


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

Introduction



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Fast Track Initiative (FTI)*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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