont des perspectives intéressantes et réelles de *carrière* qui peuvent attirer des candidats de qualité à la profession enseignante et assurer leur rétention. Les succès de la politique enseignante de plusieurs pays d'Asie du Sud-Est à cet égard (voir Unité 6) en témoignent.

Une réforme du système de carrière des enseignants peut et doit en même temps être envisagée dans l'optique de contrôler et contenir les dépenses futures sur les enseignants, en prenant soin de choisir le 'bon' rythme et un degré adapté d'augmentations salariales, de trouver un 'juste équilibre' entre flexibilité, effet incitatif et contrôle des coûts dans l'utilisation de primes et d'autres avantages. Dans la réalité, les pays suivant une telle approche 'rationnelle' lorsqu'il s'agit de la carrière enseignante sont bien moins nombreux que ceux façonnant et ajustant les salaires et promotions des enseignants 'à mesure', c'est à dire sous l'impact de contraintes politiques, sociales ou économiques immédiates.

2.4. L'importance d'une véritable Gestion des Ressources Humaines (GRH) dans le secteur éducatif

Il ressort de cet aperçu des principaux défis actuels relatifs aux enseignants dans les pays en développement, qu'il n'est plus suffisant de gérer 'au jour le jour' sans une approche globale, cohérente et prévisionnelle (à long-terme), ce personnel qui est clé pour l'expansion, la qualité et l'équité du service éducatif et en même temps une source de dépenses majeure pour les pays. Dans le contexte décrit ci-dessus le concept et l'approche de la GRH peuvent être d'un apport précieux, et méritent donc être portés à l'attention des décideurs et gestionnaires concernés par la question enseignante. Ils ont par conséquent été placés au centre de l'unité suivante (Unité 2).



Points à retenir

La gestion des enseignants est au cœur de toute stratégie d'expansion et/ou d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'offre scolaire dans la plupart des pays en développement. Elle affecte en effet à la fois le coût du personnel enseignant, son allocation et utilisation ainsi que sa motivation et performances.

Les résultats d'analyses de nombre d'expériences nationales convergent sur l'importance d'aborder les différents défis majeurs liés à la question enseignante (augmentation de leur nombre ; formation ; allocation ; motivation...) non pas de manière segmentée mais en adoptant une approche intégrée ou systémique.

Au niveau des choix de politiques appropriées cela signifie qu'il faut articuler et chercher la cohérence entre des options pour la formation (initiale et continue) des enseignants, leur carrière (rémunération initiale, rythme des promotions etc.), leurs conditions d'emploi et de travail etc.

Au niveau du système de gestion, il est important, comme il ressortira des unités suivantes, de disposer des outils (systèmes d'information p.ex.), des règles et procédures adaptées (y compris d'un dispositif assurant leur application réelle) et des structures et mesures appuyant efficacement une gestion cohérente du personnel enseignant.



Questions de réflexion

Le nuage de mots-clés ci-dessous a été réalisé à partir de l'Unité 1. A la suite de la lecture de cette unité et à l'aide du nuage de mots, pouvez-vous identifier trois mots qui renvoient à des problématiques rencontrées dans vos pays ?



Bibliographie

Göttelmann-Duret, G. (ed.) (1998). La gestion des enseignants de premier cycle au Bénin, Burkina Faso, Mali et Sénégal. Paris: IIPÉ-UNESCO.

Lewin, K. M. (2007). Improving Access, Equity and Transitions in Education: Creating a research agenda. CREATE Pathways to Access, Research Monograph No.1. University of Sussex.

Pôle de Dakar (2009). La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant. Dakar: UNESCO BREDA.

Pôle de Dakar (2011). La question enseignante au Bénin : Un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable. Dakar: UNESCO BREDA.

Postlethwaite, T. N. (2004). Monitoring educational achievement. Paris: IIEP-UNESCO.

Göttelmann-Duret, G. et Segniagbeto, K. Gerer l'offre des personnels enseignants. Contribution au séminaire international sur la Professionnalisation des enseignants de l'éducation de base: les recrutements sans formation initiale. CIEP : Séminaire international : 11-15 juin 2007 .

Göttelmann-Duret, G. et Segniagbeto, K. (2007). Le recrutement des enseignants sans formation initiale : quelles alternatives ? quels risques ? quelles stratégies de formation ? Contribution au séminaire international sur la Professionnalisation des enseignants de l'éducation de base: les recrutements sans formation initiale. CIEP : Séminaire international : 11-15 juin 2007 .

Traoré, A. (1966). La gestion du personnel enseignant en Afrique francophone. Paris: IIPÉ-UNESCO.

UNESCO (2005). Rapport mondial de suivi 2005 sur l'EPT - l'Impératif de qualité, Paris: UNESCO.

UNESCO (2010). Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante. Initiative pour la formation des enseignants en Afrique subsaharienne (TTISSA). Guide pour le développement des politiques enseignantes. Paris: UNESCO.

UNESCO (2014). Rapport mondial de suivi 2013/2014 sur l'EPT - Enseigner et apprendre. Paris: UNESCO.

UNESCO-ISU (2012). La demande mondiale d'enseignants au primaire - mise à jour 2012. Projections pour atteindre l'enseignement primaire universel en 2015. Bulletin d'information de l'ISU, n° 27. Montréal: UNESCO-ISU.

UNESCO-ISU (2013). Un enseignant pour chaque enfant: Prévoir la demande mondiale d'enseignants pour la période 2015-2030. Bulletin d'information de l'ISU, n° 10. Montréal: UNESCO-ISU.