

DOCUMENT DE TRAVAIL

L'ALLOCATION ET L'UTILISATION DES ENSEIGNANTS EN AFRIQUE

MAI 2016



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



Institut international de
planification de l'éducation

Pôle de Dakar
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

Sommaire

1. Problématique	3
2. Analyse quantitative de l'allocation des enseignants	4
2.1. L'allocation des enseignants à l'enseignement primaire	4
2.2. L'allocation des enseignants à l'enseignement secondaire	12
3. Des pratiques d'allocation des enseignants très variables entre pays	15
4. Des questions à approfondir	16

Le Pôle de Dakar de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ - UNESCO)

Le pôle de Dakar de l'IIPÉ est un centre d'expertise en éducation et formation. Créé en 2001, il offre depuis plus de 15 ans ses services aux États africains. Les activités du Pôle de Dakar s'inscrivent dans le cadre du soutien de l'UNESCO au développement de politiques d'éducation efficaces, viables, équitables et endogènes en Afrique.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO ou de l'IIPÉ.



1. Problématique

Parmi les nombreux défis auxquels sont confrontés les systèmes éducatifs des pays d'Afrique subsaharienne, l'enjeu d'allouer de façon équitable et efficiente le personnel enseignant aux écoles tient une place importante. Cette question de l'allocation des enseignants va de pair avec leur utilisation effective au sein des écoles, l'objectif final étant de s'assurer que tout est mis en œuvre pour que les élèves reçoivent dans de bonnes conditions le volume horaire qui est prévu durant toute l'année scolaire.

Les analyses sectorielles réalisées au cours des dernières années dans nombre de pays d'Afrique font ressortir de sérieux problèmes d'équité dans l'allocation des enseignants. On peut par exemple lire dans le rapport d'état du système éducatif national (RESEN) tchadien produit en 2014 que des écoles primaires publiques qui ont environ 600 élèves ont un nombre d'enseignants variant entre 3 et 15 ; de même, des écoles qui ont toutes 6 enseignants accueillent des effectifs d'élèves variant entre 100 et 750 élèves. Malheureusement, cette réalité qui interroge les conditions d'encadrement des élèves et les conséquences sur la qualité des apprentissages est commune à plusieurs pays et persiste depuis des décennies.

En ce qui concerne l'utilisation effective des enseignants en poste, rares sont les enseignants qui parviennent à couvrir la charge horaire annuelle qu'ils doivent aux élèves. Au Bénin, par exemple, une étude sur le temps scolaire menée en 2012 dans l'enseignement primaire a conclu qu'en raison des grèves des enseignants et autres incertitudes sur le déroulement normal de l'année scolaire, en moyenne, un enseignant n'arrive à délivrer que 50 % du volume horaire annuel requis de lui (RESEN Bénin, 2012). Quelques années plus tôt, en 2006-2007, une autre étude sur le temps scolaire menée au Burkina Faso avait abouti à la conclusion que 40 % du volume horaire réglementaire d'enseignement au premier cycle de l'enseignement secondaire n'avait pas effectivement été utilisé (Étude sur l'effectivité de l'année scolaire 2006-2007 – suivi du calendrier scolaire). Par ailleurs, au-delà de ces chiffres au niveau national, des déséquilibres parfois très marqués entre zones géographiques et entre établissements scolaires apparaissent. Le phénomène souvent décrié des enseignants « fantômes », qui renvoie aux cas où des enseignants sont théoriquement affectés dans une école alors qu'ils n'y sont pas en réalité, contribue à réduire l'efficacité dans l'allocation ainsi qu'à une mauvaise utilisation de la ressource enseignante et, en conséquence, à une inefficience de la dépense publique en éducation.

Dans un contexte où l'agenda 2030 pour l'éducation dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) fixe comme objectif d'«assurer une éducation inclusive, équitable et de qualité pour tous d'ici 2030», il est indispensable que le déploiement des enseignants s'inscrive dans une dynamique d'équité, d'efficacité, et d'efficience, de sorte qu'aucun enfant, indépendamment de sa

localisation géographique ou de son établissement scolaire, ne soit privé d'opportunités d'apprentissages. En outre, dans un contexte où les enseignants constituent le poste budgétaire le plus important des dépenses courantes d'éducation (en moyenne 81 % pour l'enseignement primaire et 62 % au 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire en Afrique), et sont l'une des clés du succès de l'agenda 2030, un déploiement équitable et efficace de ces derniers apparaît nécessaire pour limiter le coût des recrutements additionnels, tout en rationalisant la dépense publique en éducation.

Le présent document de travail a pour objectif de dresser un état des lieux de l'allocation et de l'utilisation des enseignants dans les systèmes éducatifs des pays d'Afrique. Elle questionne les pratiques actuelles en matière d'allocation des enseignants (sur-dotation, déficit, disparités), interroge les procédures existantes dans les pays pour identifier les besoins en enseignants et examine la façon dont l'administration éducative y pourvoit. Le document examine aussi les difficultés rencontrées et qui empêchent d'atteindre une situation d'allocation équitable. Elle soulève enfin des questions dont il convient de débattre afin de fournir aux décideurs des informations clés, utiles à considérer dans toute tentative de révision des procédures de dotation des écoles en enseignants.

2. Analyse quantitative de l'allocation des enseignants

Cette section vise à établir un état des lieux sur l'allocation des enseignants aux écoles dans les pays africains à partir de données quantitatives sur les enseignants et sur les écoles d'enseignement primaire et secondaire (élèves, groupes pédagogiques, etc.). Cette analyse est menée en tenant compte uniquement des enseignants qui sont directement gérés et alloués par les États aux écoles publiques. La section est composée de deux parties, l'une sur l'enseignement primaire et l'autre sur l'enseignement secondaire. Faute de données pertinentes suffisantes existantes sur le préscolaire, ce sous-secteur n'a pas pu être ici analysé.

2.1. L'allocation des enseignants à l'enseignement primaire

Analyse des ratios élèves-maître (REM)

Les ratios élèves-maître (REM) pour l'enseignement primaire sont obtenus simplement en divisant le nombre d'élèves du cycle par le nombre d'enseignants¹ qui exercent dans de ce cycle.

Les REM au primaire permettent d'analyser au moins deux facettes de l'allocation des enseignants :

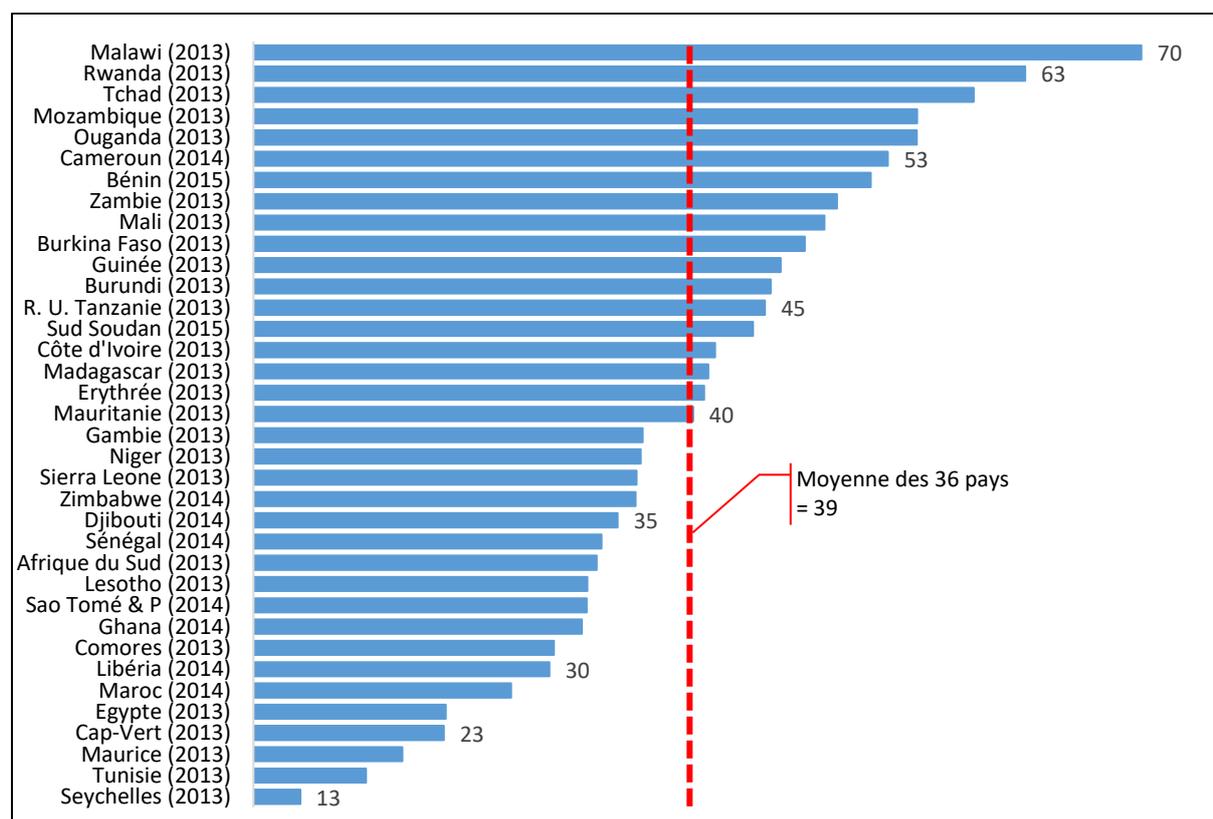
- i) La première est de voir **au niveau national** s'il existe assez d'enseignants gérés par l'État afin de répondre à la demande scolaire dans le public. En effet, en calculant le REM au niveau national on peut voir quel est le nombre moyen d'élèves par enseignant sur l'ensemble du territoire et observer, en fonction des normes retenues au niveau national, si l'État dispose de suffisamment d'enseignants. On peut bien entendu regarder ce REM en fonction du statut des enseignants, en fonction de leur qualification et en fonction de leur formation initiale si ces données sont disponibles.
- ii) Au-delà de cette analyse au niveau national (qui indique plutôt la capacité du pays à répondre au besoin d'encadrement des élèves au niveau théorique global), la seconde facette est de voir **au niveau déconcentré** (région, département, commune, école), si au

¹ Ici, on ne considère que les enseignants en situation de classe c'est-à-dire « craie en main ».

regard du REM moyen au niveau national, les enseignants sont alloués de façon relativement équitable sur le territoire ou au contraire si les dotations présentent des différences importantes selon la région, le département, la commune, l'école, etc. Cette équité distributive des ressources enseignantes est un déterminant essentiel de l'efficacité dans l'utilisation des dépenses publiques en faveur du secteur de l'éducation.

Au niveau national, pour regarder si le nombre d'enseignants gérés et alloués par l'État aux écoles publiques est suffisant pour l'ensemble du territoire au regard des objectifs de politique éducative fixés par les décideurs du pays, on peut regarder si le REM est inférieur ou égal à la cible fixée, ce qui signifie qu'il y a un nombre d'enseignants suffisants (au-delà des aspects de qualification et de formation). À contrario, si le REM est supérieur à l'objectif visé par le système éducatif, alors il y a un manque d'enseignants et le système éducatif devrait recruter davantage de personnels. Le graphique 1 présente le REM moyen au niveau national dans l'enseignement primaire public dans quelques pays d'Afrique.

Graphique 1 : Ratio élèves-maître (maîtres alloués par l'État) à l'enseignement primaire public dans quelques pays d'Afrique (année 2014 ou proche)



Source : Base d'indicateurs de l'IIPE Pôle de Dakar

Il se dégage du graphique 1 que le REM est très variable entre pays. Si aux Seychelles, en Tunisie et à Maurice il est inférieur à 20, on observe qu'au Rwanda et au Mali il est supérieur à 60. Ceci reflète à la fois des politiques en matière d'allocation différentes (choix de cible en matière de REM variable selon les pays), mais aussi et surtout des capacités différentes à recruter des enseignants en nombre suffisant. Pour aiguiller les pays, le cadre indicatif de l'initiative Fast-Track suggérait en son temps que la valeur souhaitée soit autour de 40. En se référant à cette suggestion, il apparaît que sur les 36 pays représentés, 18 arrivent à recruter assez d'enseignants tandis que 17 pays n'arrivent pas à atteindre

cette cible². Ceci pose plusieurs questions parmi lesquelles : est-ce que les pays disposent d'une cible à atteindre ? les cibles fixées par les pays sont-elles réalistes ? quelles sont les difficultés rencontrées lors du recrutement des enseignants (pas assez de candidats, procédures trop exigeantes, etc.) ? Par ailleurs, au-delà de l'enjeu d'un nombre suffisant d'enseignants pour l'ensemble du territoire, il convient aussi de s'intéresser au profil des enseignants disponibles et notamment leur qualification et leur formation initiale³.

Au niveau déconcentré d'autres disparités dans l'allocation des enseignants peuvent apparaître. En effet, même s'il y a assez d'enseignants dans le système éducatif, il n'est pas certain que toutes les régions, tous les départements, toutes les communes, toutes les écoles soient équitablement dotées. Un REM moyen au niveau national peut cacher de fortes disparités d'une école à une autre avec l'existence d'écoles sur-dotées en enseignants (et donc des REM nettement inférieurs à la moyenne nationale) et d'écoles en déficit d'enseignants (et donc des REM nettement supérieurs à la moyenne nationale). Pour s'en rendre compte, il suffit de calculer le REM par zone géographique ou par école et de voir dans quelle mesure les valeurs se rapprochent ou s'écartent de la valeur nationale. Le tableau 1 présente le cas de l'Ouganda.

Tableau 1 : Les REM par district en Ouganda, primaire public, 2010

24 % des districts avec REM < 50		28 % des districts avec 50 <= REM < 60		30 % des districts avec 60 <= REM < 70		18 % des districts avec REM >= 70	
Kalangala	35	Isingiro	51	Bulambuli	60	Budaka	70
Mbarara	38	Yumbe	51	Adjumani	60	Kumi	72
Wakiso	38	Kasese	51	Soroti	61	Tororo	72
Kabale	39	Ntoroko	51	Katakwi	61	Otuke	72
Rukungiri	39	Kiruhura	52	Sironko	63	Pader	73
Bushenyi	40	Luwero	52	Abim	63	Zombo	73
Sheema	40	Kalungu	52	Ngora	64	Nwoya	74
Kiboga	41	Kween	52	Arua	64	Buvuma	74
Mityana	42	Iganga	53	Bugiri	64	Alebtong	74
Kampala	43	Butambala	53	Maracha	65	Butaleja	74
Mitooma	43	Masindi	53	Kibaale	65	Kyegegwa	74
Ibanda	44	Nakaseke	54	Amolatar	65	Kaberamaido	75
Nakasongola	44	Gomba	54	Busia	65	Lamwo	76
Rakai	44	Bududa	55	Mayuge	65	Kibuku	76
Moyo	45	Buikwe	55	Amuria	65	Amuru	79

Source: Teacher issues in Uganda, A shared vision for an effective teachers policy, Pole de Dakar (2010)

Bien que le REM dans l'enseignement primaire public au niveau national soit de 55 en Ouganda, certains districts ont un REM inférieur à 50 (le REM le plus faible étant le district de Kalangala avec 35), tandis que d'autres ont un REM supérieur à 70 (le REM le plus élevé étant constaté dans le district de Amuru avec 79). Ainsi, on peut conclure que certains districts en Ouganda, au regard du REM moyen au niveau national, sont sur-dotés en enseignants alors que d'autres districts présentent un déficit.

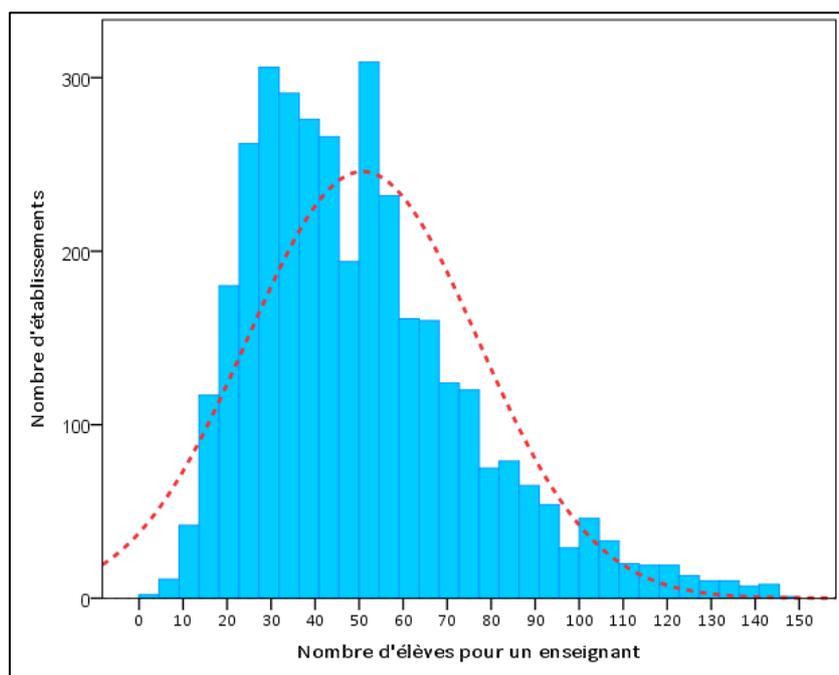
² Une remarque cependant : les chiffres ici incluent tous les enseignants exerçant dans les établissements publics, qu'ils soient à la charge de l'État ou non. Si on ne tenait compte que des enseignants à la charge de l'État, c'est-à-dire les fonctionnaires et les autres enseignants subventionnés sur budget public, les ratios seraient sans doute plus élevés.

³ En effet, si un pays dispose de suffisamment d'enseignants gérés et alloués par l'État alors que la grande majorité de ceux-ci n'ont pas les qualifications requises pour enseigner car n'ayant pas suivi de formation initiale ou continue adaptée, alors la qualité des apprentissages chez les élèves risque d'en pâtir. À contrario, un pays où la grande majorité des enseignants sont qualifiés avec un REM national de plus de 70 risque de voir le niveau d'apprentissage de ses élèves compromis.

Dans une situation d'allocation équitable en enseignants par district, chaque district aurait disposé à peu près du même REM (proche du REM moyen au niveau national). On peut facilement penser que l'on observerait aussi en Ouganda des différences fortes à l'intérieur de chaque district si l'on analysait les REM au niveau école.

Cette observation au niveau école a été faite au Bénin en 2012 (voir graphique 2 ci-dessous). Dans ce pays, le ratio élèves enseignants au niveau des écoles primaires publiques varie de moins de 10 jusqu'au-delà de 140. Cela traduit l'étendue de la question de l'encadrement des élèves, et montre clairement qu'en matière d'allocation des enseignants, la pratique est loin d'être uniforme selon l'établissement scolaire auquel l'on s'intéresse.

Graphique 2 : Le ratio élèves/maître par établissement public au Bénin en 2012



Source: RESEN Benin (2012)

Analyse du degré d'aléa dans l'allocation des enseignants

Pour analyser l'aléa dans l'allocation des enseignants, il est usuel de recourir à l'indicateur R^2 , qui peut être défini comme la cohérence entre le nombre d'enseignants alloués à un établissement et le nombre d'élèves qui y sont inscrits. Mathématiquement, c'est la proportion de la différence du nombre d'enseignants entre les écoles expliquée par le nombre d'élèves des écoles. C'est un indicateur qui est toujours compris entre 0 et 1 (ou 0 et 100 %) et qui indique par sa proximité avec cette dernière valeur qu'il existe un lien de prédictibilité fort du nombre d'enseignants par le nombre d'élèves. Le raisonnement qui sous-tend cette analyse d'équité distributive est que plus il y a d'élèves dans une école primaire, et plus cette école doit avoir des enseignants. En d'autres mots, et dans une perspective d'efficacité de la dépense publique en éducation mais aussi d'équité, le nombre d'enseignants alloué à chaque école doit être proportionnel au nombre d'élèves. Dans une telle perspective, une classe de 40 élèves avec un enseignant et une autre de 5 élèves avec elle aussi un enseignant ne présentent par le même coût salarial par élève scolarisé (de façon schématique, à

supposer que les deux enseignants ont le même salaire, le coût unitaire salarial de la classe de 5 élèves sera 8 fois plus élevé que le coût unitaire salarial de la classe de 40).

Ainsi, le complément $1-R^2$ représente le degré d'aléa dans l'affectation/allocation des enseignants, c'est-à-dire le pourcentage de toutes les raisons qui interviennent dans la décision d'affectation des enseignants et qui n'est pas basée sur le besoin exprimé par le nombre d'élèves dans cette école (exemples : taille des classes non réglementaire, absence ou non-respect des règles ou procédures, etc.). Plus l'aléa est proche de zéro et plus la situation d'allocation des enseignants aux écoles est équitable et rationnelle au regard du nombre d'élèves scolarisés. À l'opposé, plus l'aléa est proche de 1 et plus la situation d'allocation est inéquitable. Le degré d'aléa peut être calculé au niveau national mais aussi à des niveaux déconcentrés (régions, départements, communes, etc.).

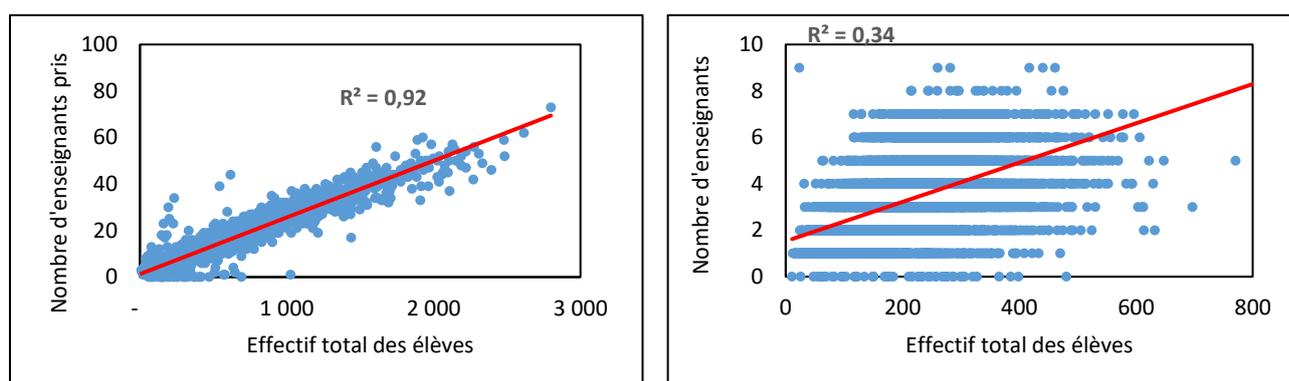
Le graphique 3 présente la corrélation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants par écoles primaires publiques à la fois au Zimbabwe (2014) et au Bénin (2015).

Graphique 3 : Corrélation entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants dans les écoles primaires publiques au Zimbabwe (2014) et au Bénin (2015)

Zimbabwe (2014)

Benin (2015)

Lecture : chaque point représente un établissement public



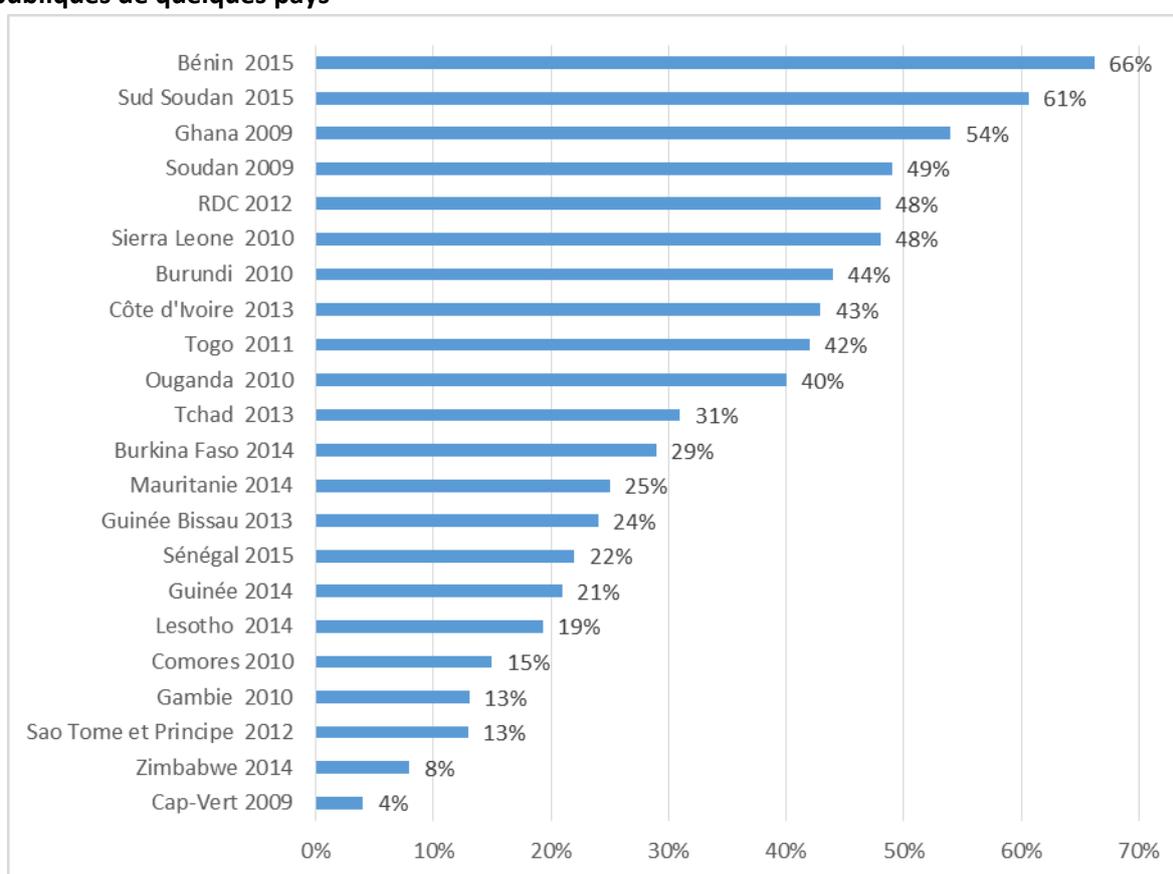
Source : RESEN Benin et Base de données du Ministère de l'éducation, Zimbabwe

En observant ces 2 graphiques, on s'aperçoit en 2014 que dans le cas du Zimbabwe, le nombre d'enseignants alloués dans les écoles primaires publiques est assez proportionnel au nombre d'élèves, même si bien entendu, toutes les écoles avec le même nombre d'élèves n'ont pas toujours le même nombre d'enseignants. Dans le cas du Bénin en 2015, on s'aperçoit que le lien entre nombre d'élèves et nombre d'enseignants est nettement moins évident pour ne pas dire quasi inexistant. En effet, au Zimbabwe, l'indicateur R^2 est de 0,92 ce qui signifie que la variation du nombre d'enseignants alloués aux écoles primaires publiques est expliquée à 92 % par la variation du nombre d'élèves. Cela signifie que l'ensemble des autres facteurs ou raisons qui déterminent la distribution des enseignants aux écoles n'expliquent que 8 % de la distribution. Dans le jargon des analyses sectorielles, on qualifie à juste titre ces facteurs d'aléa, car ils constituent en quelque sorte des éléments perturbateurs d'une distribution cohérente des enseignants. Ainsi, le degré d'aléa dans l'allocation des enseignants au Zimbabwe en 2014 est de 8 % (c'est-à-dire $100\% - 92\%$).

À contrario de ce qui est observé au Zimbabwe, l'indicateur R^2 au Bénin est de 0,34 en 2015, ce qui signifie que le nombre d'enseignants alloués aux écoles primaires publiques dans ce pays n'est expliqué qu'à hauteur de 34 % par le nombre d'élèves. Par corollaire, cela donne un degré d'aléa dans l'allocation des enseignants aux écoles de 66 % (c'est-à-dire 100 % – 34 %). Ainsi, au Bénin, l'allocation des enseignants aux écoles primaires publiques en 2015 dépendait à 66 % d'autres critères que le nombre d'élèves scolarisés dans ces écoles. On se rend compte que parmi les écoles avec le même nombre d'élèves (par exemple 600), certaines écoles peuvent avoir 3 enseignants pendant que d'autres en ont 20 voire 25.

Le degré d'aléa dans l'allocation des enseignants est élevé voire préoccupant dans nombre de pays d'Afrique. Très peu sont les pays qui ont un degré d'aléa relativement satisfaisant.

Graphique 4 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants par l'État dans les écoles primaires publiques de quelques pays

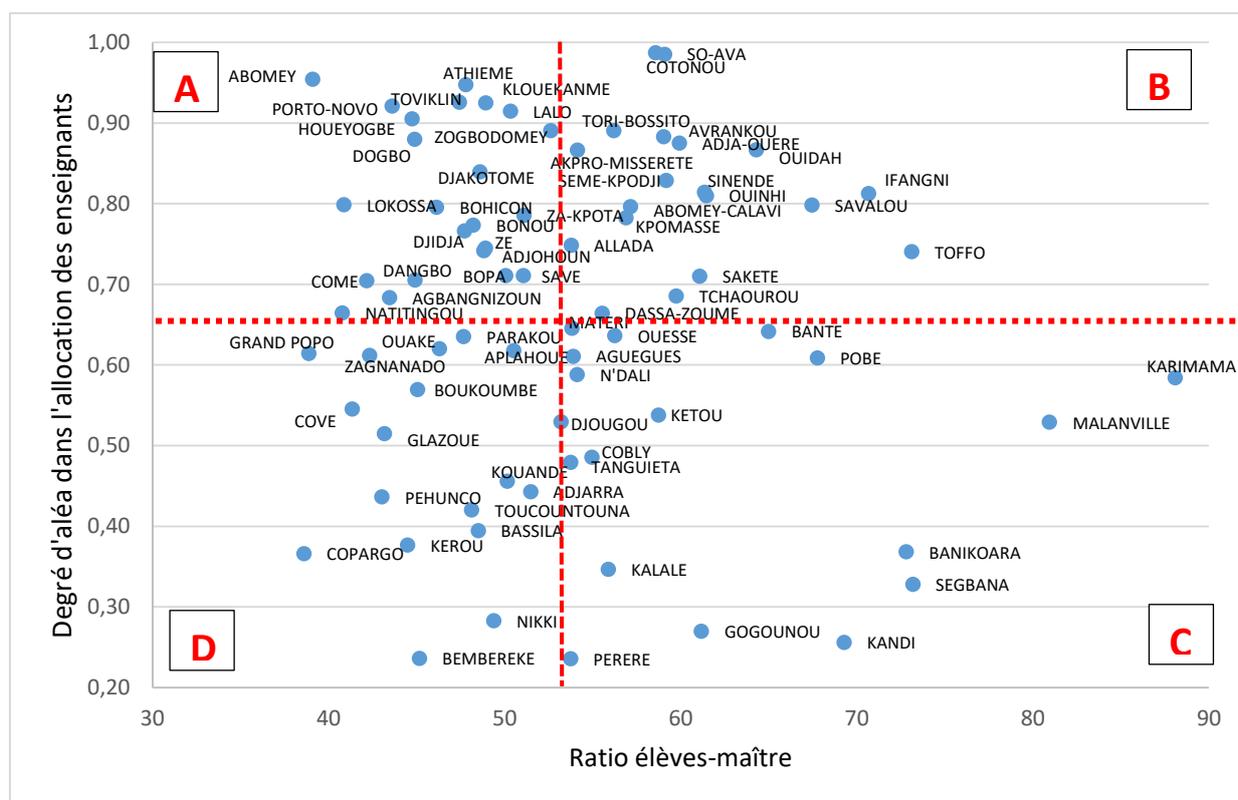


Source : Base d'indicateurs de l'IPE Pôles de Dakar

On s'aperçoit au regard de ce graphique que des pays comme le Cap-Vert, le Zimbabwe, Sao Tomé et Principe, ou encore la Gambie présentent des niveaux d'aléas relativement maîtrisés. À contrario, des pays comme le Bénin, le Sud Soudan, le Ghana et bien d'autres présentent des degrés d'aléa trop élevés. De façon consciente ou non, ces pays se basent certainement sur d'autres critères que le nombre d'élèves par école pour allouer leurs enseignants. On peut s'interroger si les procédures liées à cette allocation sont réellement équitables et efficaces notamment dans l'utilisation de la dépense publique en éducation.

Ce regard au niveau national sur l'allocation des enseignants aux écoles et le degré d'aléa dans cette allocation peut être affiné au niveau déconcentré dans la mesure où il peut arriver qu'au sein du système éducatif, on observe des services déconcentrés qui allouent leurs enseignants aux écoles de façon équitable tandis que d'autres allouent mal leurs enseignants. Prenons par exemple le cas du Bénin où le degré d'aléa est le plus élevé (66 %), on peut observer de forte variation aussi bien en termes de REM que de degré d'aléa par circonscription scolaire (commune). Le graphique 5 décrit les situations auxquelles on peut aboutir.

Graphique 5 : Degré d'aléa et REM par commune au Bénin, calculé sur les écoles primaires publiques, 2015



Source : IYPE Pôle de Dakar, 2016

Les traits en pointillés sur le graphique 4 représentent les valeurs moyennes, le trait vertical représentant la moyenne du REM et l'horizontal représentant la moyenne du degré d'aléa au niveau national. Leur croisement définit 4 blocs A, B, C et D :

- Bloc A : Les circonscriptions scolaires qui s'y trouvent sont mieux dotées en enseignants comparativement à la moyenne nationale, mais les allouent de façon inéquitable et incohérente.
- Bloc B : Les circonscriptions scolaires qui s'y trouvent sont moins dotées en enseignants comparativement à la moyenne nationale, et en plus, elles les allouent de façon inéquitable et incohérente.
- Bloc C : Les circonscriptions scolaires qui s'y trouvent sont moins dotées en enseignants comparativement à la moyenne nationale, mais elles arrivent à les allouer de façon plutôt équitable et cohérente (comparativement à la moyenne nationale).

- Bloc D : Les circonscriptions scolaires qui s’y trouvent sont mieux dotées en enseignants comparativement à la moyenne nationale, et elles arrivent à les allouer de façon plutôt équitable et cohérente (comparativement à la moyenne nationale).

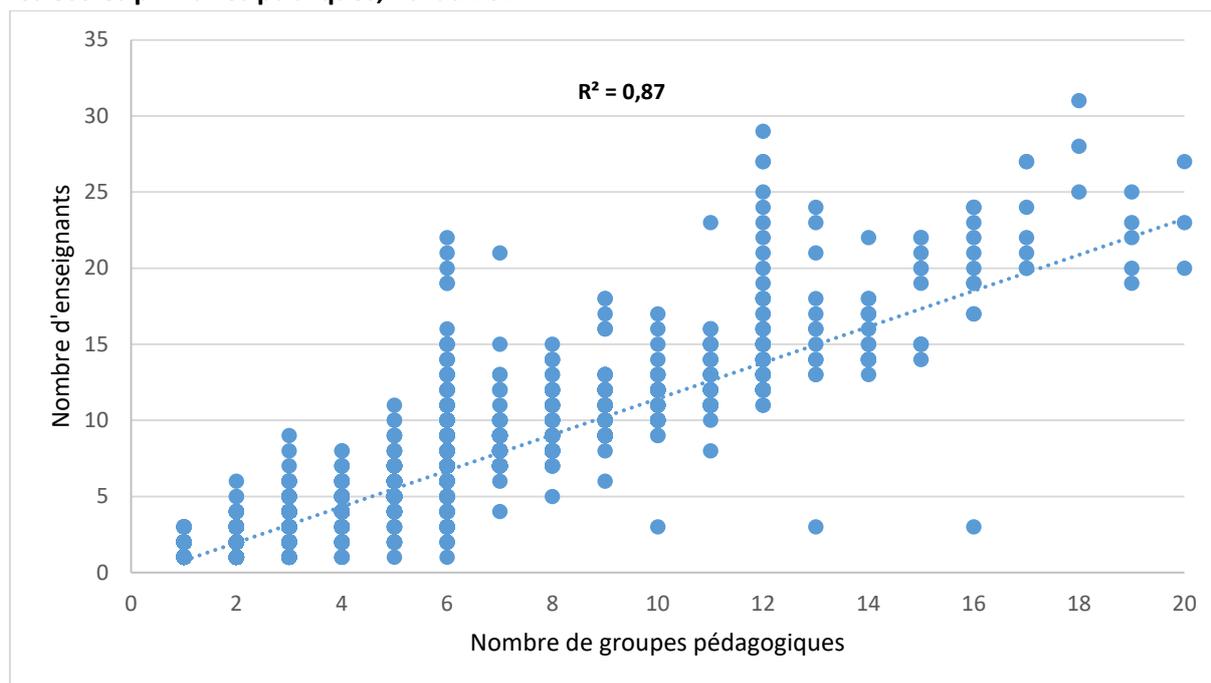
Parmi les raisons évoquées par les responsables de la gestion du personnel enseignant au Bénin, une explication directement liée à une situation d’iniquité et d’inefficience est le fait que l’affectation des enseignants n’est pas fonction du nombre d’élèves, mais plutôt de l’existence d’un groupe pédagogique. Étant donné que l’organisation pédagogique au primaire prévoit qu’un enseignant soit en charge de l’encadrement d’un groupe pédagogique⁴, c’est le nombre de groupe pédagogiques qui oriente les décisions d’allocation des enseignants. La prise en compte de cette contrainte pose certaines questions :

- L’indicateur REM est-il le plus pertinent pour juger et apprécier une situation d’allocation des enseignants ?
- Sous quels critères faut-il créer un groupe pédagogique, sachant que cela va se traduire immédiatement par un besoin d’enseignant ?
- Est-il pertinent d’allouer un enseignant à un groupe pédagogique présentant un faible nombre d’élèves (par exemple 5 élèves) ? Ne serait-il pas plus efficient de regrouper, notamment dans les zones rurales faiblement peuplées, plusieurs groupes pédagogiques avec peu d’élèves pour en faire une seule classe avec un seul enseignant ?

Cette question sur les critères de création d’une classe avec un enseignant basé sur un groupe pédagogique est d’autant plus importante que, on le voit, par exemple pour le Tchad en 2014, les écoles qui ont le même nombre d’élèves n’ont pas le même nombre de groupes pédagogiques et par conséquent, n’expriment pas le même besoin en enseignants.

⁴ On désigne ici par groupe pédagogique l’ensemble des élèves, qu’ils soient de même niveau d’études ou non, auquel le même enseignant donne cours dans la salle de classe au même moment.

Graphique 6 : Relation entre le nombre d'enseignants et le nombre de groupes pédagogiques dans les écoles primaires publiques, Tchad 2014



Source : RESEN Tchad

En 2014, parmi les écoles primaires publiques tchadiennes ayant 6 groupes pédagogiques par exemple, certaines avaient 1 enseignant tandis que d'autres avaient jusqu'à 15 enseignants, voire plus. De même, parmi les écoles qui ont 5 enseignants, le nombre de groupes pédagogiques varie de 5 à 12. Cet exemple du Tchad est représentatif de ce qui se passe dans d'autres pays.

Ce dernier constat, combiné aux limites du REM mentionnées plus haut posent le problème de comment identifier les besoins en enseignants et comment s'assurer que la procédure retenue ne soit pas source de création d'iniquité et d'incohérence dans l'allocation des enseignants et donc dans l'utilisation de la dépense publique en éducation.

2.2. L'allocation des enseignants à l'enseignement secondaire

Jusqu'à présent a été discuté le cas du primaire où l'organisation, dans la plupart des cas, prévoit qu'un enseignant soit en charge d'une classe (ou d'un groupe pédagogique). Dans les autres cycles d'enseignement, tel n'est pas le cas. En effet, au secondaire, l'enseignement prévoit qu'un groupe pédagogique est tenu par plusieurs enseignants, chacun étant responsable d'une discipline (ou parfois de deux). Il devient alors pertinent d'analyser l'allocation des enseignants par discipline ; et aussi de prendre en compte à la fois le volume horaire prévu pour la discipline et la charge horaire prévu pour un enseignant. Dans un tel contexte, l'analyse de l'allocation par le ratio élèves-maître, qui est quelque fois utilisée, devient non pertinente.

L'approche qu'il semble préférable d'adopter pour analyser la situation de l'allocation des enseignants au secondaire est de comparer si la charge horaire totale que les enseignants peuvent offrir arrive à couvrir le volume horaire dont les groupes pédagogiques concernés par la discipline sont en droit de recevoir. Là encore, cette analyse est souvent difficile à conduire car les données adéquates ne sont

pas souvent collectées. Au mieux, il est possible d'examiner si la charge horaire totale des enseignants couvre le volume horaire total dû aux élèves (plus précisément aux groupes pédagogiques), toutes disciplines confondues. Le tableau 2 illustre la situation de 3 pays : Côte d'Ivoire, Ouganda et Tchad.

Tableau 2 : Ratio entre le volume horaire théorique disponible et le volume horaire dû aux élèves

Pays	Sec 1 (collège)	Sec 2 (lycée)
Côte d'Ivoire (2014)	1,48	1,56
Ouganda (2010)	1,03	2,34
Tchad (2012)	0,96	1,23

Sources : RESEN Côte d'Ivoire, RESEN Tchad, et Diagnostic TTISSA Ouganda

À part le cas des collèges tchadiens où le volume horaire théorique disponible au regard du nombre d'enseignants n'était pas suffisant pour couvrir les besoins des élèves, dans toutes les autres situations, il apparaît que le volume horaire théorique disponible des enseignants est supérieur au volume horaire théorique des élèves. On peut donc dire qu'à ces niveaux d'enseignement dans les pays indiqués, les budgets engagés par les systèmes éducatifs permettent d'avoir le volume horaire d'enseignement nécessaire (voire même supérieur). Cependant, cette moyenne au niveau national cache des disparités et des inefficiences à des niveaux déconcentrés.

La situation est plus problématique si on mène une analyse par discipline. Très souvent, certaines disciplines manquent d'enseignants (et donc de volume horaire théorique offert par les enseignants), comparativement à d'autres disciplines. Malgré la suffisance du volume horaire enseignant au secondaire des problèmes subsistent dans plusieurs pays, en raison, d'une part, du manque d'enseignant dans certaines disciplines, et d'autre part, d'une utilisation sous-optimale des enseignants en présence. Pour illustrer la difficulté à recruter des enseignants dans certaines disciplines notamment scientifiques, le tableau 3, publié par le ministère de l'Éducation en Ouganda en 2012 est assez révélateur.

Tableau 3 : Point de situation sur le recrutement de nouveaux enseignants dans les écoles secondaires publiques ougandaise, 2012

Discipline	Nombre de postes ouverts	Nombre de dossiers de candidature	Nombre de candidatures éligibles	Nombre de candidats recrutés	% de postes qui ont été pourvus
Mathématiques	70	67	54	39	56 %
Chimie	60	38	34	15	25 %
Physique	38	36	33	14	37 %
Biologie	110	47	43	22	20 %
Agriculture	9	300	60	9	100 %
Anglais	58	82	66	50	86 %
Kiswahili	58	104	84	58	100 %
Total	403	674	374	207	51 %

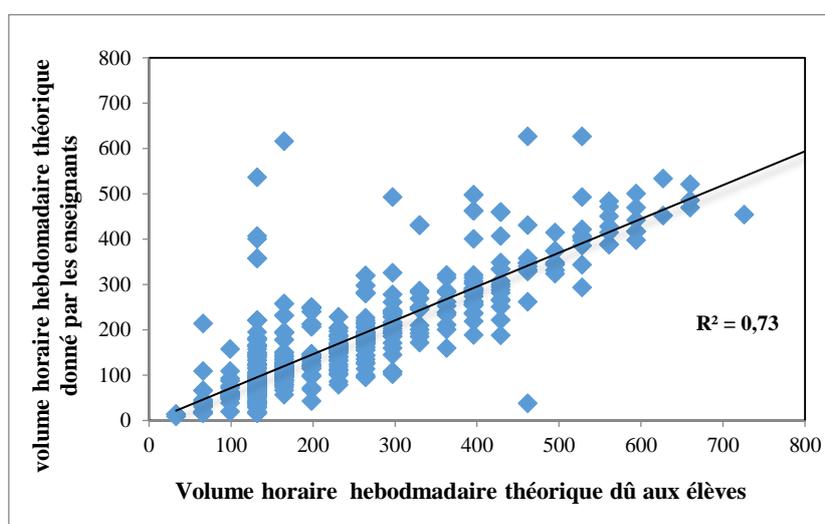
Source : Diagnostic TTISSA Ouganda

En 2012, l'Ouganda avait lancé un avis de recrutement d'enseignants dans diverses disciplines. Si le nombre de postes ouverts par discipline variait, le total des postes ouverts était de 403. Après

réception des dossiers de candidature (674 au total), l'analyse de ces dossiers pour identifier les candidats éligibles (374 au total) et audition de ces derniers, seuls 207 postes ont pu être pourvus (soit 51 %). À part l'agriculture et le Kiswahili qui ont pu être pourvus à 100 %, toutes les autres disciplines sont restées avec des postes vacants. Si pour les disciplines littéraires le nombre de candidatures éligibles était supérieur au nombre de postes, dans toutes les disciplines scientifiques, le nombre de candidatures éligibles est inférieur au nombre de postes à pourvoir.

Dans un tel contexte de rareté de la ressource enseignante pour certaines disciplines, il est fort probable que des disparités vont se produire sur le déploiement (ici mesuré par le R^2 entre le nombre d'heures théoriques des enseignants et le nombre d'heures théoriques dû aux élèves). Le graphique 7 montre le degré d'aléa dans l'allocation des enseignants à l'enseignement secondaire public au Togo.

Graphique 7 : Relation entre volume horaire enseignant et volume horaire élèves dans les collèges publics au Togo, 2011



Source : RESEN Togo

On peut voir sur le graphique que les collèges qui ont un besoin identique en volume horaire (par exemple 400), reçoivent un nombre variable de volume horaire enseignant (entre 200 et 500). Dans ce cas précis, le degré d'aléa est de 0,27 ce qui signifie que l'allocation des enseignants dans les collèges publics togolais sont expliqués à 27 % par d'autres facteurs que le nombre d'heures d'enseignement dû aux élèves.

Dans l'enseignement secondaire, où un enseignant est responsable d'une discipline donnée, plusieurs raisons (dépendant ou pas de sa volonté) peuvent empêcher un enseignant de délivrer le volume horaire qui est attendu de lui. Une de ces raisons est la configuration de l'établissement scolaire où il exerce qui peut l'empêcher de dispenser le volume de cours exigé. Par exemple, un enseignant de philosophie placé dans un établissement où il n'y a qu'une classe de terminale ne peut délivrer qu'au maximum 6 heures de cours dans sa discipline. Que faire du reste de temps qui est exigé de lui ? Qu'est-ce que la législation prévoit dans de tels cas ? Une analyse sur les données déclarées par les chefs d'établissement montre que, en agrégeant les heures non remplies par les professeurs au niveau national, le taux de perte est plutôt élevé. Au Togo et au Burkina Faso, on estime à environ 28 % le volume horaire qu'il n'a pas été possible de couvrir au cours des années scolaires 2011 et 2014.. Comme souvent, autour de cette moyenne nationale se cache de grandes disparités, certaines zones étant plus défavorisées que d'autres. Toutes ces réalités contribuent à abaisser le niveau d'utilisation

des enseignants et au final, à réduire l'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources publiques en éducation.

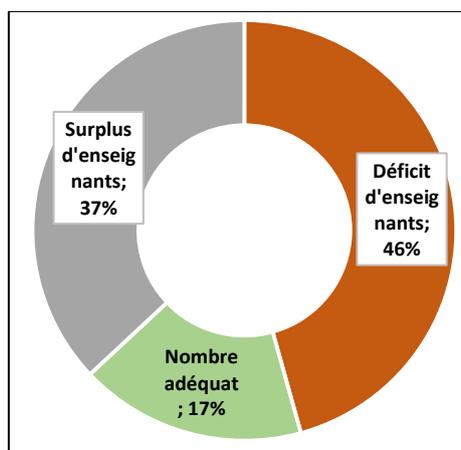
3. Des pratiques d'allocation des enseignants très variables entre pays

Avec plus de 15 années d'expérience dans la réalisation d'analyses sectorielles en éducation sur le continent africain, l'IPE Pôle de Dakar a pu observer une certaine différenciation dans les pratiques d'allocations des enseignants. De façon succincte, on peut les répartir en 3 catégories : pratique peu rationnelle, pratique rationnelle et pratique intermédiaire :

- Pratique peu rationnelle : c'est le cas des pays où il semble ne pas y avoir de règles claires sur l'affectation des enseignants. Autrement dit, l'identification des besoins en enseignants ne s'appuie que sur la déclaration d'un gestionnaire de l'éducation. Les procédures de contrôle existantes ne remettent pas en cause les besoins exprimés. L'inconvénient ici est que ce semblant d'absence de règles amène les acteurs à faire selon leur bon vouloir. Ainsi, deux gestionnaires de l'éducation faisant face à la même situation peuvent exprimer des besoins en enseignants différents, ce qui inévitablement conduit à une incohérence dans l'allocation de la ressource enseignante.
- Pratique rationnelle : c'est le cas des pays où des règles claires et précises ainsi que des outils existent et sont respectés. En appliquant ces règles, n'importe qui peut calculer sans ambiguïté de combien d'enseignants une école a besoin pour fonctionner selon les normes. Très souvent, dans ces situations, une formule existe et le gestionnaire de l'éducation doit simplement l'appliquer. Par ailleurs, la pratique est encore plus stricte et ne peut pas être contournée lorsqu'un outil d'accompagnement de l'allocation des enseignants aux écoles est programmé strictement en fonction de cette règle (exemple : l'acte de nomination d'un enseignant dans une école A ne peut pas être produit et validé si l'outil ne confirme pas l'existence d'un besoin en enseignant dans cette école A).
- Pratique intermédiaire : c'est le cas des pays qui ne s'identifient ni à l'un, ni à l'autre des cas précédents. Autrement dit, des règles existent, mais leur application laisse place à des interprétations qui peuvent en fin de compte conduire deux gestionnaires de l'éducation dans une même situation à exprimer des besoins en enseignants différents ou qui interprètent de la même façon mais dont l'outil de gestion permet quand même d'allouer un enseignant dans une école qui n'en a pas besoin.

Selon l'un ou l'autre des trois cas de figure dans lequel il se trouve, chaque pays devra prendre différentes mesures pour conforter ou redresser sa situation vis-à-vis de l'allocation des enseignants. Dans une situation extrême de laxisme généralisé, il sera plus approprié d'insister à la fois sur la nécessité de mettre en place des règles et procédures partagées et connues de tous les acteurs ainsi que sur leur stricte application. Si au contraire des règles et procédures existent mais leur application fait défaut, il sera plus indiqué d'analyser en profondeur les raisons qui sous-tendent les difficultés de leur mise en œuvre. Il est intéressant de noter que lorsqu'on confronte la situation d'allocation qui devrait exister en vertu des textes réglementaires, et la situation d'allocation que l'on observe sur le terrain, des décalages existent fréquemment. Le graphique 8 présente le cas de l'Ouganda en 2010.

Graphique 8 : Répartition des écoles primaires publiques ougandaises en fonction s du nombre d'enseignants théoriquement attendu, 2010



Source : Diagnostic TTISSA Ouganda

Bien que l'Ouganda soit un cas où des règles claires existent, seules 17 % des écoles ont le nombre d'enseignants théoriquement attendu ; les écoles avec surplus ou déficit d'enseignants sont très nombreuses (respectivement 37 % et 46 %). Ce constat qui est fréquent dans les pays pose des questions :

- i) Y a-t-il une bonne communication sur les règles de sorte que tous les acteurs les connaissent ? La connaissance ici ne doit pas seulement être sur le principe. En effet, dans le cas évoqué précédemment, tous les acteurs de l'éducation savent qu'il existe une procédure stricte à suivre, mais le problème demeure.
- ii) Quelles difficultés ces derniers rencontrent-ils dans la mise en œuvre de ces règles lorsqu'elles existent ?

4. Des questions à approfondir

Le constat dressé tout au long de ce document amène à poser une série de questions qu'il conviendra d'approfondir pour améliorer l'allocation et l'utilisation des enseignants :

1. Qu'est-ce qu'une situation de bonne allocation des enseignants ?
2. Quels indicateurs sont pertinents pour identifier une situation de bonne allocation ?
3. Comment mettre en place un système de collecte des données qui permette de renseigner et de suivre la situation d'allocation des enseignants ?
4. Qu'est-ce qui est mis en place pour s'assurer que les acteurs ont une bonne connaissance des procédures d'allocation des enseignants ?
5. Sur quels critères peut-on juger si une procédure d'allocation des enseignants n'est pas porteuse de sources d'iniquités ?
6. Quels outils peuvent-être mis en place pour aider à l'automatisation de l'affectation des enseignants ?
7. Etc.