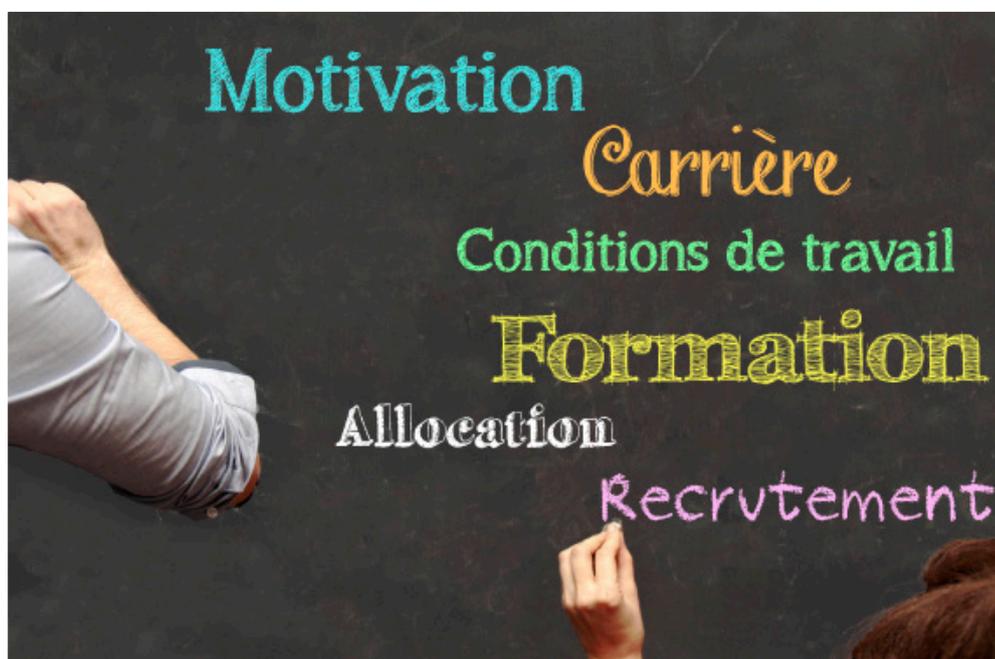


Allocation et utilisation des enseignants



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.....	3
Liste des graphiques.....	3
Liste des figures.....	4
Partie 1. La problématique.....	8
1.1 Introduction.....	8
1.2 Introduction aux principaux défis d'allocation et d'utilisation des enseignants.....	8
Partie 2. Diagnostiquer l'allocation des enseignants.....	15
2.1 Définition des concepts.....	15
2.2 Diagnostiquer l'allocation (questions, indicateurs, calcul).....	15
Partie 3. Principaux facteurs contribuant à des problèmes d'allocation.....	26
3.1 Réflexion sur les facteurs institutionnels et organisationnels.....	26
3.2 Réflexion sur les facteurs individuels et liés à l'environnement.....	27
Partie 4. Diagnostiquer l'utilisation des enseignants.....	30
4.1 Question de la charge horaire réglementaire.....	30
4.2 Analyse du rapport entre la charge horaire théorique des enseignants et le volume horaire nécessaire.....	33
Partie 5. Principaux facteurs contribuant aux problèmes d'utilisation.....	39
5.1 Phénomène des enseignants 'en-dehors des salles de classes'.....	39
5.2 Organisation pédagogique des établissements.....	40
5.3 Règles et comportements de gestion.....	40
5.4 Spécialisation.....	41
5.5 Erosion du temps de travail réel par des grèves et autres évènements.....	41

Partie 6. Quelques mesures de gestion pouvant apporter des améliorations	43
6.1 Impact du modèle de gestion sur l'allocation des enseignants	43
6.2 Stratégies de rééquilibrage quantitatif	44
6.3 Stratégie de rééquilibrage sous l'angle qualitatif	52
Bibliographie	56

Liste des abréviations

ASS	Afrique subsaharienne
CHM	Charge horaire moyenne
EPT	Education pour tous
GMR	Global monitoring report
IME	Indicateurs Mondiaux pour l'Education
ISU	Institut de statistiques de l'UNESCO
REE	Rapport élève/enseignant
REEF	Rapport élève/enseignant formé
REM	Rapport élève/maître
SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation
TSUE	Taux de sous-utilisation des enseignants
TU	Taux d'utilisation
TSU	Taux de sous-utilisation

Liste des encadrés

Encadré 2.1: Cohérence de l'allocation des enseignants du secondaire au Bénin (2008-9)	20
Encadré 3.1 : Exemple de l'impact du paiement tardif des salaires en zone rurale	27
Encadré 3.2 : Exemples du défi d'une affectation optimale des enseignantes	28
Encadré 4.1 : Evaluation de la charge horaire moyenne (CHM) et du taux d'utilisation au Maroc	36
Encadré 5.1 : Exemples de dysfonctionnements dans la gestion entraînant une sous-utilisation des enseignants	40
Encadré 6.1 : Exemple de stratégies de rééquilibrage quantitatif - logement	44
Encadré 6.2 : Exemples de stratégies de rééquilibrage quantitatif – incitation financière	45
Encadré 6.3 : Exemple d'ajustement de l'effectif des enseignants	47

Encadré 6.4 : Exemple de gestion d'enseignants non titulaires	47
Encadré 6.5 : Exemple de mise en place de bourses d'études	48
Encadré 6.6 : Exemple d'organisation de classes multigrades	49
Encadré 6.7 : Exemples de redéploiements d'enseignants	50
Encadré 6.8 : Exemple de déploiement d'enseignants « nouvellement qualifiés » dans les zones reculées	52
Encadré 6.9 : Exemple de rotation des enseignants	53

Liste des tableaux

Tableau 1.1 : Variation des ratios élèves-maitre au niveau régional dans certains pays d'Afrique subsaharienne	9
Tableau 2.1 : Exemple d'application du coefficient de cohérence	18
Tableau 2.2 : Aléa dans l'allocation des enseignants aux écoles publiques primaires, année 2004 ou proche	19
Tableau 4.1 : Charge horaire moyenne, taux d'utilisation des enseignants au secondaire (Maroc)	36
Tableau 6.1 : Primes et avantages des enseignants du primaire – comparaison internationale	45
Tableau 6.2 : Enseignants dans des fonctions autres que l'enseignement - pays « X »	50
Tableau 6.3 : Profil des enseignants qui n'enseignent pas – pays « X »	51
Tableau 6.4 : Redéployer les enseignants – Qui peut être redéployé? (Distribution par région et situation de famille ; cas du pays « X »)	51

Liste des graphiques

Graphique 1.1 : Les moyennes nationales peuvent cacher de grandes différences dans le rapport élèves/enseignant	10
Graphique 1.2 : Les enseignants formés sont parfois rares	11
Graphique 1.3 : Heures statutaires d'enseignement par année au primaire	12
Graphique 2.1 : Relation entre volume horaire enseignant et volume horaire élèves dans les établissements publics d'enseignement secondaire général (Bénin)	21
Graphique 2.2 : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires de São Tomé et Príncipe	23
Graphique 2.3 : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires au Bénin	23
Graphique 2.4 : Allocation des enseignants au sein des établissements publics du primaire au Togo en 2003/2004	24

Graphique 4.1 : Heures statutaires d'enseignements au premier cycle du secondaire, 2003	32
Graphique 4.2 : Heures statutaires d'enseignements au 2e cycle du secondaire, 2003	32
Graphique 4.3 : Temps d'instruction annuel et cumulatif prévu (en heures) pour des étudiants de 9 à 14 ans en écoles publiques, 2005	33
Graphique 4.4 : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par discipline dans les établissements publics d'enseignement secondaire général (Bénin)	34
Graphique 4.5 : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par département dans les établissements publics d'enseignement secondaire général (Bénin)	34

Liste des figures

Figure 2.1 : Interprétation du coefficient de cohérence	17
---	----

Unité 4. L'allocation et l'utilisation des personnels enseignants

..... UNITÉ 4

Cette unité vise à aborder la gestion du personnel enseignant sous l'angle de l'allocation/affectation et de l'utilisation optimale de ces personnels.

L'Unité commencera par une clarification des concepts « d'allocation », de « déploiement » et « d'affectation » ainsi que de celui « d'utilisation » des enseignants. Elle traitera ensuite du cadre analytique et de quelques outils courants pour diagnostiquer l'allocation et l'utilisation efficaces des enseignants. Les indicateurs courants tels que le ratio Elève/Maître (REM), le degré de cohérence et les taux d'utilisation seront alors précisés.

Les sections consacrées au diagnostic des problèmes d'allocation et d'utilisation seront respectivement suivies d'une discussion des principaux facteurs, notamment les facteurs « gestionnels » (organisation, règles et procédures, outils et comportements de gestion) contribuant à ces problèmes.

La **Partie 1** présente la problématique, autrement dit le contexte dans lequel s'inscrit cette recherche d'optimisation de la gestion des enseignants.

La **Partie 2** explique les concepts relatifs à l'allocation des enseignants et présente les principaux indicateurs utiles à la réalisation d'un diagnostic sur cette problématique. Une attention particulière sera portée aux disparités inter- et intra régionales. La **Partie 3** identifie les facteurs pouvant contribuer à des problèmes d'allocation, notamment ceux liés au système de gestion en place.

La **Partie 4** explique la problématique liée à la question de la charge horaire réglementaire dans une perspective comparative et présente les principaux indicateurs utilisés pour réaliser un diagnostic de l'utilisation des enseignants. Les facteurs pouvant contribuer à une mauvaise utilisation des enseignants sont discutés dans la **Partie 5**.

La **Partie 6** présente quelques conclusions ainsi que des propositions concernant des voies possibles d'amélioration de l'allocation et de l'utilisation des enseignants.



Objectif de l'unité :

L'Unité 4 a pour objectif principal d'aider les décideurs et gestionnaires du secteur éducatif à mieux évaluer et intervenir dans la gestion des ressources humaines, en fournissant notamment des outils pour mesurer la cohérence de l'allocation des enseignants ainsi que leur utilisation. Elle aborde également quelques facteurs qui influent sur l'allocation et l'utilisation des enseignants qu'il est important de prendre en compte pour répondre aux défis actuels qui se posent dans ce domaine crucial de gestion.



Contenu de l'unité :

L'unité traite des points suivants :

- Contexte, constats, définitions et défis actuels liés à une répartition efficace et équitable des enseignants ;
- Outils pour diagnostiquer l'état du phénomène d'allocation des enseignants ;
- Outils pour diagnostiquer l'état du phénomène d'utilisation des enseignants ;
- Principaux facteurs contribuant aux problèmes d'allocation et d'utilisation des enseignants ;
- Exemples de leviers sur lesquels agir pour un bon déploiement et d'options choisies en lien avec la diversité des contextes politiques et financiers.



Résultats escomptés de l'apprentissage :

- Définir les notions d'allocation, de déploiement, d'utilisation des enseignants ;
- Calculer le ratio élèves/maître, le degré d'aléa et les taux d'utilisation des enseignants ;
- Diagnostiquer les disparités de répartition et d'utilisation des enseignants grâce aux indicateurs mentionnés ci-dessus ;
- Analyser les principaux facteurs susceptibles de favoriser une allocation et /ou utilisation sous-optimales des enseignants et de quelques stratégies d'amélioration possibles.



Questions de réflexion :

Dans cette unité vous serez invité à répondre à des questions de réflexion individuelle en rapport avec le contenu des parties 2 et 6. 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 4 du matériel, nous vous recommandons vivement de lire les documents suivants :

- Améléwonou K., (2004). Le problème de l'allocation du personnel enseignant au sein des écoles sénégalaises. Dakar: Pôle de Dakar.
- Mingat, A. (2004). Note pour l'amélioration de l'allocation des personnels aux écoles au niveau de l'enseignement primaire. Washington D.C. : Banque Mondiale, PSAST/AFTHD.
- Mingat, A. (2003). Questions de gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne. Diagnostic et perspectives d'amélioration dans le contexte de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle. Washington D.C. : Banque Mondiale, PSAST/AFTHD.

- 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 4.

Partie 1. La problématique

1.1 Introduction

Cette unité se propose d'aborder la gestion rationnelle des enseignants d'une part sous l'angle de leur répartition ou distribution adéquate entre les établissements du territoire. En effet, après avoir recruté, et formé des enseignants (Unité 3), la question de l'allocation des personnels enseignants dans les établissements scolaires se pose avec acuité. En particulier dans un contexte de pénurie d'enseignants, une *allocation* efficace de ces derniers permet de limiter le besoin de recrutement de nouveaux enseignants et par là même de contenir les dépenses.

D'autre part, pour répondre, tout en limitant les dépenses, à une demande croissante d'enseignants (cette dernière constituant dans les pays en développement une conséquence directe de la croissance démographique et des politiques ou tendances de scolarisation depuis les années 1990), il est également important de se pencher sur la question de l'*utilisation* optimale des personnels employés.

1.2 Introduction aux principaux défis d'allocation et d'utilisation des enseignants

Comme l'expliquera cette sous-section une allocation et une utilisation sous-optimale du personnel enseignant contribuent à la fois à un gaspillage des ressources et à davantage d'inégalités dans les services éducatifs offerts aux populations.

1.2.1 Déséquilibres quantitatifs

L'analyse de la répartition des enseignants sur le territoire fait souvent apparaître de grandes disparités inter-régionales comme intra-régionales qui sont dans de nombreux cas liées au **clivage urbain/rural**.

Les régions reculées tendent à être délaissées par les enseignants, obligeant les communautés à recruter localement des enseignants le plus souvent sans qualification. Le tableau et la figure ci-dessous présentent les déséquilibres quantitatifs constatés dans la distribution inter-régionale des enseignants du primaire de 11 pays d'Afrique subsaharienne en utilisant comme indicateur le ratio élève/maître (REM), c'est-à-dire le nombre moyen d'élèves par enseignant. De la même façon, le tableau met en lumière les différences entre pays. La référence à des standards internationaux, qui fixent généralement comme plafond (UNESCO, 2010) un REM à 40/1, aide également à apprécier l'ampleur des déséquilibres quantitatifs en matière d'allocation d'enseignants au sein de chaque pays, comme entre pays.

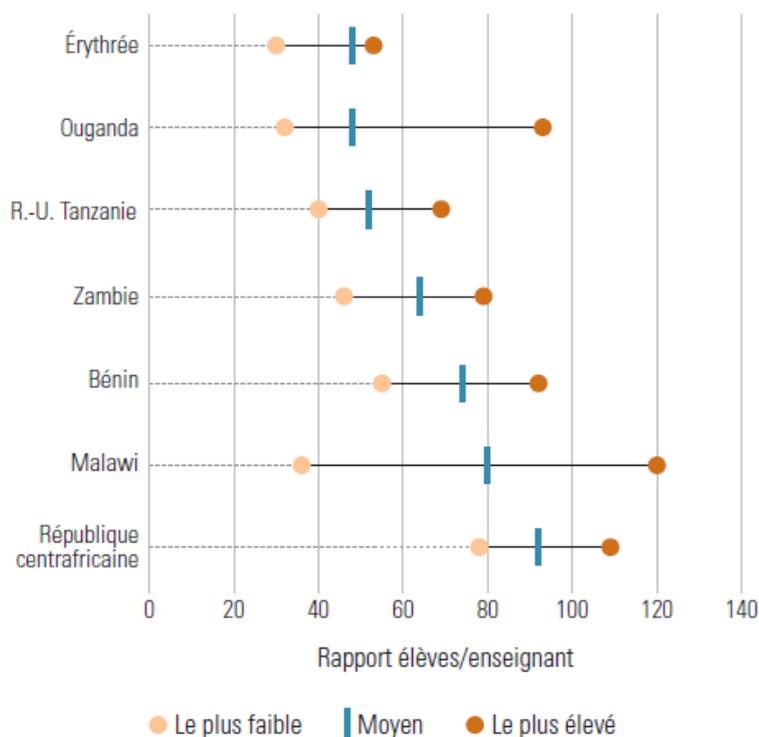
Tableau 1.1 : Variation des ratios élèves-maitre au niveau régional dans certains pays d'Afrique subsaharienne

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

Note : Sauf indication contraire, les données ne distinguent pas entre les enseignants fonctionnaires et les enseignants communautaires, ni entre les enseignants du public et ceux du privé. Les données relatives au Bénin excluent les enseignants communautaires. Celles qui concernent la République centrafricaine intègrent les enseignants communautaires. Les pays sont classés par rapport élèves/enseignant moyen.

Source : Pôle de Dakar, 2009

Graphique 1.1 : Les moyennes nationales peuvent cacher de grandes différences dans le rapport élèves/enseignant



Disparités provinciales du rapport élèves/enseignant dans l'enseignement primaire, pays sélectionnés d'Afrique subsaharienne vers 2005/2006

Note : Sauf indication contraire les données ne distinguent pas entre les enseignants fonctionnaires et les enseignants communautaires, ni entre les enseignants du public et ceux du privé. Les données relatives au Bénin excluent les enseignants communautaires. Celles qui concernent la République centrafricaine intègrent les enseignants communautaires. Les pays sont classés par rapport élèves/enseignant moyen.

Source : UNESCO, 2010 (élaboré à partir des données du Pôle de Dakar)

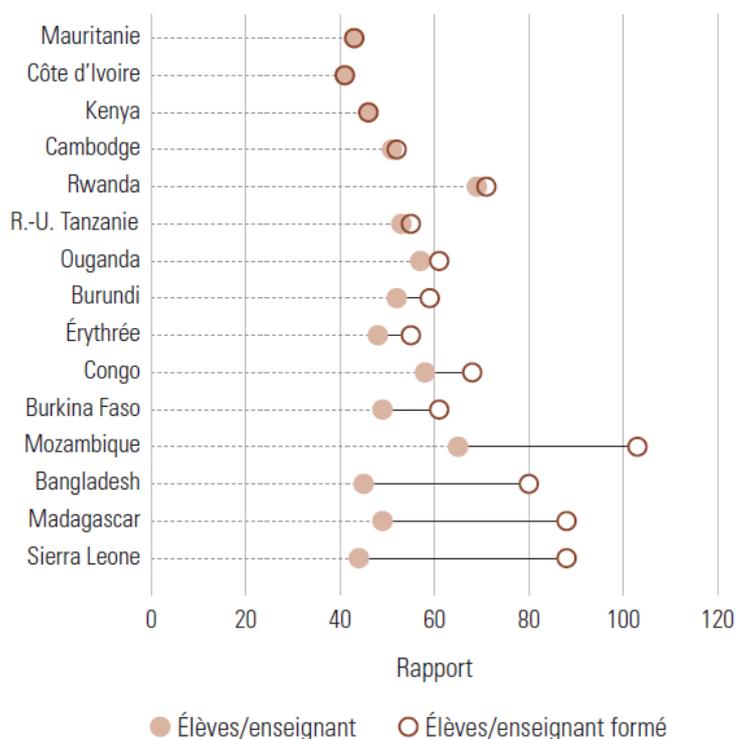
1.2.2 Aspects qualitatifs des déséquilibres dans la distribution des enseignants

Dans certains pays les déséquilibres observés ne tiennent pas à la pénurie absolue d'enseignants mais à des inégalités de nature qualitative dans la distribution des enseignants.

Comme l'exemple ci-dessous l'indique, dans certains pays, tels que Madagascar, le Mozambique, la Sierra Leone et le Togo, le rapport élèves/enseignant formé (REEF) dépasse 80/1 (graphique 1.2 ci-dessous). Dans 15 des 40 pays pour lesquels les données sont disponibles, la proportion d'enseignants formés dans le corps professoral a décliné depuis 1999. Au Togo, elle est passée de 31 à 15 % lorsque le recrutement a privilégié l'embauche d'enseignants contractuels (UNESCO, 2010).

Graphique 1.2 : Les enseignants formés sont parfois rares

Rapport élèves/enseignant et élèves/enseignant formé dans l'enseignement primaire, pays sélectionnés, 2007



Note : Parmi les pays pour lesquels des données sont disponibles, seuls ceux pour lesquels le rapport élèves/enseignant est égal ou supérieur à 40 sont cités. Les pays sont classés selon l'écart entre les rapports élèves/enseignant et élèves/enseignant formé.

Source : UNESCO, 2014 (élaboré à partir de la base de données de l'ISU)

La différence entre REM et REEF est très grande dans certains pays et indique l'ampleur des défis de qualification professionnelle des enseignants auxquels ces pays sont confrontés. Si globalement les ratios élèves/enseignant tendent à être plus élevés dans les zones urbaines que dans les zones rurales, les enseignants formés sont souvent concentrés dans les zones urbaines. Ainsi par exemple, à Kampala, la capitale ougandaise, 60 % des enseignants sont formés, ils ne sont que 11 % dans les districts ruraux (UNESCO, 2014).

La maîtrise d'outils de mesure visant à évaluer la cohérence de l'allocation des enseignants va permettre l'analyse de cette distribution sur le territoire et l'estimation du degré d'efficacité et d'équité des systèmes d'allocation en place. Certains de ces outils de mesure sont présentés dans la Partie 2.

1.2.3 La question de l'utilisation « optimale » des personnels

Pour assurer un service éducatif répondant aux objectifs fixés tout en contenant les dépenses, il est non seulement important d'allouer le personnel enseignant de manière équitable et rationnelle, mais il faut aussi veiller à son utilisation optimale.

L'« utilisation optimale » du personnel enseignant soulève en fait quelques questions majeures, en particulier :

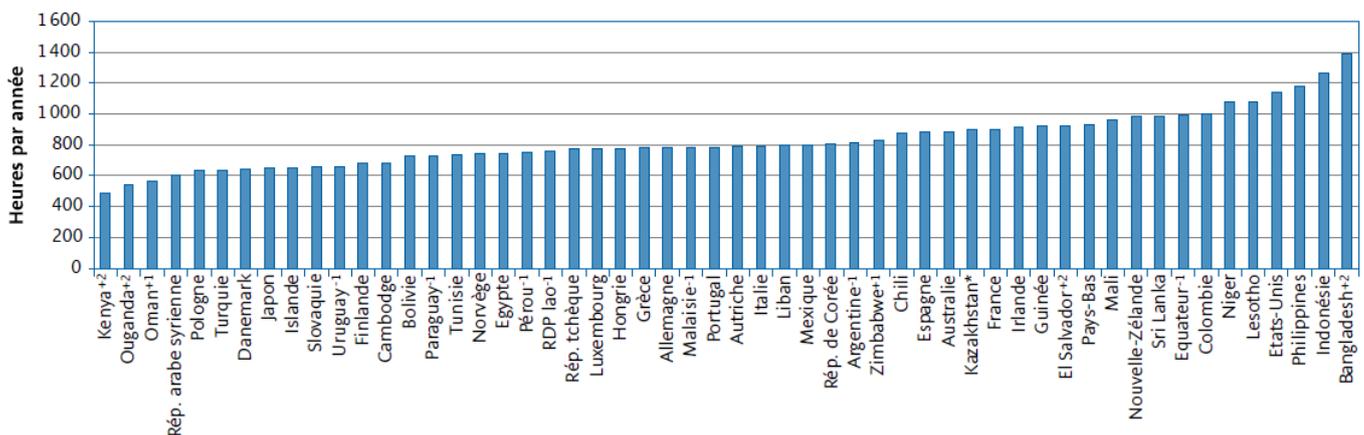
La charge de travail demandée aux enseignants est-elle 'optimale' ?

En cherchant à définir la charge horaire 'optimale' à exiger de chaque enseignant, on doit tout d'abord constater que le temps de travail statutaire des enseignants varie fortement entre différents pays du monde.

Une étude de l'ISU de l'UNESCO (UNESCO-ISU 2006) montre ainsi que les réglementations de la plupart des pays d'Europe et d'Asie demandent à leurs enseignants entre 1600 et 1800 heures de travail par an alors que celles en vigueur en Afrique subsaharienne prévoient en général entre 800 et 1300 heures par an.

Comme le montre le graphique 1.3 ci-dessous concernant l'enseignement primaire, les différences sont moindres si l'on considère seulement les heures d'instruction (faisant abstraction des heures de travail à fournir en-dehors de l'enseignement).

Graphique 1.3 : Heures statutaires d'enseignement par année au primaire



Source : ISU, 2006

En fait, le nombre d'heures d'enseignement réglementaire des enseignants reste dans la plupart des pays en-dessous du temps de travail réglementaire d'autres professions, mais force est de reconnaître que les enseignants passent (ou devraient passer) aussi un temps considérable à des activités connexes à l'enseignement : préparation de leçons, correction, activités parascolaires etc. Dans le cas cité des pays européens et asiatiques on a essayé de tenir compte de ce fait en intégrant dans le temps de travail réglementaire une charge horaire pour des activités nécessaires connexes à l'enseignement que les enseignants doivent généralement délivrer dans l'établissement.

Cependant les variations émergeant de comparaisons internationales devraient interpellier les décideurs et gestionnaires et les inciter à (re)poser dans le contexte d'un dialogue social la question de la 'charge horaire adéquate' sous ces différents angles d'appréciation.

La charge horaire des enseignants en poste correspond-t-elle à la charge horaire réglementaire ?

Une autre question centrale qu'il est important de traiter, à la fois sous l'angle de l'utilisation rationnelle des ressources et celui d'un service éducatif équitable et de qualité, concerne la 'pleine'

utilisation du personnel enseignant dans tous les établissements scolaires. Autrement dit : le personnel enseignant en poste dans les établissements est-il suffisant, insuffisant ou en sureffectif pour délivrer le volume horaire attribué (le volume horaire attribué à chaque établissement dépendant des programmes scolaires ainsi que des filières de spécialisation/options et éventuellement de projets spécifiques de l'établissement) ?

La 'pleine utilisation' du personnel en poste ne dépend pas seulement de la bonne gestion de l'emploi du temps au niveau de l'établissement mais aussi d'autres facteurs, notamment la taille et la structure des établissements, le degré de polyvalence des enseignants, la flexibilité de leur emploi (possibilité de leur affectation partielle à plusieurs établissements p.ex.) etc.

Les indicateurs courants pour évaluer l'utilisation du personnel enseignant et les facteurs intervenant dans la recherche de son optimisation seront discutés dans les parties 4 et 5 respectivement.

Dans quelle mesure les enseignants dispensent-ils réellement en salle de classe les heures de travail prévues ?

Enfin, pour évaluer si tous les élèves reçoivent réellement le volume horaire qui leur est dû selon les programmes scolaires officiels il faut aussi savoir si les enseignants dispensent effectivement leurs heures d'enseignement en salle de classe.

L'absentéisme des enseignants représente un problème majeur pour nombre de pays. En effet, il est estimé que l'absentéisme fait perdre une partie non négligeable du temps d'instruction : entre 12 et 43 jours (sur 170 jours de cours par an au niveau de l'enseignement primaire en moyenne) selon des recherches récentes menées dans différentes parties du monde en développement (UNESCO, 2008). L'absentéisme prive ainsi les élèves annuellement de 8 à 25% du temps d'instruction.

Cependant, il faut aborder cette question avec beaucoup de prudence et de précision. Force est de constater notamment que les données disponibles sur les absences des enseignants sont, dans de nombreux pays, ni complètes, ni très fiables et souvent difficiles d'accès pour les gestionnaires des ressources humaines aux niveaux supra-établissement.

De plus, il convient de distinguer clairement entre les différentes causes possibles des absences : ces dernières peuvent, dans certains cas, s'expliquer par des problèmes de santé (liés p.ex. à VIH & Sida), dans d'autres cas par des problèmes de gestion comme le paiement tardif de salaires en zone reculée (qui conduit les enseignants à des absences pour déplacement) ; dans d'autres cas encore l'absence de l'enseignant ne s'explique que par la préférence de l'enseignant concerné pour une autre utilisation de son temps (une autre activité rémunérée ou non rémunérée).

Il est évident que les possibilités et les voies de réduction de l'absentéisme des enseignants ne sont pas les mêmes dans ces différents cas de figure.

En raison des limites du temps disponible pour le travail sur cette Unité, le présent matériel se concentre sur les deux premières questions relatives à l'utilisation du personnel enseignant, tout en reconnaissant l'importance de piloter et de réduire dans toute la mesure du possible l'absentéisme des enseignants.



Points à retenir

- L'enjeu d'une gestion rationnelle des affectations des enseignants est donc double :
 - à un premier niveau il s'agit, pour couvrir les besoins du système éducatif, de déployer les enseignants au mieux pour garantir un accès égal à tous les enfants d'un même territoire.
 - De plus il faut assurer un rééquilibrage des affectations du personnel sous des aspects qualitatifs (qualification, statut, etc.) dont le premier impératif est généralement d'attirer et de retenir des enseignants qualifiés dans les zones rurales.
- Il faut allouer le personnel enseignant de manière équitable et rationnelle, mais il faut aussi veiller à son utilisation optimale afin de répondre aux objectifs fixés tout en contenant les dépenses.

Partie 2. Diagnostiquer l'allocation des enseignants

2.1 Définition des concepts

L'**allocation**, autrement appelé le **déploiement**, des enseignants renvoie à la répartition des enseignants sur le territoire ainsi qu'à leur affectation dans les écoles.

L'analyse de la cohérence de l'allocation conduit à examiner la dotation en enseignants au niveau **primaire**, où l'enseignant est en charge d'une classe, et au niveau **secondaire et tertiaire**, où l'enseignant intervient auprès de plusieurs classes et où une classe a plusieurs enseignants.

Au niveau du primaire, « L'analyse de la **cohérence de l'allocation** des enseignants sur le territoire est basée sur un principe simple qui consiste à considérer que le nombre d'enseignants dans une école devrait être lié au nombre d'élèves. Plus il y a d'élèves dans un établissement, plus il doit y avoir d'enseignants. C'est dire aussi que des établissements avec un même nombre d'élèves devraient avoir sensiblement le même nombre d'enseignants. On s'intéresse donc à la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants dans une école »¹.

Au niveau du secondaire, l'analyse de l'allocation nous amène en même temps à aborder la question de l'**utilisation** des enseignants et à vérifier si la charge horaire qui leur incombe concrètement dans les établissements correspond à leur charge horaire réglementaire due.

Des indicateurs permettent d'évaluer l'allocation et l'utilisation des personnels enseignants et de diagnostiquer leur répartition géographique sur le plan quantitatif et qualitatif.

2.2 Diagnostiquer l'allocation (questions, indicateurs, calcul)

Il s'agit de déterminer ici si le transfert des ressources (enseignants) du niveau central vers le niveau local (écoles) est cohérent, c'est-à-dire globalement proportionnel au nombre d'élèves scolarisés. En effet, des différences peuvent s'expliquer par le contexte plus ou moins difficile : il peut être légitime qu'il soit alloué davantage de ressources aux écoles qui fonctionnent dans un contexte plus difficile. De la même façon, on peut s'attendre à ce que des écoles confrontées aux mêmes difficultés soient également dotées en ressources.

La cohérence de l'allocation permet ainsi de repérer les écoles sur ou sous dotées et offre par extension une vision prospective de ce vers quoi le service éducatif devrait tendre pour être à la fois efficace et équitable. En effet, le diagnostic d'une allocation inégale sur le territoire permettra de mettre en lumière les besoins futurs ou les ajustements à prévoir pour les satisfaire.

2.2.1 Indicateurs

Plusieurs indicateurs seront utilisés pour mesurer la cohérence du déploiement des enseignants.

- Le **Ratio Elève/Maître (REM)** ou **Rapport Elèves/Enseignant (REE)** c'est-à-dire le nombre moyen d'élèves par enseignant, ainsi que le **Ratio salles de classes fonctionnelles/enseignant**. Il se calcule au niveau national, régional ou local (par école).

¹ La scolarisation primaire universelle en-Afrique : le défi enseignant, Pôle de Dakar, 2009

- **Coefficient de détermination (R^2)** ou **degré de cohérence**, outil statistique pour évaluer la qualité de la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants. Sa valeur est comprise entre 0 et 1 (1 attestant d'une parfaite adéquation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants).
- **L'indicateur ($1- R^2$)** qui représente la part du phénomène de répartition des enseignants liée à d'autres facteurs que le nombre d'élèves dans les écoles. Exprimé en pourcentage, il correspond alors à ce que l'on appelle le **degré d'aléa**. A l'inverse du coefficient de détermination (R^2), un indicateur ($1- R^2$) élevé indiquera un fort degré d'aléa dans la répartition des enseignants sur le territoire.

Le REM

La première technique communément employée pour diagnostiquer une allocation disparate des enseignants consiste à calculer le **Ratio Elèves/Maître (REM)**, autrement appelé **Rapport Elèves/Enseignant (REE)**. Le REE met en regard le nombre d'élèves scolarisés et le nombre d'enseignants disponibles au niveau national et permet de comparer le degré de cohérence de l'allocation des enseignants au niveau national. La même opération peut être effectuée au niveau régional ou local c'est-à-dire au sein des écoles. Cela permet de comparer, au niveau national, les différents ratios REM entre les différentes régions, départements et autres subdivisions géographiques. Cela apporte un éclairage très intéressant et directement utile à la gestion du système éducatif puisqu'il permet de voir s'il y a des déséquilibres et où ils se situent.

A partir du recueil des statistiques scolaires, suivi du calcul du REM, les pays peuvent ensuite mesurer l'écart entre la norme initialement retenue par le pays et sa concrétisation sur le terrain. Le REM représente ainsi une valeur i) diagnostique et ii) prospective en ce sens où il permet à la fois de :

- i) faire apparaître des déséquilibres à travers un état des lieux ;
- ii) chercher la cause de ces déséquilibres (dysfonctionnements) ; et
- iii) d'en déduire les ajustements nécessaires pour atteindre les normes fixées au niveau central.

Le REM peut être associé à une autre variable, à savoir le nombre d'enseignants formés. Le rapport élèves /enseignant formé (REEF) ainsi obtenu permet d'avoir une vision plus précise de la répartition des enseignants formés sur le territoire et de repérer s'il y a une concentration inégale des enseignants formés sur le territoire.

De la même façon, le REM peut être calculé pour comparer l'allocation des enseignants en fonction de leur zone d'affectation : zone urbaine ou rurale, étant entendu qu'il a généralement été constaté un déséquilibre marqué entre ces deux zones, à la faveur des zones urbaines. Ce calcul pourra en outre être effectué en cumulant une autre variable (X) permettant une représentation plus fine de la répartition des enseignants sur le territoire entre les zones urbaines et rurales. La variable X pouvant renvoyer à la « formation du maître », « l'expérience », « le sexe », « le niveau académique », etc.

Ratio salles de classes fonctionnelles/Enseignant

Dans la mesure où l'allocation des enseignants au niveau du primaire se fait généralement en fonction du nombre de classes fonctionnelles (un enseignant par salle de classe), on peut également évaluer la relation entre le nombre d'enseignants et le nombre de salles de classe. Le ratio permet de mesurer la qualité de la relation entre le nombre d'enseignants et la variable clé d'allocation, ici le nombre de salles de classes fonctionnelles.

Toutefois, l'indicateur le plus communément employé pour déterminer le degré de cohérence de l'allocation des enseignants reste le REE. C'est donc cet indicateur qui est communément utilisé pour établir des comparaisons internationales concernant l'allocation des enseignants dans différents pays ou pour apprécier son évolution dans le temps au niveau d'un pays.

Degré d'aléa et coefficient de détermination (R^2)

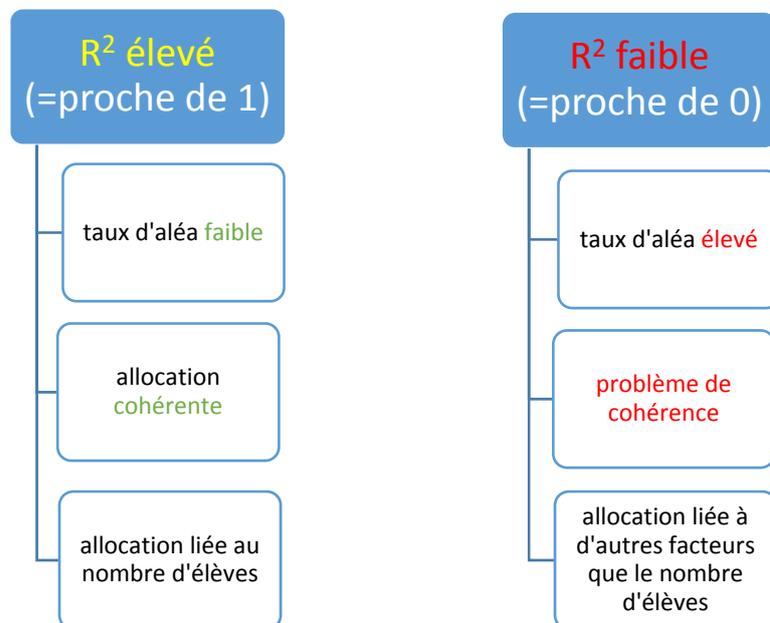
La deuxième technique employée pour apprécier la qualité de la relation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants consiste à calculer le **degré d'aléa** de l'allocation des enseignants :

Tandis que le rapport Elèves/Enseignant permet de déterminer au niveau national et régional si un pays possède le nombre d'enseignants nécessaire au vu du nombre d'élèves scolarisés, il a tendance à masquer les disparités entre les écoles. Le degré d'aléa (ou inversement le **degré de cohérence**), va ainsi constituer un indicateur de choix pour mesurer la cohérence de la relation entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves par école et permet d'établir des comparaisons internationales.

Pour analyser le degré de cohérence on a recours à un outil statistique : le **coefficient de détermination** ou R^2 . Il s'agit d'un indicateur dont la valeur est comprise entre 0 et 1 :

- Plus le R^2 s'approche de 1 et plus la relation est forte, autrement dit plus l'allocation des enseignants est cohérente, c'est-à-dire en rapport avec le nombre d'élèves. Si la valeur de R^2 est 1, cela signifie que le nombre d'enseignants est, dans toutes les écoles, exactement ce qui est anticipé sur la base de la relation moyenne.
- Plus le R^2 est proche de 0, plus les problèmes de cohérence dans l'allocation des enseignants sont marqués et indiquent que la distribution du personnel enseignant est liée à d'autres facteurs que le nombre d'élèves.

Figure 2.1 : Interprétation du coefficient de cohérence



Cela revient à dire que l'inverse de R^2 , soit $(1-R^2)$, s'interprète comme l'aléa dans l'allocation des enseignants. Il représente la part du phénomène d'affectation des enseignants dans les écoles primaires qui est liée à d'autres facteurs que le nombre d'élèves présents dans ces écoles. Une

valeur $(1-R^2)$ élevée attestera donc d'un problème de cohérence marqué dans le déploiement de ces derniers.

Tableau 2.1 : Exemple d'application du coefficient de cohérence

		Exemple		Interprétation
Coefficient de détermination (ou degré de cohérence)	R^2	= 0,3		Deux tiers du déploiement est lié à d'autres facteurs que le nombre d'élèves = problème de cohérence
Degré d'aléa	$[1- R^2]$	= $[1-0,3]$ = 0.7	Taux d'aléa = $[1- R^2] \times 100$ = 70%	

Le coefficient de détermination R^2 permet de prendre la mesure du degré de cohérence dans l'allocation des enseignants. Il mesure la part de la variance inter écoles des nombres d'enseignants qui est expliquée par la variance du nombre d'élèves. Autrement dit, **l'indicateur $(1-R^2)$** correspond à ce que l'on appelle **l'aléa dans l'allocation des enseignants**, c'est-à-dire une mesure de la proportion des allocations qui ne sont pas faites suivant le critère du nombre d'élèves présents dans les écoles.

Alors que l'indicateur numérique du degré d'aléa $(1- R^2)$ donne une mesure de l'ampleur de la 'mauvaise allocation', il ne dit pas en soi combien (quelle part) d'établissements sont sur-dotés et combien (quelle part) d'établissements sont sous-dotés en enseignants. Autrement dit : un degré d'aléa élevé enregistré pour un pays ou une région peut cacher une part importante d'établissements avec trop d'enseignants ou, au contraire, une forte proportion d'établissements n'en ayant pas assez (par rapport à la norme ou moyenne) ou bien encore une coexistence de ces deux phénomènes. La représentation graphique, expliquée dans la question de réflexion, permet de visualiser et de mieux apprécier la part respective des établissements en-dessous ou au-dessus de la normale.

Outre les comparaisons à l'intérieur d'un même pays (le coefficient de détermination est calculé au niveau des régions), le coefficient de détermination R^2 permet des comparaisons internationales comme en atteste le tableau 2.2 ci-dessous. Ce dernier montre à la fois des différences entre pays et l'existence d'un problème sérieux de distribution aléatoire des enseignants dans la très grande majorité d'entre eux.

Les pays sont classés par ordre croissant du taux d'aléa. Sur les 24 pays représentés, la moitié présente un taux d'aléa supérieur à 25%, moyenne de l'échantillon étudié. Tandis que le degré d'aléa affiché par **São Tomé e Príncipe** ou par la **Guinée**, respectivement de 3% et 9 %, témoigne d'une dotation cohérente des écoles en enseignants, le taux d'aléa du Cameroun (45%) indique que dans presque un établissement sur deux le nombre d'enseignants dépend de facteurs autres que celui du nombre d'élèves.

La comparaison internationale, surtout entre pays caractérisés par des niveaux de scolarisation et de développement économique similaires, peut permettre aux décideurs et gestionnaires d'apprécier dans quelle mesure l'allocation des enseignants dans leur pays respectif est 'alarmante'. Mais une analyse détaillée de la situation de chaque pays, de ses caractéristiques topographiques, sa politique d'offre scolaire dans les zones reculées etc. est indispensable pour

bien comprendre les facteurs contribuant réellement aux disparités notées dans l'allocation des enseignants dans l'espace et entre établissements².

Tableau 2.2 : Aléa dans l'allocation des enseignants aux écoles publiques primaires, année 2004 ou proche

Pays	Degré d'aléa [1-R2]	Pays	Degré d'aléa [1-R2]
Sao Tomé et Príncipe	3	Gabon	26
Guinée	9	Mali	27
Mozambique	15	Burkina Faso	28
Namibie	15	Madagascar	28
Guinée Bissau	16	Ethiopie	29
Niger	19	Côte d'Ivoire	33
Sénégal	19	Malawi	34
Mauritanie	20	Ouganda	34
Zambie	20	Togo	37
Tchad	20	Bénin	39
Rwanda	21	Congo	40
Rep. Centrafricaine	22	Cameroun	45
		moyenne des 24 pays	25

Source : Brossard et al., 2006.

Analyse qualitative

L'utilisation des indicateurs évoqués ci-dessus peut également appuyer une analyse qualitative de l'offre éducative et plus particulièrement celle du déploiement des enseignants sur le territoire.

En particulier, le ratio élèves/maître (REM) peut être calculé en tenant compte :

- du niveau académique des enseignants (Jusqu'à quel niveau ont-ils été scolarisés ? Ont-ils le « niveau Baccalauréat »/secondaire ? Ont-ils fait des études supérieures/niveau tertiaire, etc.?) ;
- de leur qualification professionnelle (Ont-ils suivi une formation professionnelle ? Ont-ils passé un examen/concours certifiant leur aptitude à enseigner ?) ;
- de leur expérience (Depuis combien d'années enseignent-ils ? Ont-ils un profil particulier : enseignant du primaire/secondaire/tertiaire ou enseignement spécialisé/professionnel, etc.) ;
- de la matière enseignée ;
- du sexe (homme/femme ;)

² Que cela soit au niveau d'un pays ou dans une comparaison internationale, il est intéressant de tenir compte, dans une analyse de l'aléa caractérisant l'allocation des enseignants, des personnels enseignants recrutés et employés au niveau local ('communautaires', 'vacataires' et/ou contractuels selon la terminologie utilisée). En règle générale, le recrutement local d'enseignants permet, du moins à court terme, de réduire la sous-dotations des établissements en zone 'difficile' ou reculée, et de diminuer ainsi le degré d'aléa.

- du statut (fonctionnaires, contractuels, maîtres communautaire, etc.) ;
- de l'âge des enseignants.

Il n'est pas forcément pertinent de décliner le REM dans toutes ces déclinaisons possibles. Il faudra choisir les variables qui sont les plus parlantes pour mettre en avant les problèmes qui vous paraissent les plus importants. En revanche, dans un diagnostic il est important de ne pas se fier à un seul indicateur. Afin d'avoir une image complète, il sera utile de croiser les informations apportées par le REM et le R^2 avec d'autres indicateurs. On pourra par exemple, calculer sous forme de ratio les variables proposées ci-dessus (% d'enseignants qualifiés, % d'enseignants expérimentés, % d'enseignantes, etc. et les décliner par région ou zone urbaine/rurale). Par ailleurs, lorsque les données sont disponibles, il faudra s'assurer de mesurer les évolutions dans le temps afin de dégager des tendances.

La spécificité du secondaire

Au niveau secondaire, l'enjeu de la 'bonne allocation' réside dans la capacité à offrir à tous les établissements un volume horaire total correspondant au volume horaire requis. Autrement dit, pour chacun des établissements du pays, le volume horaire enseignant (c'est-à-dire, donné par les enseignants) doit être équivalent au volume horaire élève (c'est-à-dire la masse horaire que les élèves sont censés recevoir).

Un décalage entre ces deux variables pourrait donc traduire, soit des problèmes de **déficit et/ou d'utilisation des enseignants** (c'est le cas par exemple lorsque le volume horaire enseignant est inférieur au volume horaire élève), soit des **problèmes d'allocation des enseignants** (cas où le volume horaire enseignant est supérieur au volume horaire élève).

Sur cette base, l'exemple ci-dessous examine en premier lieu la cohérence de l'allocation des enseignants au niveau de l'enseignement secondaire général au **Bénin**.

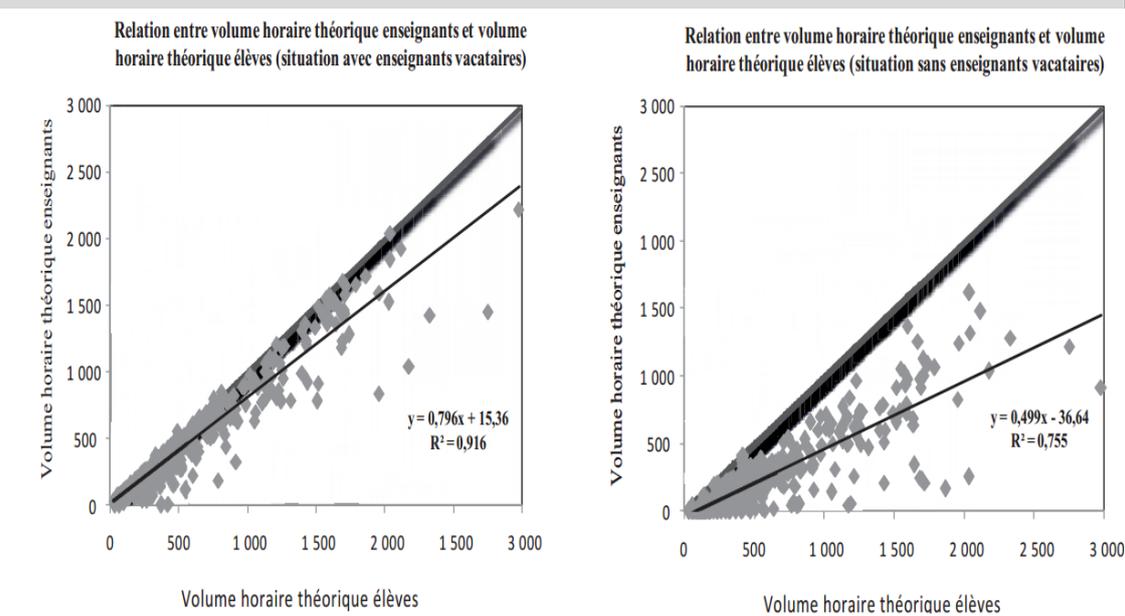
Encadré 2.1 : Cohérence de l'allocation des enseignants du secondaire au Bénin (2008-9)

Le graphique 2.1 met en relation le volume horaire enseignant avec le volume horaire élève sur l'ensemble des 497 établissements secondaires publics d'enseignement général que compte le pays. On sait qu'au regard des programmes d'enseignement des différents groupes pédagogiques que contient l'établissement, tel volume horaire global serait nécessaire : c'est le **volume horaire théorique élève**. On sait également qu'au regard des différentes catégories d'enseignants dont l'établissement dispose et des charges horaires qu'elles sont censées couvrir chacune, tel volume horaire pourrait être assuré: c'est le **volume horaire théorique enseignant**.

La représentation graphique de gauche montre la cohérence entre ces deux volumes horaires lorsqu'on intègre les enseignants vacataires dans l'analyse, et celle de droite, la situation lorsqu'on ne les intègre pas. De façon générale, on observe bien une relation croissante qui illustre qu'en moyenne, le volume horaire théorique assuré par les enseignants augmente avec le volume horaire théorique nécessaire ; mais on observe également une certaine dispersion autour de cette relation moyenne qui se manifeste par un R^2 de 91,6%, soit un aléa de 8,4% dans l'allocation des enseignants. Ainsi, pour des établissements nécessitant chacun un volume horaire de 1500 heures, certains vont pouvoir théoriquement assurer 500 heures pendant que d'autres feront 2 à 3 fois plus. Cet aléa dans l'allocation des enseignants aurait d'ailleurs été quatre fois plus important s'il n'y avait pas les enseignants vacataires (cf. graphique de droite, $R^2 = 75,5%$ donc aléa = 24,5%). Remarquons enfin que l'ensemble des établissements se positionnent pratiquement en-dessous de la droite de parfaite égalité entre le volume horaire

théorique enseignant et le volume horaire théorique élève. Contrairement à la situation observée au niveau primaire, **aucun établissement du secondaire ne présente un excédent d'offre par rapport au volume horaire requis**. L'aléa provient ici essentiellement d'un manque d'enseignants en poste dans les établissements du secondaire.

Graphique 2.1: Relation entre volume horaire enseignant et volume horaire élèves dans les établissements publics d'enseignement secondaire général (Bénin)



Elaborée à partir des bases de données DPP-MESFTP, année 2008/09

Source : UNESCO-Pôle de Dakar-IIPE, 2011



Questions de réflexion

Il est important que vous ayez bien assimilé le coefficient de détermination (R^2). Afin d'être sûr de bien comprendre cet indicateur, exercez-vous à travers la question de réflexion ci-dessous.

Pour ce faire :

1. Commencez par lire quelques explications sur la représentation visuelle de cet indicateur. Elles vous aideront à mieux l'appréhender.
2. Ensuite, répondez aux questions qui vous sont posées sur le cas du Togo.

La représentation visuelle du coefficient de détermination (R^2)

Alain Mingat propose une représentation visuelle de l'indicateur retenu pour mesurer les différents niveaux d'aléa dans les allocations d'enseignants et se faire une idée plus concrète de son échelle (graphiques 2.2 et 2.3). En effet la représentation visuelle à travers un nuage de point est la façon la plus facile d'appréhender cet indicateur.

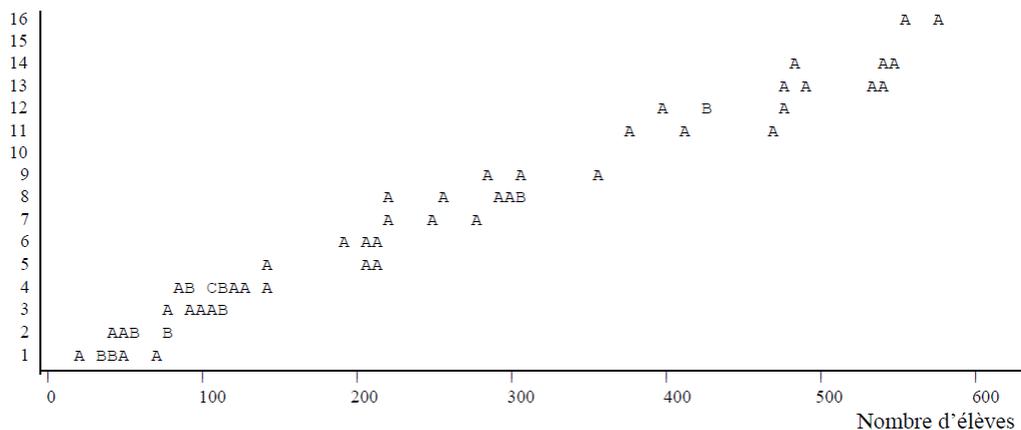
Dans les graphiques 2.2 et 2.3 ci-dessous, chaque lettre (ou point) représente une école. Celle-ci est positionnée sur l'axe des abscisses (x) en fonction du nombre d'élèves dans l'établissement) et sur l'axe des ordonnées (y) en fonction du nombre d'enseignants dans l'établissement. Ces graphiques mettent donc en relation la taille de l'école et sa dotation en enseignants.

Si nous devons tracer une droite qui représente la tendance générale observée dans les écoles de São Tomé et Príncipe, on constaterait que la majorité des points du graphique serait proche de cette droite. En terme statistique, cette droite se dénomme la droite de régression linéaire. En revanche, le même exercice pour le graphique 2.3, nous permettrait de constater que les points seraient beaucoup plus éparpillés au-dessus et en dessous de cette droite. Plus les points s'éloignent de la droite, plus la relation entre la taille de l'établissement et sa dotation en enseignants est incohérente. En effet, la droite indique la relation attendue entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants. Elle permet de situer le nombre d'écoles qui s'éloignent de cette dernière ainsi que l'amplitude des écarts.

Graphique 2.2 : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires de São Tomé et Príncipe

Pourcentage d'aléa : 3 %

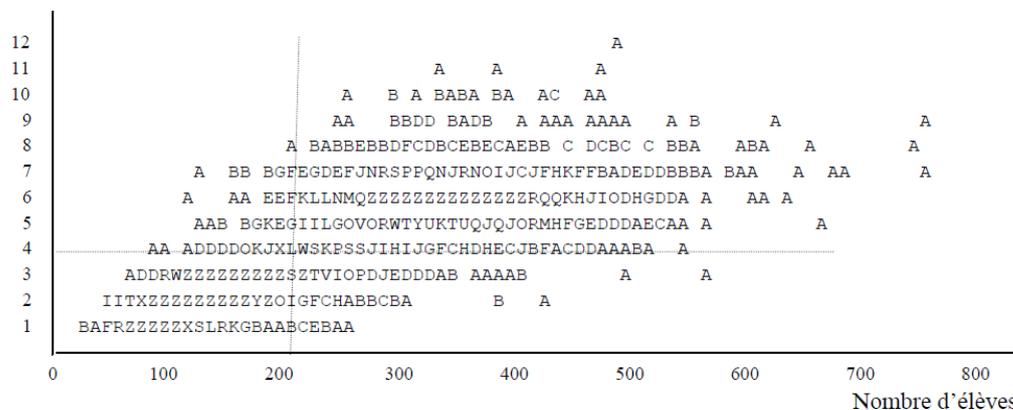
Nombre d'enseignants



Graphique 2.3 : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires au Bénin

Pourcentage d'aléa : 39 %

Nombre d'enseignants



Note : Dans les graphiques 2.2 et 2.3 chaque lettre (A, B, C...) représente un nombre d'écoles : A est pour 1 école, B pour 2 écoles...Z pour 26 écoles

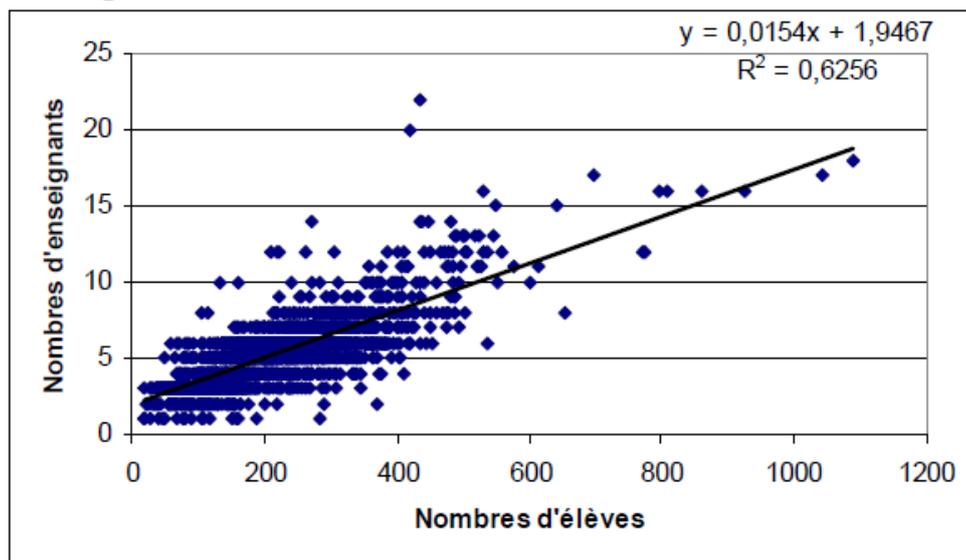
Source : Mingat, 2003

Le cas du Togo

Le cas du Togo présenté dans le graphique ci-dessous, illustre une situation qu'on retrouve dans de nombreux pays africains (Brossard et al., 2006). Le graphique ci-dessous présente l'allocation des enseignants au sein des établissements publics du primaire.

- Observez-vous globalement une relation positive entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants affectés dans les établissements ?
- Observez-vous que des établissements ayant le même nombre d'élèves jouissent de nombres d'enseignants très variables (par exemple parmi les établissements de taille moyenne d'environ 300 élèves) ? Qu'évoque pour vous cette situation ?
- Les données sur le graphique nous informe que le coefficient R^2 s'établit pour l'ensemble du pays à seulement 0,63. Que cela signifie-t-il ?
- A partir du R^2 , pouvez-vous déterminer le degré d'aléa dans l'allocation des enseignants ? Que signifie ce degré d'aléa ? :

Graphique 2.4 : Allocation des enseignants au sein des établissements publics du primaire au Togo en 2003/2004.



Source : Brossard et al, 2006.



Points à retenir

- Le REM et le R^2 donne une appréciation de la situation en terme d'allocation mais ne renseigne pas sur les causes. Une fois l'interprétation statistique réalisée, il faudra des études ou enquêtes complémentaires pour comprendre les blocages.
- Il convient d'utiliser l'indicateur R^2 avec prudence. Dans l'absolu, sa valeur moyenne nationale (ou régionale) n'indique pas dans quelle mesure les établissements du pays ou de la région considéré(e) se caractérisent par une sur-dotation ou bien plutôt une sous-dotation en enseignants. Une analyse des graphiques révélant les dispersions par établissement dans les deux sens est nécessaire. Le nuage de points permet d'identifier facilement les écoles où le problème se pose de façon plus critique (celles qui sont sévèrement en sous-effectif ou au contraire qui ont beaucoup trop d'enseignants par rapports au nombre d'élèves). Cela permettra de proposer des redéploiements ou réallocations d'enseignants entre les écoles.
- Afin de réaliser un diagnostic pertinent, il faut utiliser plusieurs indicateurs. On ne peut pas se limiter à l'analyse des indicateurs qui mesurent uniquement le déploiement des enseignants de façon numérative (c'est-à-dire en fonction du nombre d'enseignants). Il est impératif de prendre en compte les facteurs qualitatifs (ancienneté, qualification, sexe, etc.). On peut alors décliner le REM et le R^2 ou bien les interpréter en relation avec d'autres indicateurs (% d'enseignants qualifiés, % de femmes enseignantes, etc.).
- Par ailleurs, les possibilités réelles de diminuer 'l'aléa' constaté ne peuvent être appréciées qu'en tenant compte des caractéristiques du contexte concret (topographie du pays qui peut exiger une forte proportion d'établissements de petite taille et donc des REM en-dessous de la moyenne, par exemple) et de la politique menée (politique de scolarisation en zone rurale ; de désenclavement des zones reculées etc...).

Partie 3. Principaux facteurs contribuant à des problèmes d'allocation

Après avoir repéré la présence de dysfonctionnements dans le déploiement du personnel, grâce à l'analyse d'indicateurs tels que le REM et le degré de cohérence, il convient d'identifier les causes du problème afin de pouvoir formuler ensuite des réponses adéquates aux situations observées. Alors que l'identification des déséquilibres dans le déploiement est apparue relativement plus facile, l'analyse des causes se révèle plus délicate car elle doit être **multifactorielle**. Nous proposons ci-dessous une grille de lecture qui permet de s'interroger sur les différents facteurs qui peuvent influencer négativement sur une répartition équitable et efficace des enseignants sur le territoire. Ces facteurs peuvent se combiner différemment selon les pays et par conséquent entraîneront une réponse spécifique et adaptée à la situation de chaque pays. Des pistes de réponse seront proposées dans la dernière partie de l'unité (« stratégies »).

Les facteurs qui sont à la base des dysfonctionnements observés peuvent être regroupés en utilisant les catégories ci-dessous :

- **Facteurs institutionnels et organisationnels** : existence ou non de règles et de procédures d'allocation adaptées, d'institutions et d'outils de gestion fonctionnels assurant leur application etc.
- **Facteurs individuels et relatifs à l'environnement (socio-culturels, politiques ...)** : préférences individuelles des enseignants et intérêts de certains responsables politiques et administratifs intervenant dans le processus d'affectation ; des normes ou coutumes sociales allant à l'encontre de certains critères d'affectation etc.

3.1 Réflexion sur les facteurs institutionnels et organisationnels

Parmi les facteurs institutionnels ou organisationnels majeurs (abordés plus en détails dans les unités 5 et 7) influant sur les actes d'allocation on peut citer en particulier :

- le *cadre juridique et réglementaire* : un comportement d'affectation déviant des règles est favorisé par un cadre réglementaire peu clair ou incohérent et si le dispositif de recours individuel et son application en cas de non-respect des règles ne sont pas fonctionnels ; des procédures d'affectation complexes ou ne désignant pas des responsabilités claires de décision laissent également des marges de manœuvres pour des interventions politiques et des comportements dérogeant aux règles, enfin, un cadre juridique approprié est effectif seulement s'il existe en même temps un dispositif fonctionnel pour assurer son application.
- Les *outils de gestion* : un fichier de personnel et un système d'information pour la gestion du secteur éducatif qui apportent une information fiable et complète sur les enseignants et leur affectation créent la transparence nécessaire pour des décisions d'affectation rationnelles et tendent à limiter des comportements d'affectation déviants (de la part des enseignants et des gestionnaires). Il contribue à la rationalisation de la gestion des ressources humaines en général et leur allocation en particulier.

- Un système de *dialogue social* fonctionnel : dans le domaine des affectations comme dans d'autres domaines de la gestion des enseignants un dispositif à la fois représentatif et fonctionnel de dialogue et de négociation entre le gouvernement et les représentants du personnel enseignant favorisent la mise en place d'un cadre réglementaire effectivement respecté et limite les contestations de décisions de gestion.
- Un *personnel de gestion formé* en GRH et guidé par un *Code de conduite* : Trop souvent encore le personnel chargé de la gestion des enseignants n'a pas été formé à cette fonction ce qui entraîne des erreurs et des inefficacités. Au-delà de la formation et du cadre réglementaire imposé le comportement de gestion peut aussi être influencé par un Code de conduite que la profession (ici les enseignants et/ou leurs gestionnaires) a élaboré et est en charge d'autogérer elle-même.

3.2 Réflexion sur les facteurs individuels et liés à l'environnement

Parmi les facteurs influant sur l'allocation des enseignants qui ne relèvent pas directement du cadre institutionnel et de gestion on peut relever en particulier :

- La préférence individuelle, par exemple celle de rester en zone urbaine : Les enseignants auront plutôt tendance à choisir un poste dans les zones urbaines, en particulier lorsque leur niveau de salaire est comparativement parlant assez modeste, car dans ces zones il y a à la fois des conditions de vie meilleures et davantage de possibilités d'avoir une activité et une rémunération complémentaires (cours privés etc.). Les possibilités d'évolution professionnelle (information sur/accès à des informations sur des formations ; fréquence accrue des inspections...) y sont également meilleures.

Par ailleurs, les salaires étant souvent payés tardivement dans les zones reculées, il est parfois difficile pour les enseignants qui y sont postés de vivre décemment de leur emploi d'enseignant.

Encadré 3.1 : Exemple de l'impact du paiement tardif des salaires en zone rurale

Dans les zones rurales de la **Zambie**, aller chercher son salaire dans les bureaux de district peut coûter la moitié de son salaire en frais de transport et de logement chaque mois (Bennell et Akyeampong, 2007).

- L'environnement social : Les enseignantes femmes sont souvent plus réticentes à accepter un poste dans les zones rurales. Non seulement l'intérêt individuel mais aussi les normes et coutumes sociales vont généralement à l'encontre de l'affectation d'une femme à un endroit loin de son mari ou de sa famille. De plus, les risques d'insécurité et d'isolement dans un environnement inconnu tendent à être plus grands dans le cas des enseignants du sexe féminin.

Ces facteurs ne sont pas faciles à changer ou à compenser et doivent donc être pris en compte dans l'élaboration de stratégies à mettre en place pour pallier le manque d'enseignantes en milieu rural en raison notamment de son impact négatif sur la scolarisation des filles dans ces zones.

- L'intervention 'politique' : Le clientélisme des décideurs politiques (aux niveaux national ou local) peut soutenir et favoriser des décisions d'affectation ou un comportement déviant allant à l'encontre d'une allocation rationnelle des enseignants. Le phénomène est quasiment universel mais son ampleur varie fortement d'un pays à un autre. Il reste très limité là où l'information fondant les décisions de gestion est

transparente et facile d'accès et où des procédures de contrôle et de recours individuel en cas de non-respect des règles sont fonctionnelles.

- Le facteur culturel : Selon la politique et les stratégies éducatives adoptées, l'allocation des enseignants peut viser à tenir compte de certains facteurs culturels tels que par exemple les langues locales ; l'ethnicité et/ou la religion des élèves/populations et des enseignants. Cependant, il s'est avéré que dans la pratique ces facteurs compliquent considérablement la tâche (déjà exigeante) d'une allocation rationnelle et équitable des enseignants.

Encadré 3.2 : Exemples du défi d'une affectation optimale des enseignantes

En **Ouganda** et en **Zambie**, la part des enseignantes dans les écoles primaires urbaines et de l'ordre de 60 %, alors qu'elle varie de 15 à 35 % dans les zones rurales (Mulkeen, 2009).

Une étude des enseignants dans 10 régions du **Rwanda** montre que seuls 10 % des enseignants du primaire sont des femmes dans la région de Burera, contre 67 % dans la région de Gisagara (Bennell et Ntagaramba, 2008).

Au **Soudan**, on trouve rarement des logements adéquats dans les zones rurales, et les enseignantes mariées doivent être déployées là où vit leur mari. Comme 67 % des enseignants du primaire sont des femmes, cela réduit le réservoir d'enseignants disponibles pour les zones rurales (Banque mondiale, 2012b).

Au **Malawi**, une enseignante peut demander à être envoyée dans un autre district pour suivre son mari et cela ne peut lui être refusé, quel que soit l'endroit où il vit (Banque mondiale, 2010a).

Source : UNESCO, 2014



Points à retenir

Au-delà de la taille et la structure des établissements, une diversité de facteurs peut favoriser ou contribuer à une allocation sous-optimale des enseignants, en particulier :

- des facteurs relatifs au cadre institutionnel et réglementaire et à l'organisation de la gestion ; et
- des facteurs relatifs aux individus (enseignants) et à l'environnement (socio-culturel...) agissant sur le fonctionnement du système éducatif.

Pour corriger une mauvaise allocation des enseignants il est utile d'analyser le rapport de la situation diagnostiquée avec ces différents facteurs ainsi que l'interaction entre ces derniers.

Partie 4. Diagnostiquer l'utilisation des enseignants

L'utilisation optimale du vivier d'enseignants constitue un objectif central de la GRH dans le secteur éducatif, notamment dans des contextes où l'expansion rapide du corps d'enseignants est problématique pour des raisons budgétaires ou autres. En effet, lorsque l'utilisation des personnels enseignants n'est pas efficace, cela amène à recruter de nouveaux enseignants ce qui entraîne des coûts supplémentaires.

Comme annoncé plus haut, l'utilisation du personnel enseignant sera abordée ici plus particulièrement sous deux angles :

- Celui de la charge horaire réglementaire à demander aux enseignants, et
- Celui de la correspondance entre volume horaire réglementaire des enseignants et leur volume horaire à assurer aux élèves dans les établissements.

4.1 Question de la charge horaire réglementaire

Le nombre d'enseignants requis pour offrir une éducation de base à tous, et en conséquence les dépenses pour leurs salaires, dépendent aussi de la manière dont les effectifs d'enseignants existants sont 'utilisés'. Quelles sont, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne où les besoins en enseignants sont les plus grands dans les années à venir, les possibilités d'économies à travers une 'utilisation' plus rationnelle de leur personnel enseignant? A cet égard, il est intéressant de jeter un bref regard comparatif aux normes régissant notamment la **charge horaire** et l'allocation des enseignants dans différents pays du monde, et aussi à la réalité de leur allocation et leur utilisation.

L'Initiative Fast Track a fixé un **ratio élèves/maitre** de 40/1 pour les pays n'ayant pas encore atteint et aspirant à l'horizon 2015 à une réalisation accélérée de l'Education pour Tous (EPT). Or ce ratio, que nombre de pédagogues considèrent pourtant comme étant très élevé et défiant l'efficacité de l'enseignant, est en réalité largement dépassé dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Le rapport élèves/enseignant dans le primaire y est en moyenne (en 2011) de 43 et même supérieur à 50 dans bon nombre de pays comme le Tchad, le Mozambique, l'Ethiopie, le Malawi, la Zambie par exemple (UNESCO, 2011). Dans cette partie du monde il ne semble donc pas possible d'économiser des dépenses en augmentant encore davantage le nombre moyen d'élèves par enseignant.

Une comparaison des options prises par différents pays quant à la **charge horaire** totale demandée aux enseignants semble ouvrir une piste plus prometteuse. Les données recueillies par l'Institut des Statistiques de l'UNESCO (ISU) montrent à ce sujet une nette différence entre les pays industrialisés et les pays à faible revenu, surtout ceux d'Afrique. Par ailleurs, de grandes disparités existent entre les différents pays africains quant à la charge horaire officielle. Ceci reflète des choix politiques qui impactent de fait le budget de l'éducation. Les pays ayant un faible nombre officiel d'heures de travail devront recruter plus d'enseignants que dans les pays où il est élevé pour assurer un nombre équivalent de classes (avec des tailles et des disciplines enseignées en classe comparables). Du fait que les enseignants au niveau secondaire ont généralement moins d'heures de travail que dans le primaire (afin de leur laisser suffisamment de temps pour la préparation des cours) et qu'ils enseignent à des classes à moindre effectifs (de par la présence de matières optionnelles), cela entraîne des variations considérables entre pays. Les recherches menées dans

les pays d'Afrique subsaharienne (ASS) révèlent des charges horaires officielles au niveau secondaire inférieur, allant de 13,3 heures par semaine en Ouganda à 30 heures au Malawi. Au niveau secondaire supérieur, elles varient de 12 heures en Ouganda à 20 heures au Lesotho. Ainsi en ASS, le volume horaire hebdomadaire tourne autour de 20 heures³ pour les enseignants du premier cycle du secondaire, et est en dessous de cette valeur pour le second cycle.

Alors que les réglementations dans la plupart des pays d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie demandent à leurs enseignants entre 1600 et 1800 heures de travail par an celles en vigueur en Afrique subsaharienne prévoient en général entre 800 et 1350 heures par an, donc nettement moins. Les différences sont moins frappantes lorsqu'on se réfère au nombre d'heures d'instruction réglementaires strictement parlant (heures de contact en classe) (voir: UNESCO-IUS, 2006, graphique 4.1 ci-après).

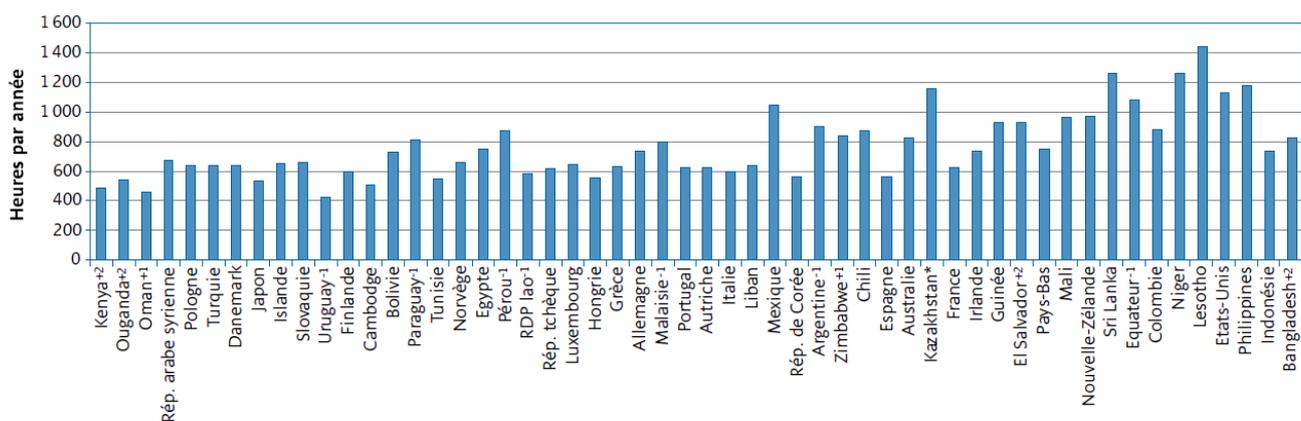
A l'intérieur de l'Afrique on observe de très fortes variations entre les pays quant au nombre réglementaire d'heures d'instruction d'un enseignant du primaire : alors qu'un enseignant en Ouganda n'est censé enseigner que 541 heures par an, ses collègues au Mali doivent en assurer 930 et au Sénégal même 1080.

Le temps de travail que les enseignants sont censés passer à enseigner varie aussi considérablement selon les pays. En **Inde**, en **Indonésie** et aux **Philippines**, les enseignants du primaire enseignent plus de 1000 heures par an, contre 656 heures en **Fédération de Russie**. La charge d'enseignement dans ces pays varie également selon le niveau d'éducation. En moyenne, les enseignants du primaire des pays IME enseignent plus (868 heures) que leurs homologues aux niveaux secondaire inférieur et supérieur (respectivement 848 et 860 heures).

Il est vrai que derrière ces variations de la charge horaire officielle des enseignants se cachent en partie des variations quant aux heures d'instruction que les élèves doivent recevoir (selon le programme officiel) dans une année. Les variations entre un certain nombre de pays concernant les heures d'instruction au niveau du secondaire sont reflétées dans les graphiques 4.1 et 4.2 ci-dessous.

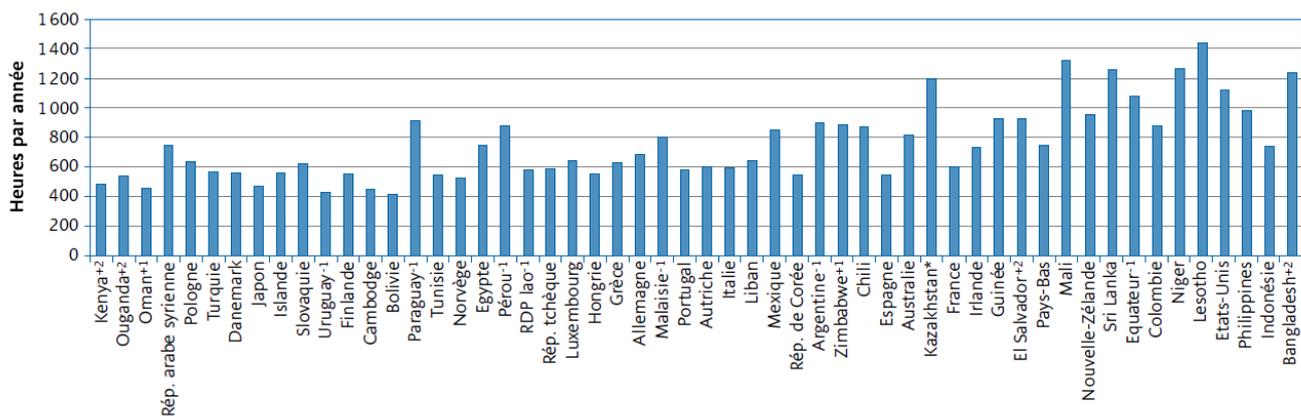
³ La charge horaire des enseignants correspond à la fois aux heures de cours dispensées et au temps passé à préparer les cours, corriger les travaux des élèves et aux tâches administratives liées à leurs fonctions. Le temps de préparation étant difficile à mesurer car variable selon les enseignants, la charge horaire hebdomadaire renvoie généralement aux heures d'enseignement dispensées devant élèves.

Graphique 4.1 : Heures statutaires d'enseignements au premier cycle du secondaire, 2003



Source : ISU, 2006

Graphique 4.2 : Heures statutaires d'enseignements au 2e cycle du secondaire, 2003



Source : ISU, 2006

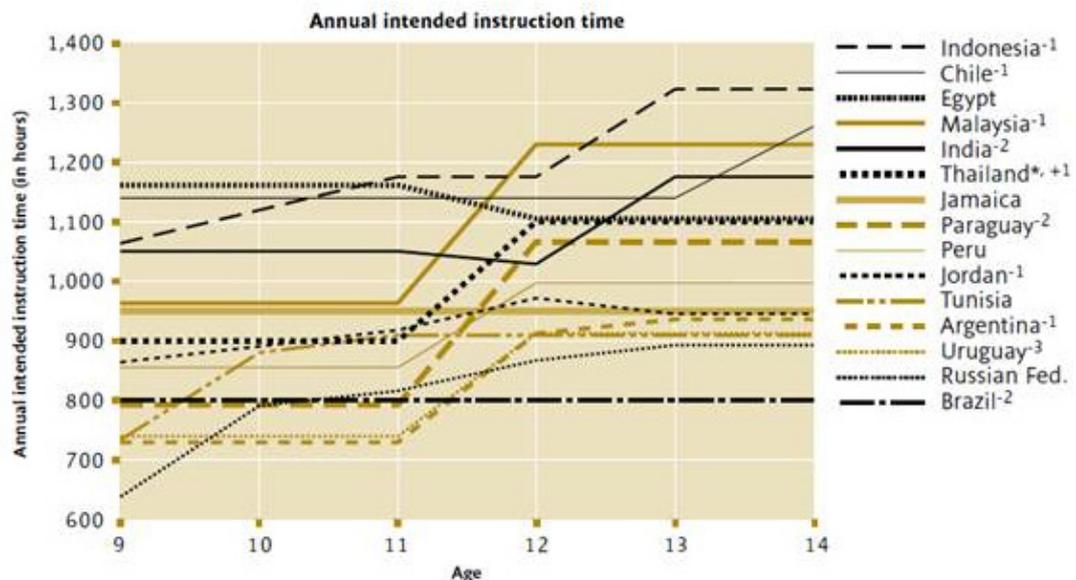
Certains pays pourraient envisager de limiter l'augmentation des effectifs d'enseignants additionnels à recruter par une augmentation de la charge horaire réglementaire. Une telle mesure ne constitue pas une panacée cependant. Elle semble notamment peu appropriée dans un contexte où le salaire de l'enseignant est tellement bas que celui-ci ne peut même pas en assurer sa subsistance et se trouve obligé d'avoir une deuxième source de revenu et donc une occupation en dehors de l'enseignement.

Cependant, le temps d'instruction officiel est souvent loin de refléter le nombre effectif d'heures de cours que reçoivent les élèves en réalité. Dans ce cas, l'augmentation de la charge horaire officielle pourrait limiter la croissance du personnel, et les dépenses y afférant mais, sauf changement des comportements, le problème du temps réel et de la qualité de l'instruction risquent de s'aggraver.

L'augmentation de la charge horaire hebdomadaire des enseignants est un moyen, pour les pays qui le souhaitent, d'augmenter le temps d'enseignement annuel pour chaque élève. Cependant, si des mesures d'accompagnement (légères augmentations salariales ou autres compensations ; assistance dans certaines tâches etc.) ne sont pas prises en compte, on encourt le risque que les

enseignants passent moins de temps pour préparer les cours, corriger les travaux des élèves, collaborer avec d'autres enseignants ou accomplir toute autre activité administrative ou professionnelle.

Graphique 4.3 : Temps d'instruction annuel et cumulatif prévu (en heures) pour des étudiants de 9 à 14 ans en écoles publiques, 2005



Source: UNESCO-ISU, 2007

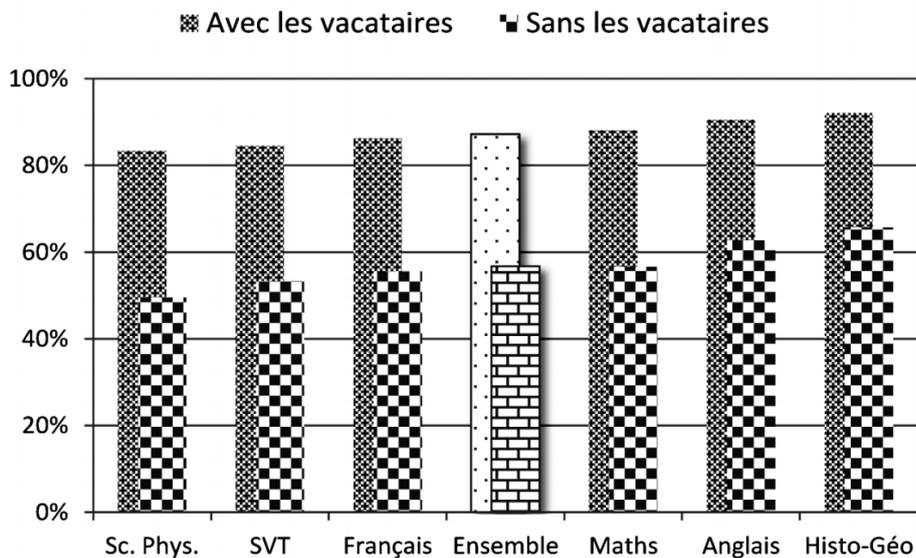
4.2 Analyse du rapport entre la charge horaire théorique des enseignants et le volume horaire nécessaire

4.2.1. Taux de couverture théorique

Un indicateur courant pour évaluer l'utilisation des personnels enseignants est le **taux de couverture théorique** de la masse horaire requise (par unité géographique ou par discipline enseignée par exemple). Cette étape permet de voir s'il y a des déséquilibres (régionaux ou par disciplines) et où ils se situent, afin de guider les décideurs dans la prise d'éventuelles mesures correctrices. Le taux de couverture théorique s'obtient tout simplement en faisant le rapport entre le volume horaire théoriquement assuré et le volume horaire théorique nécessaire. Les graphiques 4.3 et 4.4 donnent une synthèse visuelle du taux de couverture théorique de la masse horaire requise au secondaire par discipline et par département au Bénin⁴.

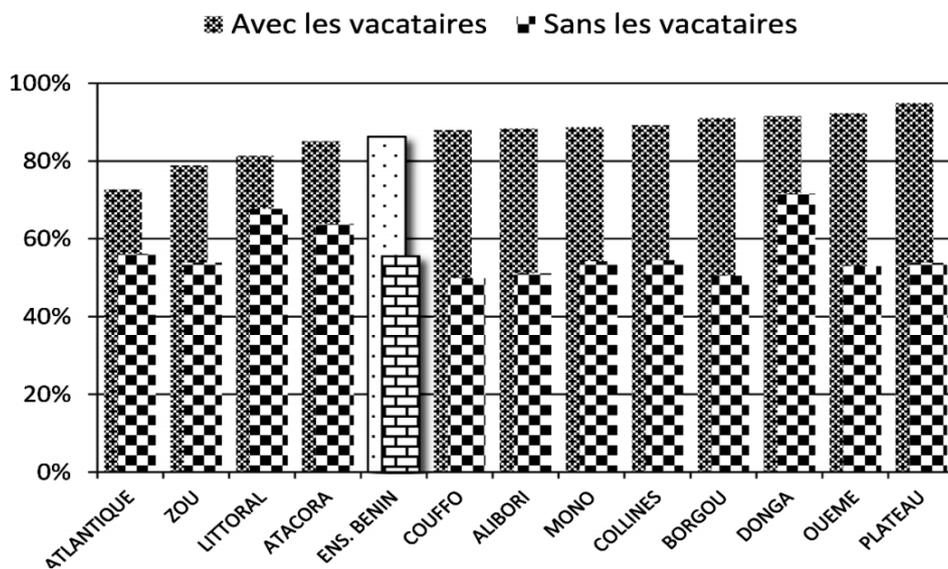
⁴ Issus de : Pôle de Dakar (2011). La question enseignante au Bénin : un diagnostic holistique pour la construction d'une politique enseignante consensuelle, soutenable et durable. Dakar : UNESCO BREDA.

Graphique 4.4 : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par discipline dans les établissements publics d'enseignement secondaire général (Bénin)



Sources : Bases de données DPP-MESFTP, année 2008-9

Graphique 4.5 : Taux de couverture théorique de la masse horaire requise par département dans les établissements publics d'enseignement secondaire général (Bénin)



Sources : Bases de données DPP-MESFTP, année 2008/09

On constate que le taux de couverture horaire se situe en moyenne à 87% au niveau national, ce qui signifie que 13% de la masse horaire théorique n'est pas assurée. Ce dernier chiffre est une estimation « basse » de l'ampleur du déficit horaire, puisqu'il suppose une utilisation optimale des enseignants, ce qui n'est très souvent pas le cas, notamment au secondaire général en second cycle. L'accumulation d'un tel déficit est préjudiciable aux apprentissages, et n'est donc pas souhaitable.

4.2.2 Taux d'utilisation des enseignants et charge horaire moyenne

Enfin, après avoir déterminé le taux de couverture théorique de la masse horaire requise au secondaire par région et par discipline, il est utile de se pencher sur le taux d'utilisation (TU) des enseignants. Cet indicateur permet de mesurer si les enseignants sont utilisés de façon optimale. Par exemple, un enseignant reçoit un emploi du temps de 9 heures par semaine alors que selon la norme il doit dispenser 18 heures hebdomadaires. Ce professeur ne réalise que la moitié de ce qu'il doit. Le taux d'utilisation de cet enseignant est donc de 50%, révélant ainsi une gestion sous optimale.

Le TU de l'ensemble des enseignants est calculé de la façon suivante :

$$\text{TU} = \text{volume horaire donné} / \text{volume horaire dû}$$

*Le volume horaire donné est le cumul des emplois de temps attribués aux enseignants.
Le volume horaire dû est, quant à lui, le cumul de leur charge horaire si tous les enseignants recevaient la charge horaire maximale selon la norme.*

Etant entendu qu'un taux de 100% correspond à une utilisation optimale. Une utilisation optimale revient donc à avoir une adéquation parfaite entre le nombre d'heures dues par les enseignants (charge horaire officielle) et le nombre d'heures réellement allouées à ces derniers. A l'inverse, lorsque les enseignants n'effectuent pas la charge de travail officielle, il en résulte des problèmes de coût-efficacité pour le système. Le TU peut se calculer au niveau national ou au niveau de l'établissement.

En fonction des pays, il peut arriver que la charge horaire hebdomadaire soit différenciée selon la catégorie de l'enseignant. Par exemple, les professeurs des collèges ont une charge horaire supérieure à celle des professeurs des lycées (22 heures contre 18 heures). Il n'est pas rare que ces deux catégories d'enseignants se retrouvent dans le corps professoral d'un même établissement. Quelle charge horaire utilisée pour le calcul du volume horaire dû ? Cette difficulté peut être surmontée en faisant la moyenne des charges horaires selon les catégories d'enseignants, on obtient ainsi la moyenne du volume horaire dû d'un enseignant (soit 22h + 18h = 20h).

Un autre indicateur utilisé est celui de la Charge Horaire Moyenne (CHM). La charge horaire moyenne (CHM) d'un enseignant est définie comme étant le rapport du volume horaire hebdomadaire réellement alloué aux enseignants et le nombre d'enseignants. La CHM varie d'un établissement à l'autre suivant le nombre de classes, et au sein d'un même établissement, et entre disciplines.

$$\text{CHM} = \text{volume horaire hebdomadaire réellement donné} / \text{nombre d'enseignants}$$

L'exemple ci-dessous permet d'illustrer la question du TU et de la CHM global des enseignants, ainsi que par discipline.

Encadré 4.1 : Evaluation de la charge horaire moyenne (CHM) et du taux d'utilisation au Maroc

L'étude menée par Tazi (2005) s'est penchée sur la CHM de six disciplines : les matières généralisées à fort volume horaire (arabe, français, mathématiques) ainsi que l'histoire-géographie (H-G), l'éducation islamique et l'éducation physique et sportive (EPS). Le nombre d'enseignants de ces six matières était de 41 121 professeurs, soit 76,13% de l'effectif total.

Dans l'exemple, la CHM par enseignant toutes matières confondues est de 20,92 heures. Toutefois, cette moyenne cache des disparités. En effet, 61,39% des enseignants ont une charge horaire réelle de 24 heures, tandis que 1,04% parmi eux n'ont pas de classes (des réservistes potentiels). Les 37,57% restant ont une CHM de 16 heures et demie par semaine.

L'étude a ainsi révélé qu'en 2002-2003, 559 enseignants du secondaire (1%) n'avaient pas été attribués un horaire d'enseignement, 20 293 (37,6%) avaient un horaire d'enseignement de 16,5 heures par semaine, au lieu des 24 heures officielles attendues. Seulement 61,4% (33 160) des enseignants a eu un horaire d'enseignement de 24 heures correspondant à la charge de travail officiel. Cela représente une perte effective de 6 900 enseignants pour le système de l'enseignement secondaire.

- Le taux d'utilisation des enseignants (TU)

Le volume horaire que doivent effectuer les 54 012 enseignants selon la charge horaire officielle (24 heures/semaine) est de 1 296 288 heures. Rapporté au nombre d'heures effectuées, cela correspond à un taux d'utilisation de 87,16%. Ceci équivaut à une perte sèche de 156 322 heures d'enseignement.

Tableau 4.1 : Charge horaire moyenne, taux d'utilisation des enseignants au secondaire (Maroc)

	Math	Arabe	Français	H-G	E. islamique	EPS	Total 6 matières	Total toutes matières
Nombre d'heures effectuées	197 952	197 952	197 952	98 976	65 984	65 984	824 800	1 129 909*
Nombre Enseignants	9 379	9 203	9 227	4 832	3 166	5 314	41 121	54012
Charge horaire moyenne	21,11h	21,51h	21,45h	20,48h	20,84h	12,42h	19,635	20,92h
Taux d'utilisation	87,9%	89,6%	89,4%	85,35%	86,84%	51,7%	83,6%	87,16%

(*) : La charge de travail effectivement réalisée au niveau national est issue du recensement annuel effectué par la DSEP/MEN en 2002/2003.

En d'autres termes, les enseignants au secondaire enregistrent un taux de sous-utilisation (TSU) de 12,84% puisque :

$$TSU = 100\% - TUE$$

En outre, les enseignants des disciplines à fort volume horaire (arabe, français, mathématiques) enregistrent les TU les plus élevés. A cet égard, les enseignants d'arabe sont les plus utilisés puisque leur TSU est de seulement 10,4%.

Peu d'études ont examiné les taux de sous-utilisation des enseignants réel au niveau secondaire, par sujet et du lieu géographique. L'étude par Tazi (2005, p. 73) révèle que la sous-utilisation est beaucoup plus importante dans les zones urbaines que dans les zones rurales, probablement en raison de sureffectifs. Sur la base de cinq disciplines, il a calculé un taux de sous-utilisation de 11,36% dans les zones urbaines contre 2,10% dans les zones rurales. Cela montre que les enseignants dans les zones urbaines n'ont pas une pleine charge de travail, probablement en raison des sureffectifs et le faible roulement (stabilité en poste). Au contraire, la situation dans les zones rurales relève probablement du manque de personnel, avec les enseignants qui enseignent au-delà de la norme, des roulements et des demandes de mutation fréquents.

Source: Tazi 2005, p 73.



Points à retenir

- Au niveau de l'enseignement primaire l'utilisation des enseignants est généralement évalué de manière approximative par le ratio enseignant/classe, supposant qu'un enseignant a une classe et enseigne toutes les matières à sa classe. Si la réalité s'éloigne de manière significative de ce modèle (s'il y a des matières spécifiques enseignées par des enseignants spécialisés ; prise en compte de la décharge partielle de cours du chef d'établissement etc.) il peut être pertinent de se rapprocher de l'analyse indiquée pour le niveau secondaire.
- Pour faire un diagnostic de l'utilisation du personnel enseignant au niveau secondaire il est pertinent d'établir le rapport entre la charge horaire officielle exigée des enseignants (parfois en fonction de certains critères comme le niveau - 1^{er} ou 2^e degré p. ex - auquel ils enseignent, les fonctions d'encadrement qu'ils occupent au-delà de l'enseignement etc.), d'une part, et la charge horaire qui leur incombe dans leur établissement, d'autre part (taux d'utilisation). Les absences de l'enseignant n'entrent pas dans ce calcul de l'utilisation des enseignants.
- Il est intéressant de calculer et d'analyser le taux d'utilisation par unité géographique (région ; urbain-rural...) et par matière enseignée et éventuellement par type d'établissement (par exemple : privé-public) afin d'avoir un tableau plus affiné des phénomènes de 'sous-utilisation' et de 'surutilisation' du personnel enseignant employé, et permettre l'élaboration d'une stratégie d'amélioration appropriée.
- Au-delà du rétablissement d'un meilleur équilibre dans l'utilisation des personnels enseignants à travers les établissements du pays, les responsables de la politique éducative peuvent aussi vouloir évaluer si la charge de travail demandée aux enseignants du pays est appropriée. Pour cela une analyse détaillée de leur temps de travail, et de son organisation en heures d'enseignement et heures de travail hors enseignement peut être utile, de même qu'une comparaison du temps de travail des enseignants du pays avec celui d'autres professions, et/ou celui des enseignants dans d'autres pays.

Partie 5. Principaux facteurs contribuant aux problèmes d'utilisation

En ce qui concerne les facteurs contribuant à l'utilisation sous-optimale des enseignants, l'analyse de huit pays menée par Mulkeen (2010) révèle que le recrutement de personnel supplémentaire payé par la communauté pouvait constituer un facteur aggravant des phénomènes de sureffectifs dans certains établissements, tout comme l'organisation pédagogique des écoles, la spécialisation et la réglementation de la charge horaire officielle des enseignants.

"L'utilisation réelle est souvent inférieure, en particulier dans les écoles avec le personnel excédentaire, soit à la suite de défaillances de systèmes de déploiement ou à cause de recrutement de personnel supplémentaire payé par la communauté. L'utilisation de l'enseignant a été généralement mal réglementée, et dans certains pays, les heures de travail attendues n'étaient pas bien connues.» (Mulkeen, 2010, p. 61).

5.1 Phénomène des enseignants 'en-dehors des salles de classes'

La recherche d'optimisation de l'utilisation des enseignants qualifiés conduit à se pencher sur le phénomène des enseignants qui occupent des postes non-enseignants. Ainsi, dans l'optique d'une correction des disparités de l'offre d'enseignants, et aussi pour utiliser le personnel qualifié et disponible de manière plus efficace, certains pays ont diagnostiqué, en vue de leur «redéploiement» vers les salles de classe, le nombre et les caractéristiques des enseignants occupant des postes administratifs - au sein des Ministères ou des services déconcentrés - ou travaillant en «doublonnage» (c'est-à-dire partageant la charge d'une seule classe d'élèves avec un autre collègue - un phénomène observé en zone urbaine).

Dans un contexte où l'offre d'enseignants qualifiés et expérimentés se raréfie, il est également courant de retrouver ces derniers à des postes de direction au sein des écoles tels que chef d'établissement, adjoint ou chef de département. Lorsqu'ils sont à ces postes, ils sont le plus souvent amenés à moins enseigner que leurs collègues moins-qualifiés. Pour autant, dans la plupart des systèmes éducatifs des pays en développement, où les personnels de direction ne sont par ailleurs pas impliqués dans la nomination du personnel, l'élaboration du curriculum, ou le contrôle budgétaire, leur fonction administrative leur offre peu de défis et consiste le plus souvent à des tâches anecdotiques de routine telles que courir après des frais de scolarités impayés qui pourraient, le cas échéant, également être traitée par du personnel bien moins qualifié. En libérant les postes de direction de ces charges administratives, qui seraient elles confiées à des adjoints administratifs, cela permettrait de dégager des heures d'enseignement pour ces enseignants expérimentés, du moins pour les petits établissements souvent moins dotés en personnel enseignant Thompson, 1995, p. 21).

Cependant, cette solution ne peut être envisagée comme une solution globale mais davantage comme pouvant répondre ponctuellement à un déficit d'enseignants qualifiés dans des écoles rurales par exemple. En effet, des études ont montré que l'utilisation efficace des enseignants, au niveau de l'établissement, dépendait beaucoup des compétences de gestionnaires et de supervision des chefs d'établissements et par conséquent de la formation adéquate reçue par ces derniers en matière de gestion du personnel et de mise en application de normes et de procédures. En d'autres termes, l'utilisation des enseignants pourrait être optimisée par une plus grande

professionnalisation du personnel de direction de chaque établissement. Il conviendrait donc davantage de créer des postes d'enseignants expérimentés, chargés d'apporter un soutien aux enseignants débutants, et de réserver les postes de direction à des personnels formés aux spécificités de cette fonction.

5.2 Organisation pédagogique des établissements

Il est intéressant de rappeler que l'utilisation des enseignants dépend en partie de la structure pédagogique de l'établissement. En effet, la structure pédagogique d'une partie des établissements ne permet souvent pas une utilisation rationnelle des enseignants de toutes les matières d'enseignement. En d'autres termes, certains d'enseignants ne sont pas 'utilisés' pleinement parce que la taille ou la structure des établissements (cycle incomplet ; offre d'une variété de filières de spécialisation/matières à option etc.) ne permet pas d'attribuer à chaque enseignant la charge horaire officielle (par exemple 24 heures/semaine). Cette situation entraîne une sous-utilisation autrement définie sous le nom de **sous-utilisation structurelle** (Tazi, 2005).

5.3 Règles et comportements de gestion

Il existe aussi le cas d'établissements où la sous-utilisation des enseignants ne s'explique pas par ces facteurs structurels. Logiquement, le phénomène résulte donc de comportements de gestion (affectation, mutation) erronés (par manque de compétence ou intentionnellement). La présence d'un sureffectif qui peut être redéployé sans que cela perturbe le bon déroulement des cours, crée une sous-utilisation (qualifiée de **sous-utilisation réelle**).

Encadré 5.1 : Exemples de dysfonctionnements dans la gestion entraînant une sous-utilisation des enseignants

Au **Malawi**, un déploiement inefficace avait abouti à des effectifs pléthoriques dans certaines écoles urbaines et périurbaines, conduisant à une pratique de «l'enseignement partagé», ou d'attribution de plusieurs enseignants pour une seule et même classe au primaire. Les élèves d'une même classe avaient par exemple un enseignant le matin et un autre l'après-midi, ce qui revenait à n'utiliser les enseignants qu'à 50% de leur charge de travail officielle. Dans certains cas, cela s'explique par une pénurie de salles de classe, mais dans d'autres cas, les enseignants avaient rassemblé des classes pour réduire leurs charges de travail.

Au **Lesotho**, les enseignants ont été affectés selon la procédure en vigueur, mais dans certaines écoles deux enseignants ont été attribués à certaines classes, le manque de salles de classe ayant donné lieu à de très grands effectifs par classe. Comme au Malawi, cela s'est traduit par la réduction des heures d'enseignement, étant donné que la charge de travail était partagée entre les deux enseignants. La charge de travail des enseignants a également été réduite par la présence d'enseignants supplémentaires payés par des fonds de l'école.

En **Ouganda**, les écoles secondaires faisaient payer des frais de scolarité et utilisaient une partie de ces fonds pour embaucher des enseignants supplémentaires "hors masse salariale". Alors que ceux-ci étaient destinés à compléter le personnel enseignant, ils ont également permis de réduire la charge de travail de certains enseignants.

Source : Mulkeen, 2010, p. 64.

Au-delà des comportements de gestion 'irrationnels', le cadre réglementaire régissant l'emploi et l'affectation des enseignants peut, lui-aussi, contribuer à une utilisation sous-optimale des enseignants.

Au Maroc (comme dans beaucoup d'autres pays), la pleine utilisation de la charge horaire officielle d'un enseignant est en outre entravée par une autre règle stipulant *qu'on ne peut demander à un enseignant de compléter sa charge d'enseignement dans une autre école à proximité où il y a une pénurie dans cette matière, même s'il est sous-utilisé dans l'école où il est affecté.*

5.4 Spécialisation

La spécialisation disciplinaire, qui caractérise le plus souvent les enseignants du secondaire, constitue en effet un défi particulier pour l'utilisation optimale du personnel enseignant. Il ne s'agit plus alors de gérer la pénurie d'enseignants de façon globale mais pour chaque discipline. En effet, tandis qu'un enseignant du primaire est polyvalent et va enseigner la totalité des matières au programme à une même classe, les enseignants du second degré se caractérisent par une spécialisation disciplinaire plus ou moins prononcée. Les recherches menées sur le sujet dans les pays d'Afrique subsaharienne indiquent que les enseignants sont tenus de se spécialiser dans deux disciplines, cependant, dans certains cas, ils ne sont spécialisés que dans une seule matière.

La monovalence peut présenter des avantages certains notamment dans les zones à forte concentration humaine. Pour l'enseignant, il s'agit de se focaliser sur une seule matière, ce qui pourra renforcer son efficacité et ainsi favoriser l'apprentissage de l'élève. Cependant, pour les gestionnaires, la monovalence peut être perçue comme une source de gaspillage de ressources enseignantes, notamment quand il s'agit des établissements à faibles effectifs des zones rurales reculées (K. Segniabeto, 2011). Autrement dit, dans des petits établissements, la spécialisation des enseignants peut alors constituer un obstacle à une utilisation optimale des enseignants faute d'un nombre suffisant de classes pour permettre à l'enseignant de réaliser sa charge horaire officielle. Ceci est particulièrement le cas pour les enseignants de matières optionnelles impopulaires.

Au **Maroc**, par exemple, le principe de spécialisation des enseignants du secondaire dans une seule matière est un obstacle important à l'utilisation efficace des ressources. Ainsi les gestionnaires et les chefs d'établissement ne peuvent pas contraindre un enseignant à s'acquitter de sa charge d'enseignement en donnant des cours dans une matière proche de la leur.

Une étude (Tazi, 2005) a révélé qu'au Maroc, plus d'un enseignant de premier cycle du secondaire sur trois est sous-utilisé. Dans le même temps, dans certaines écoles certaines matières ne peuvent pas être enseignées à tous. Bien que cela nécessite une formation initiale et continue considérable, une plus grande polyvalence des enseignants faciliterait l'utilisation optimale de l'offre d'enseignement disponible, en particulier dans les petites écoles secondaires des zones rurales.

A l'inverse, en raison de la pénurie d'enseignants, les enseignants des matières de base et des disciplines à forte demande se retrouvent souvent avec des charges de travail plus lourdes que celles des autres enseignants. Des recherches menées en Ouganda, au Lesotho et au Malawi ont révélé que les professeurs de mathématiques et de sciences avaient plus d'heures de cours, parfois même au-dessus des exigences officielles. Au Ghana, 20 pour cent des enseignants ont été « sur-utilisés », et avaient entre 25-30 cours, tandis que 40 pour cent avaient moins de 18 cours par semaine (Mulkeen 2010, p. 66).

5.5 Erosion du temps de travail réel par des grèves et autres évènements

Les heures d'enseignement réelles sont parfois plus réduites que les chiffres officiels. Les heures d'enseignement peuvent être érodées par des grèves ou d'autres événements non prévus tels que des rentrées scolaires retardées ou des fermetures d'écoles imprévues. Cet aspect de l'utilisation

imparfaite des enseignants n'est pas approfondi ici (tout comme le phénomène de l'absentéisme des enseignants).



Points à retenir

Une utilisation sous-optimale du personnel enseignant est favorisée par un certain nombre de facteurs qu'il est utile de considérer en vue d'apporter des améliorations appropriées, en particulier :

L'affectation d'enseignants à des postes ne relevant pas de l'enseignement : Lorsque ce phénomène atteint un degré significatif, la force enseignante est érodée régulièrement, ce qui va à l'encontre de l'optimisation de son utilisation.

- Une réglementation ne permettant pas de flexibilité dans l'utilisation des effectifs d'enseignants : si le cadre réglementaire interdit d'employer un enseignant dans deux ou plusieurs établissements afin d'arriver à un temps complet, il en résulte nécessairement une utilisation sous-optimale du personnel enseignant dans tous les contextes ou des établissements à petite taille subsistent.
- La monovalence des enseignants : une spécialisation étroite constitue une source de restriction supplémentaire de l'utilisation optimale du personnel enseignant employé.
- Certains comportements de gestion (affectations ou mutations 'exceptionnelles' ; distribution inégale des charges au sein de l'établissement, détermination erronée des besoins d'enseignants de l'établissement basée sur des données 'erronées' etc.) peuvent également contribuer à une utilisation sous-optimale du personnel enseignant employé. Ces comportements renvoient d'une part à la question de savoir si les gestionnaires bénéficient d'une formation et d'outils appropriés pour effectuer leur travail, et d'autre part au cadre réglementaire et d'autres mécanismes qui pourraient encourager les gestionnaires à faire correctement leur travail (ou du moins les dissuader du contraire).

Partie 6. Quelques mesures de gestion pouvant apporter des améliorations

Les parties précédentes du présent document ont fait ressortir que la problématique de l'allocation et de l'utilisation efficaces des personnels enseignants est complexe. Une multitude de facteurs interagissent pour générer les déséquilibres d'ordre quantitatif et qualitatif constatés dans un contexte donné.

Les stratégies d'amélioration présentées ci-après sont elles aussi cumulatives et devraient varier en fonction de la situation spécifique de chaque pays. Pour autant, elles visent toutes à réduire l'écart entre les zones et établissements sur-dotés en enseignants et ceux qui sont sous-dotés.

Elles sont regroupées ici en deux catégories : les stratégies de rééquilibrage quantitatif et celles visant un rééquilibrage sous l'angle *qualitatif*. La discussion de ces stratégies est précédée d'une brève réflexion sur les différents modèles de régulation (plus ou moins centralisés) qui peuvent régir la gestion du secteur éducatif et dont le choix des stratégies pour une meilleure allocation et utilisation du personnel enseignant est à tenir en compte.

6.1 Impact du modèle de gestion sur l'allocation des enseignants

Il existe trois principaux modèles de gestion qui tendent à avoir des conséquences quelques peu différentes sur l'allocation du personnel enseignant :

- Le modèle centralisé

Il correspond généralement à un système d'affectation à plusieurs étapes : du national au régional et/ou départemental, suivi d'un déploiement vers les écoles. Il est généralement efficace lorsqu'il peut s'appuyer sur un système d'information performant ou sur un système de « gestion sur postes », c'est-à-dire lorsque les écoles ont un nombre de postes définis soit par rapport au nombre de classes, soit par rapport au ratio élèves/maître.

A l'inverse, il peut se révéler inefficace en cas d'absence de système d'information adéquat, qui limite de fait le contrôle et la réactivité.

- Le modèle décentralisé ou déconcentré

Ce modèle permet aux administrations déconcentrées ou locales de recruter et de tenir compte de besoins spécifiques. Un recrutement local permet notamment de cibler les candidats en fonction de leur capacité à enseigner en langue locale, ce qui fait souvent défaut aux candidats recrutés au niveau national. Bien qu'il offre l'avantage d'accélérer les recrutements et de mieux répondre aux besoins locaux, il peut se révéler inefficace lorsque les administrations déconcentrées et/ou locales ne disposent pas de personnel qualifié pour mettre en œuvre le déploiement et lorsqu'il n'y a pas de garde-fous pour éviter des abus.

La proximité des leaders politiques locaux peut aussi favoriser des phénomènes de 'clientélisme' voire d'interférence politique dans les décisions de recrutement et d'affectations/mutations et ainsi contribuer par exemple à une allocation et une utilisation sous-optimale.

- Le système de marché

Ce modèle prévoit que les enseignants postulent sur les postes vacants ouverts et pourvus par l'école mais sur financement du gouvernement. Il présente l'avantage de pouvoir recruter des enseignants désireux d'enseigner dans l'école en question, qui de fait ne vont pas déserteur leur

poste par la suite. De plus, il n'implique pas de lourdes procédures de gestion (qui tend à exister dans le modèle central).

Toutefois, comme dans le cas du recrutement aux niveaux local ou déconcentré/décentralisé, le recrutement peut être entravé par des pressions provenant de personnalités locales influentes et s'exerçant sur le comité de recrutement de l'école, ce qui mène parfois ce dernier à ne pas toujours retenir les enseignants les plus qualifiés. De plus, ce modèle tend à favoriser des disparités croissantes de nature qualitative dans la distribution des enseignants, certains établissements consolidant et renforçant leur attractivité au détriment d'autres.

Ainsi, pour être efficace un tel système doit mettre en place des procédures de recrutement transparentes et offrir des mesures incitatives voire de compensation pour que les établissements 'moins bien lotis' puissent attirer et maintenir des candidats de qualité et les maintenir ensuite en poste.

6.2 Stratégies de rééquilibrage quantitatif

- Proposer des mesures incitatives pour attirer et retenir les meilleurs enseignants

Un moyen de s'assurer que les enseignants soient effectivement déployés dans les régions défavorisées (le plus souvent rurales) consiste à leur proposer des mesures incitatives. Elles peuvent se traduire sous la forme de **logement** de fonction, installations sanitaires pour travailler, **d'incitations financières** (primes, allocations pour les enfants, allocation de mobilité), promotion accélérée ou encore de prise en charge des frais de formation comme c'est le cas en Afghanistan. Certaines visent spécifiquement les femmes qui, comme cela a été évoqué précédemment, sont souvent plus réticentes à se rendre dans les zones difficiles, réduisant d'autant plus l'impact positif sur la scolarisation des filles dans ces zones. D'autres sont ciblées vers certaines matières déficitaires pour encourager les vocations en sciences, comme au Libéria qui espère ainsi augmenter l'offre d'enseignement dans cette matière pour pouvoir répartir ensuite plus équitablement les enseignants de cette matière sur le territoire.

Encadré 6.1: Exemple de stratégies de rééquilibrage quantitatif - logement

Le **Nigéria** propose une promotion aux enseignants déployés dans les zones défavorisées.

L'Afghanistan a adopté des mesures de logement pour les enseignantes, et des programmes de formation à l'intention des femmes enseignantes dans les régions reculées sous-qualifiées.

Le tableau 6.1 expose les mesures d'incitations existantes, par type de motif, dans une perspective de comparaison internationale sans pour autant ventiler les données selon le statut professionnel⁵. Or on sait par ailleurs que, le plus souvent, les mesures incitatives ne concernent pas les maîtres contractuels et communautaires.

⁵ Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante (TTISSA), UNESCO, janvier 2010

Tableau 6.1 : Primes et avantages des enseignants du primaire – comparaison internationale

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

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

Source : UNESCO, 2010 (Base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO et UNESCO/OCDE/IEM).

Pour avoir un réel impact sur la motivation des enseignants à travailler dans les zones défavorisées, les mesures financières doivent être substantielles pour compenser les difficultés de la vie dans les régions éloignées.

Encadré 6.2 : Exemples de stratégies de rééquilibrage quantitatif – incitation financière

Au **Cambodge** l'augmentation de salaire de 12.5 à 15 dollars EU par mois, soit environ 16% de plus, pour les enseignants n'a eu qu'un succès limité compte tenu d'un salaire de base faible et du peu d'opportunités de trouver d'autres sources de revenus complémentaires dans les régions éloignées (Steiner-Lhamsi et Kunje, 2011).

Une politique plus prometteuse fut adoptée en **Gambie** où les enseignants qualifiés recevaient des indemnités très élevées pour conditions de vie difficiles, à savoir de 30 % à 40 % du salaire de base pour des postes dans certaines régions éloignées, dans les écoles à plus de 3 km de la route principale. La mesure était suffisamment importante pour modifier l'attitude des enseignants : en 2007, 24 % des enseignants dans les régions où la mesure incitative avait été proposée avaient demandé un transfert vers des écoles difficiles (Mulkeen, 2010).

Ainsi pour être efficaces, les mesures incitatives devraient représenter une part substantielle du revenu total de l'enseignant et cibler les zones les plus difficiles ; ou bien porter sur la carrière et l'avancement (proposer une promotion accélérée pour avoir enseigné dans les zones reculées).

- Recruter localement

Le recrutement local présente l'avantage de ne pas déraciner les nouveaux enseignants. Pour autant ce n'est pas un remède universel dans la mesure où certains d'entre eux souhaitent avant tout s'extraire de leur communauté d'origine. Ce phénomène peut cependant être atténué de deux façons :

- i) si le recrutement est élargi au district, et non pas seulement au village d'où est issu le candidat, ce qui tendrait à atténuer les contraintes sociales imposées par la communauté ;
- ii) si le recrutement n'est pas imposé mais émane de l'enseignant.

En d'autres termes, lorsqu'il appartient à l'enseignant de postuler directement auprès des écoles ayant des postes vacants, cela permet de s'assurer que seuls les candidats motivés pour travailler dans cette écoles font acte de candidature et cela élimine ainsi le problème des enseignants refusant ensuite les postes. Le processus de recrutement est alors confié au comité de gestion des écoles. La littérature sur le sujet montre par ailleurs qu'avec ce système, la plupart des postes sont pourvus et qu'il y a relativement peu de différences entre les rapports élèves/enseignant entre les zones rurales et les zones urbaines.

Le recrutement local peut également se faire en compensation du manque d'enseignants déployés par les structures nationales. Cela concerne notamment le recrutement de maîtres communautaires payés par les parents. Lorsque ces enseignants ont été accompagnés au moyen de dispositifs de formation continue et que des perspectives de carrière leur ont été offertes, les résultats ont été positifs.

- Décentraliser la formation initiale

Comme évoqué précédemment dans le cas de l'Afghanistan, la mise en place de centres de formation au niveau des régions offre l'avantage de pouvoir attirer des candidats locaux à la profession enseignante, qui seront plus motivés à rester dans la région une fois la formation achevée. Cela permet en outre de cibler les candidats susceptibles de pouvoir ensuite enseigner en langue locale.

- Décentralisation et limitation des mutations du personnel

Une gestion locale des mutations peut également contribuer à une amélioration du déploiement des enseignants dans le sens où elle permet de coller aux besoins propres à chaque district ou régions. Par ailleurs, il est possible d'envisager ponctuellement une limitation des mutations inter ou intra-régionales lorsque des déséquilibres sont constatés.

- Affectation sur poste

La mise en place de systèmes de « gestion sur postes » s'est révélée relativement efficace dans certains pays. Le principe consiste à procéder au déploiement d'enseignants sur la base de postes attribués à chaque école. Si la définition des postes est correctement faite au niveau de chaque école, notamment en fonction des effectifs et de leur croissance, ce système permet de réduire les disparités qui peuvent découler d'un système centralisé classique. En effet, si par exemple une école est dotée de cinq postes et que l'un d'entre eux est vacant, on ne peut affecter qu'un seul enseignant dans cette école, ce qui limite sensiblement les incohérences dans les affectations. La mise en place d'un système de connexion entre un poste et un enseignant assigné s'est révélée être une option efficace au Swaziland.

Encadré 6.3 : Exemple d'ajustement de l'effectif des enseignants

Le problème rencontré au **Swaziland** tenait à un écart entre les effectifs d'enseignants requis selon les normes d'allocation et les effectifs payés contenus dans le fichier de la paie du Trésor.

Les principales causes du problème étaient les suivantes :

- Détermination peu contrôlée des besoins au niveau des établissements ;
- Circulation défaillante de l'information, entre différents niveaux administratifs, sur les déséquilibres existants dans l'affectation et l'utilisation des enseignants ;
- Multitude de bases de données concernant les enseignants et manque d'harmonisation entre elles ;
- Manque de compétences des personnels chargés de la gestion des enseignants ;

Les principales réponses à ces problèmes ont été les suivantes :

- Système '1 poste lié à l'établissement – 1 enseignant répondant au profil du poste' ;
- Système d'information intégré ou harmonisé pour la gestion de l'éducation ;
- Information/transparence améliorées en matière de recrutement/affectation par
 - * un SIGE amélioré
 - * des audits de gestion ;
- Formation du personnel de l'organisme de gestion du personnel enseignant ;

Des mesures organisationnelles moins globales mais efficaces :

- Simplification des formulaires de collecte d'information ;
- Aide avec le calcul des besoins en enseignants et postes ;
- Amélioration des capacités de pilotage, de gestion de bases de données et d'analyse de données au niveau décentralisé ;
- Meilleure communication et partage d'informations entre les niveaux administratifs ;

Les enseignants contractuels et communautaires échappent par définition à ce type de gestion. Mais certains pays, par exemple Madagascar ont adopté des mesures pour éviter que le recrutement d'enseignants non titulaires échappent à un pilotage rigoureux et n'aggrave des déséquilibres existants.

Encadré 6.4 : Exemple de gestion d'enseignants non titulaires

A **Madagascar**, avec le recrutement massif des enseignants non fonctionnaires, des règles pour déterminer, école par école, le nombre de postes d'enseignants non fonctionnaires subventionnés ont été développées : elles se basent sur des considérations du ratio élèves-maître existant et du nombre de salles de classe existantes (EPT, 2008).

- Bourses d'études

Afin d'inciter les enseignants à se rendre dans les régions défavorisées, certains pays ont opté pour l'octroi de bourses d'études contre l'engagement des étudiants de revenir enseigner dans leur

région d'origine comme c'est le cas en **Chine**. Outre le fait qu'ils n'auront pas à s'adapter à un nouvel environnement, ils offrent aussi l'avantage de maîtriser les langues locales et de favoriser ainsi la scolarisation précoce des enfants de la région.

Encadré 6.5 : Exemple de mise en place de bourses d'études

En **Chine**, le gouvernement a mis en place le programme 'Free Teacher Education' en 2007, pour inciter les élèves ayant de bons résultats dans les meilleures universités à enseigner dans les écoles rurales. Outre le fait qu'ils bénéficient de la gratuité des frais de scolarité, en enseignant dans leur région d'origine, les diplômés bénéficient d'une sécurité de l'emploi pendant 10 ans. En 2007, 90 % des participants venaient des régions du centre et de l'ouest qui pour la plupart sont les moins développées et stables sur le plan économique. Même si les diplômés trouvent un poste dans une région urbaine, ils doivent d'abord enseigner pendant deux ans dans une région rurale (Wang et Gao, 2013).

Le **Cambodge**, le **Ghana**, le **Libéria** et la **Papouasie-Nouvelle-Guinée** offrent des bourses aux stagiaires des régions défavorisées, qui possèdent souvent des compétences linguistiques spécifiques.

Le **Cambodge** a fait un effort particulier pour améliorer l'offre d'enseignants ciblée sur certains groupes de la population et régions défavorisées. L'objectif poursuivi est d'avoir 1 500 nouveaux stagiaires (sur les 5 000 recrutés chaque année) originaires de régions défavorisées et qui, une fois leur formation terminée, seront affectés dans leur région d'origine pour y travailler. Dans l'ensemble, chaque année, près de 95 % des nouveaux diplômés des écoles de formation d'enseignants devront être affectés dans des écoles en sous-effectifs et dans des régions reculées et défavorisées.

Source : UNESCO, 2014

- Des internats pour assurer l'offre d'enseignement aux élèves provenant de zones rurales

On peut considérer que la stratégie mise en place au Botswana en 1994 visant à regrouper les enfants issus de zones très isolées dans des internats peut limiter le problème de pénurie d'enseignants dans ces zones. Cette stratégie de contournement offre l'avantage de régler le problème d'accès des minorités (des communautés semi-nomades dans ce cas précis) à l'éducation tout en limitant l'effort de déploiement dans des zones par ailleurs peu prisées par les enseignants. Contrairement aux stratégies précédemment évoquées qui concernaient les enseignants, cette mesure vise à inciter les élèves des zones isolées à se rendre dans les zones plus peuplées et par conséquent généralement plus attractives pour les enseignants, contournant de fait le problème du déploiement des enseignants dans les zones les plus reculées (du moins pour les pays qui ont fait de l'inclusion des minorités une priorité).

- Réorganisation pédagogique

Dans les régions éloignées, où le nombre d'élèves est souvent limité, les enseignants peuvent être amenés à enseigner simultanément à plusieurs groupes d'âges afin de limiter les déperditions liées à un ratio élève/maître (REM) faible ce qui peut s'interpréter comme une sous-utilisation des enseignants. En ce sens, l'**organisation de classes multigrades** peut compenser le déficit d'enseignants. Il est alors important d'adosser un accompagnement pédagogique à cette stratégie, à la faveur des enseignants, afin que ces derniers soient familiarisés avec la gestion de classes multigrades pour éviter une démotivation rapide des enseignants. Renforcer les capacités des enseignants à appliquer les programmes ciblés est une priorité, tout comme le développement de

matériels pertinents pour le programme. Il peut par ailleurs s'avérer nécessaire de prévoir également un soutien ciblé aux élèves qui ont des difficultés à suivre.

Encadré 6.6 : Exemple d'organisation de classes multigrades

Au **Cambodge**, au **Kenya** et en **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, il existe des plans pour offrir une formation à l'enseignement multigrade. Le plan stratégique du secteur de l'éducation du **Cambodge** vise à développer la formation à la méthodologie d'enseignement multigrade pour les enseignants des écoles des zones reculées, la priorité étant donnée à ceux qui enseignent déjà dans des classes multigrades. Il vise également l'élaboration d'un plan d'action annuel sur l'enseignement multigrade dans les régions reculées et dans les régions peuplées de groupes ethniques minoritaires.

Source : UNESCO, 2014

Dans les zones urbaines à forts effectifs, le problème de pénurie d'enseignant sera généralement traité différemment en proposant notamment des **doubles vacations** aux enseignants : ces derniers enseignent le plus souvent à deux groupes différents d'élèves (un le matin et un l'après-midi). Il s'agira alors de prévoir une compensation salariale pour compenser la surcharge de travail occasionnée par cette mesure.

- Redéploiement

Dans un contexte de pénurie d'enseignants, le redéploiement de ces derniers peut être une solution pour rééquilibrer la distribution du personnel sur le territoire. Il peut concerner à la fois les enseignants en poste qui sont trop nombreux dans une zone et les enseignants qui n'enseignent plus mais occupent des postes administratifs.

Toute politique de redéploiement doit s'accompagner d'un *plan* stipulant certaines règles et étapes logiques à respecter telles que celles listées ci-dessous :

- ✓ Détermination des besoins (en termes quantitatifs et qualitatifs) de personnel (par niveau, zone etc.)
- ✓ Evaluation des excédents et des déficits (par zone, discipline, etc.)
- ✓ Identification des agents à redéployer
- ✓ Connaissance des caractéristiques et de l'utilisation réelle de ces agents (tableaux 6.2 à 6.4 ci-dessous)
- ✓ Définition des critères, règles et procédures régissant le redéploiement
- ✓ Evaluation des charges/coûts de la mise en œuvre du plan de redéploiement

Avant d'engager une action (coûteuse et difficile) de redéploiement à grande échelle, il est crucial d'évaluer combien d'enseignants 'hors classe' il sera effectivement possible de réaffecter à un poste d'enseignement, qui de plus se trouvera généralement dans une localité autre que celle où ils travaillent à l'instant présent.

Encadré 6.7 : Exemples de redéploiements d'enseignants

Au **Mali**, un vaste plan de redéploiement d'enseignants fut élaboré en 1994/95 ; au **Sénégal**, une action de redéploiement d'enseignants occupant des postes administratifs vers les salles de classe fut également préparée au milieu des années 1990 – ceci à la demande des syndicats d'enseignants qui espéraient pouvoir éviter ainsi le recrutement de « volontaires » ; au **Bénin**, le gouvernement prévoit également, à cette même date, un redéploiement des enseignants occupant des postes administratifs vers les salles de classe ; enfin, sans pour autant se lancer dans une vaste opération de ce type, le **Burkina Faso** a pris des mesures qui sont censées diminuer l'attrait des postes administratifs pour des enseignants en supprimant les indemnités spéciales liées jusqu'alors à ce type de postes.

Pendant, le redéploiement s'est révélé constituer une stratégie difficile à mettre en œuvre. On constate en effet de sérieux blocages au niveau de la réalisation des plans de redéploiement au **Mali** et au **Sénégal** : au **Mali**, l'opération envisagée a surtout été freinée par l'information insuffisante sur la situation réelle des enseignants et le manque de mesures d'accompagnement (formation à la « réinsertion » dans l'enseignement ; mesures encourageant la prise effective du poste assigné, etc.) ; au **Sénégal**, les syndicats d'enseignants se sont opposés à la mise en œuvre du plan de redéploiement dès qu'ils constatèrent que cette action n'eut pas pour effet d'arrêter le recrutement de « volontaires ».



Questions de réflexion

Analysez les trois tableaux ci-dessous concernant les enseignants 'hors classe' dans le pays « X » et expliquez (en une demie page environ) quelles pourraient être les difficultés rencontrées en essayant de les réaffecter à un poste d'enseignement dans une autre région que celle où ils travaillent au moment du recensement.

Ci-dessous, trois tableaux indiquent le nombre et le profil des enseignants 'hors salle de classe' dans le pays « X ».

Tableau 6.2 : Enseignants dans des fonctions autres que l'enseignement - pays « X »

Fonction occupée à présent	Total enseignants hors classe	Dont femmes
Postes dans administration scolaire	1197	20
Conseillers pédagogique	340	16
Enseignants du primaire sans indication du poste occupé	84	28
Enseignants du secondaire sans indication du poste occupé	423	90
Documentation et archivage	124	55
Comptables	65	1
Secrétaires	290	157
Autres (sans indication aucune du lieu d'habitation)	255	174
Total	2778	531

Tableau 6.3 : Profil des enseignants qui n'enseignent pas – pays « X »

AGE	Région A	Région B	Région C	Région D	Région E	Région F	Région G	Région H	Pays X
<25	-	1	-	-	-	-	-	-	1
25-30	1	-	-	2	-	1	-	10	14
30-35	24	4	2	3	2	2	1	44	82
35-40	36	29	37	28	9	4	16	231	390
40-45	61	62	64	58	43	23	24	348	683
45<	158	144	188	176	69	58	46	612	1451
N.I	7	8	4	6	3	9	5	115	157
TOTAL	287	248	295	273	126	97	92	1360	2778

N.I. : Non Indiqué

Tableau 6.4 : Redéployer les enseignants – Qui peut être redéployé?
(Distribution par région et situation de famille ; cas du pays « X »)

Situation familiale	A	B	C	D	E	F	G	H	Ensemble Pays X
NI	12	6	8	15	4	5	5	144	199
Célibataire	15	5	7	6	4	4	4	105	150
Marié sans enfants	7							88	169
Marié 1-3 enfants	64							412	705
Marié 4+ enfants	189	167	205	178	88	67	50	611	1555
TOTAL	287	248	295	273	126	97	92	1360	2778

N.I. : Non Indiqué

6.3 Stratégie de rééquilibrage sous l'angle qualitatif

Dans la plupart des parties du monde, le niveau de qualification requis pour devenir enseignant s'est élevé au cours des dernières décennies. En d'autres termes : les 'nouveaux' enseignants tendant à être davantage qualifiés que leurs collègues plus âgés. Envoyer les enseignants nouvellement formés et recrutés dans les régions et les zones caractérisées par un manque d'enseignants qualifiés semble donc être une voie pour rééquilibrer l'allocation des enseignants sur le territoire sous l'angle qualitatif. Cette stratégie a d'ailleurs été adoptée avec certaines variations dans nombre de pays.

- Envoyer les nouveaux professeurs dans les zones reculées

Pour assurer un équilibre des enseignants déployés dans le pays, certains gouvernements ont des dispositifs obligeant les enseignants, surtout les enseignants débutants, dans les régions reculées et désavantagées. Un tel déploiement planifié donne des résultats lorsque le gouvernement a un contrôle sur l'affectation des enseignants dans les écoles. Dans ce cas il n'y a pas ou moins de postes vacants d'enseignants qualifiés dans les zones reculées (ex : Oman, Ghana...).

Encadré 6.8 : Exemple de déploiement d'enseignants « nouvellement qualifiés » dans les zones reculées

A Oman, les enseignants nouvellement recrutés n'ont pas le choix de l'école mais sont affectés par le Ministère de l'éducation. Cependant, les enseignants peuvent demander à être transférés au bout d'un an : en 2009, 5,8 % de l'ensemble des enseignants étaient transférés, essentiellement à l'extérieur des régions éloignées qui se retrouvent avec une grande proportion d'enseignants inexpérimentés. À Al-Wusta en 2009, 59 % des enseignants avaient moins de 5 ans d'expérience contre 26 % au niveau national (Ministère de l'éducation d'Oman et Banque mondiale, 2012).

En Érythrée, les jeunes enseignants, qui entament leur carrière dans le cadre de leur service national, sont envoyés dans les écoles les plus difficiles dans les 6 régions composant le pays. En 2004/05, le lien entre l'enseignant et le nombre d'élèves était fort dans ces six régions.

Toutefois, cette mesure a des limites car elle présente le risque de ne pas voir les enseignants affectés dans les zones difficiles se présenter à leur poste. Elle peut être à la source de démotivation chez les enseignants et de rotation (turnover) élevé.

Elle devrait donc être modulée. C'est le cas en Corée, où l'on propose aux enseignants acceptant des postes difficiles certaines compensations, comme cela est expliqué dans l'encadré ci-dessous.

- Rotation des professeurs pour un meilleur équilibre sous l'aspect qualitatif.

De plus, la **Corée du Sud** pratique un système de rotation des enseignants qualifiés tous les 5 ans pour solutionner le problème de désaffectation des zones défavorisées par les maîtres qualifiés. Cette mesure s'accompagne en **Corée du Sud** de mesures incitatives (vois ci-dessous) pour les enseignants qualifiés acceptant de travailler dans des conditions plus difficiles.

Encadré 6.9 : Exemple de rotation des enseignants

En **République de Corée**, le système de rotation des professeurs a contribué aux résultats scolaires à la fois bons et équitables. Les décisions d'engager les enseignants sont prises au niveau de la province ou de la ville. La pratique de la rotation des enseignants tous les cinq ans dans une école différente au sein de la ville ou de la province indique l'engagement en faveur d'une distribution équitable des enseignants. Des mesures incitatives sont par ailleurs offertes aux enseignants travaillant dans les écoles défavorisées comme par exemple, une rémunération supplémentaire, des classes plus petites, moins d'heures d'enseignement, la possibilité de choisir leur prochaine école après avoir enseigné dans une région difficile et plus d'opportunités de promotion. Ceci permet aux personnes défavorisées de bénéficier d'enseignants hautement qualifiés avec une bonne connaissance de la matière. Près de 70 % des enseignants en poste dans les villages ont au moins une licence, contre 32 % dans les grandes villes [Luschei et al., 2013 (Kang et Hong, 2008)].

Source : UNESCO, 2014

- Proposer un enseignement fondamental interdisciplinaire sur 10 ans

Face au problème du manque et de l'utilisation des enseignants formés dans le secondaire, une voie de réponse possible pourrait être de prolonger l'enseignement primaire de 3 ou 4 ans afin de proposer un enseignement fondamental de 10 ans sans différenciation disciplinaire, c'est-à-dire où les enseignants sont polyvalents.

Cette option offre à la fois l'avantage de réduire la sous-utilisation des enseignants dans certaines matières, et par conséquent les coûts élevés liés à l'enseignement disciplinaire et, si elle est appliquée de manière générale dans le pays, de limiter les inégalités dans la distribution des enseignants qualifiés (notamment ceux des matières particulièrement en demande) entre les différents établissements du territoire. Elle a cependant fréquemment rencontré la résistance des parents qui tendait à considérer la suppression de la spécialisation au niveau du cycle post-primaire comme un enseignement secondaire (1^{er} cycle) 'aux rabais' et (pour ceux qui le pouvaient) désertent ces établissements en faveur d'établissements privés ayant maintenu l'enseignement disciplinaire à ce niveau.

- Améliorations organisationnelles et renforcement des capacités des acteurs

Au-delà des mesures à l'intention des individus pour les motiver à se rendre dans les zones et établissements défavorisés nous avons souligné, dans ce document le rôle très important d'un système de gestion efficace pour optimiser l'allocation et l'utilisation des personnels enseignants.

Des 'audits de gestion' peuvent révéler des facteurs susceptibles d'entraver et d'autres pouvant favoriser le bon fonctionnement (y compris les 'bons comportements') de la gestion du personnel enseignant.

Un bon fonctionnement suppose une définition fonctionnelle des responsabilités ainsi que des règles, des procédures et des instruments de gestion qui guident les acteurs dans une gestion transparente, efficace et juste des enseignants.



Points à retenir

- Les stratégies spécifiques permettant d'améliorer l'affectation et l'utilisation du personnel enseignant dans un pays doivent tenir compte du *contexte particulier* dans lequel elles s'inscrivent : marché du travail ; moyens financiers disponibles ; normes et valeurs de la population ; positions des enseignants et de leurs syndicats face à des réformes proposées.
- Pour rééquilibrer l'allocation des enseignants d'un *point de vue quantitatif* différents types de mesures peuvent être envisagées et combinées :
 - Des mesures *incitatives* (allocations, promotion accélérée et autres) visant à encourager les enseignants *individuellement* à venir ou rester enseigner dans des zones tendant à avoir un manque d'enseignants ;
 - *L'obligation de service* des enseignants nouvellement recrutés dans des zones/écoles déficitaires ;
 - Le recrutement par *l'établissement ou la commune*, supposant qu'il y a assez de candidats, couplé avec la *décentralisation de la formation* des enseignants ;
 - Une rationalisation de la *structure* de l'offre (regroupements d'établissements, internats ; écoles à double vacation) garantissant une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles ;
 - Une rationalisation de *l'organisation pédagogique* : recours à des classes multigrades dans des zones à populations très dispersées.
- Pour rééquilibrer l'allocation des enseignants d'un *point de vue qualitatif*
 - Les mesures précitées peuvent aussi apporter une réduction des inégalités sous l'angle qualitatif, notamment dans la distribution d'enseignants qualifiés ;
 - Des stratégies combinant un fort encouragement à la rotation avec des avantages pour les enseignants, comme en Corée du Sud, semblent prometteuses pour parvenir à une affectation plus équitable des enseignants sur le territoire.
- Pour *optimiser l'utilisation* du personnel enseignant
 - La taille et la structure appropriés des établissements à une utilisation efficiente ;
 - La polyvalence des enseignants ;
 - La flexibilité des conditions d'emploi/allocation des enseignants ;
 - Un temps de travail officiel des enseignants se comparant à celui dans des pays voisins.

- Comportement et système de gestion : L'amélioration de l'affectation et de l'utilisation du personnel enseignant ne peut se faire sans un comportement de gestion compétent et honnête au jour le jour. Elle exige donc un personnel de gestion formé en conséquence et un dispositif de règles, d'instruments, de mesures correctives guidant et facilitant des actes de gestion justes et efficaces.

Bibliographie

Bennell, P. et Akyeamong K., (2007). Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia. London: DFID.

Brossard, M., Ledoux B. et Ndem, F. (2006). Éléments d'analyse du secteur éducatif au Togo. Dakar: Pôle de Dakar.

Gouvernement du Botswana: Revised National Policy on Education (RNPE), 1994.

Mingat, A. (2004). Note pour l'amélioration de l'allocation des personnels aux écoles au niveau de l'enseignement primaire. Washington D. C.: Banque Mondiale, PSAST/AFTHD.

Mingat, A. (2003). Questions de gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Diagnostic et perspectives d'amélioration dans le contexte de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle. Washington D. C.: Banque Mondiale, PSAST/AFTHD.

Ministère de l'Éducation d'Oman et Banque mondiale, (2012). Education in Oman: The Drive for Quality, Sultanat d'Oman.

Mulkeen, A. (2010). Teachers in Anglophone Africa, Issues in Teacher Supply, Training and Management. Washington D. C.: Banque Mondiale.

Pôle de Dakar (2006). Éléments d'analyse du secteur éducatif au Togo. Dakar: UNESCO-BREDA.

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.

Tazi, M. (2005). La gestion des enseignants au Secondaire Collégial- Cas du Maroc. Mémoire non-publié, UNESCO-IPE.

Segniagbeto, K. B. (2011). L'offre d'enseignants du secondaire, Rémunération et Carrière-tendances et choix politiques, Document de travail IPE.

Steiner-Lhamsi, G. et Kunje, D. (2011). The Third approach to enhancing teacher-supply in Malawi: Volume I – the UNICEF ESARO Study on Recruitment, Utilization and Retention of Teachers. Nairobi/Lilongwe, UNICEF, eastern and Southern Africa/ UNICEF Malawi.

Thompson, A. R. (1995). The utilization and professional development of teachers: issues and strategies. Paris: UNESCO-IIEP.

UNESCO (2008). Rapport mondial de suivi de 2008 sur l'EPT – L'éducation pour tous en 2015 : Un objectif accessible ? 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 (2006). Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015. Montréal: UNESCO-ISU.

UNESCO-ISU (2007). Education Counts Benchmarking Progress in 19 WEI Countries World Education Indicators. Montréal: UNESCO-ISU.