

# Le défi enseignant au primaire en Afrique subsaharienne : une analyse des solutions mises en œuvre pour faire face à la demande (2000-2015)

Geneviève **Sirois**   
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Martial **Dembélé**   
Université de Montréal

Olivier **Labé**  
Institut de statistique de l'UNESCO

The teacher challenge in primary education in Sub-Saharan Africa: An analysis of the solutions implemented to face demand (2000-2015)

doi:10318162/fp.2017.392

## Résumé

Le présent article porte sur les défis associés aux pénuries d'enseignants dans le contexte de la réalisation de l'éducation primaire universelle dans les pays d'Afrique subsaharienne. Après avoir fait état des défis auxquels les systèmes éducatifs de cette région font face en termes de disponibilité d'enseignants qualifiés pour assurer à tous les enfants une éducation de base de qualité, les auteurs passent en revue les solutions mises en œuvre par les États depuis les années 2000 pour y répondre, puis font le point sur les effets de ces solutions et dégagent des pistes d'action pour l'agenda post-2015.

### Mots-clés

Pénuries d'enseignants, politiques de gestion des enseignants, éducation primaire/de base de qualité, Afrique subsaharienne

### Abstract

This article deals with the challenges related to teacher shortages in Sub-Saharan Africa in the drive towards Universal Primary Education. After laying out the challenges that the educational systems of this region have been faced with, in terms of the availability of qualified teachers needed to ensure that all children have access to quality basic education, the authors examine the solutions that various countries have put forward since 2000 to address them, discuss the effects of these solutions, and suggest possible action steps for the post-2015 agenda.

### Keywords

Teacher shortage, teacher management policies, quality primary/basic education, Sub-Saharan Africa

## Problématique

Pour atteindre les nouveaux objectifs d'éducation primaire mis de l'avant par la communauté internationale pour 2030 (ONU, 2015)<sup>1</sup>, les pays d'Afrique subsaharienne devront travailler sur plusieurs fronts simultanément, dont l'augmentation de l'offre scolaire et le recrutement d'enseignants qualifiés et en nombre suffisant pour combler les nouveaux postes et compenser l'attrition, dans un contexte de restriction des finances publiques (ISU, 2014). Cette région du monde est celle où les pénuries d'enseignants sont les plus importantes : presque 7 pays subsahariens sur 10 connaissent une pénurie aiguë d'enseignants (ISU, 2014).

Le but du travail rapporté dans le présent article est de jeter un regard rétrospectif critique sur les efforts déployés par les pays de la région face à ce défi depuis l'adoption des premiers objectifs de l'Éducation pour tous en 1990, mais surtout à la suite du Forum mondial sur l'éducation de 2000 tenu à Dakar. Plus spécifiquement, nous examinons les options politiques mises de l'avant pour répondre à la demande d'enseignants, en discutons les effets et proposons des pistes susceptibles de contribuer à l'amélioration de ces politiques. Cela nous apparaît d'autant important qu'il est aujourd'hui reconnu que les pénuries d'enseignants représentent l'un des freins majeurs à la réalisation des objectifs de l'éducation primaire universelle et de qualité (Institut de statistique de l'UNESCO [ISU], 2006, 2014; OCDE, 2005; UNESCO, 2015a).

En 2000, malgré les progrès réalisés depuis 1990, plusieurs régions du monde avaient des taux nets de scolarisation (TNS) en dessous de 80 %, soit l'Afrique subsaharienne, les États arabes et l'Asie du Sud-Ouest (ISU, 2006). Les pays d'Afrique subsaharienne, avec un TNS moyen de 57 % (ISU, 2006), faisaient face aux plus importants

défis de croissance quantitative de l'offre scolaire pour assurer à chaque enfant l'accès à l'éducation primaire, tout en s'assurant de répondre aux besoins croissants d'enseignants.

Le tableau 1 montre que, sur une période de 20 ans, plus de 1,5 million d'enseignants ont été recrutés dans cette région, ce qui a permis de presque doubler le nombre total d'enseignants. Ces données nous permettent d'apprécier les efforts très importants qui ont été faits, particulièrement durant la période 2000-2010, même s'ils n'ont pas suffi à réaliser l'objectif de l'éducation primaire universelle.

**Tableau 1**

*Évolution des effectifs d'enseignants du primaire en Afrique subsaharienne (1990-2010).*

1990	1995	2000	2005	2010
1 618 301	1 815 596	2 014 014	2 556 818	3 135 427
	+12,19 %	+10,93 %	+26,95 %	+22,63 %

Source : Bases de données de l'ISU (septembre 2015) et calculs des auteurs.

Les efforts réalisés entre 1990 et 2010 ont été énormes, mais n'ont malheureusement pas permis de combler la demande. Les estimations des besoins de recrutement nécessaire pour réaliser l'ÉPU d'ici à 2030 permettent de comprendre le chemin qu'il reste à parcourir (voir tableau 2).

**Tableau 2**

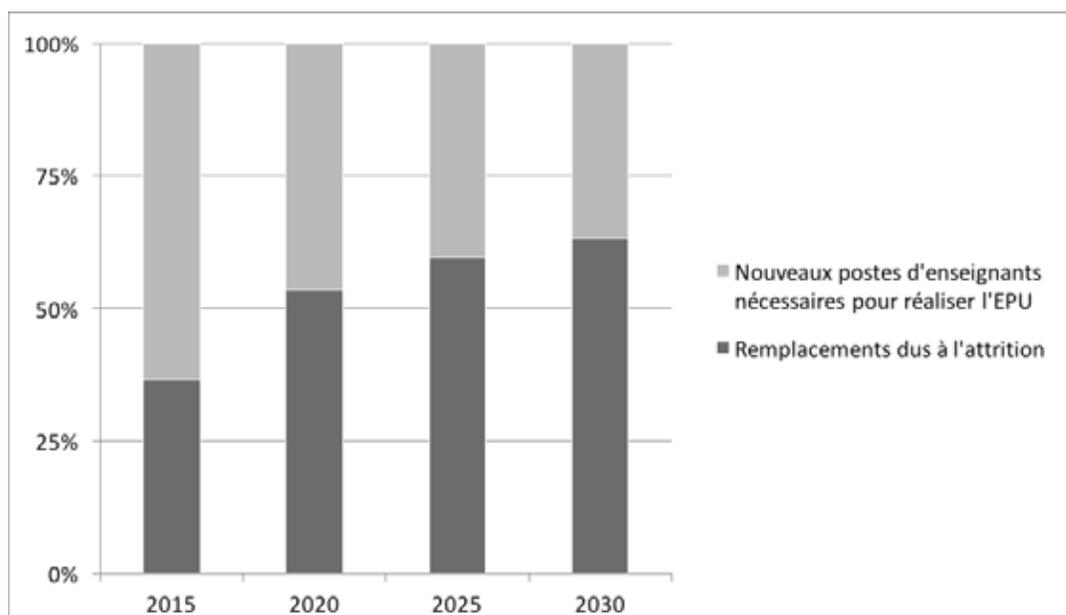
*Estimation du recrutement d'enseignants nécessaires pour combler les nouveaux postes nécessaires à la réalisation de l'ÉPU, Afrique subsaharienne et monde, 2015 à 2030.*

		Régions				
		Afrique subsaharienne	Monde	Proportion Afrique / Monde		
Nombre total d'enseignants		Nombre d'enseignants du primaire en 2012	3 433 000	29 136 000	0,12	
	En 2015		Recrutement total nécessaire	1 394 000	3 964 000	0,35
		Dont	Recrutement dû à l'attrition	510 000	2 552 000	0,20
			Nouveaux postes d'enseignants nécessaires pour réaliser l'ÉPU	884 000	1 412 000	0,63
	D'ici 2020		Recrutement total nécessaire	2 934 000	12 523 000	0,23
		Dont	Recrutement dû à l'attrition	1 572 000	10 157 000	0,15
			Nouveaux postes d'enseignants nécessaires pour réaliser l'ÉPU	1 362 000	2 364 000	0,58
	D'ici 2025		Recrutement total nécessaire	4 552 000	20 512 000	0,22
		Dont	Recrutement dû à l'attrition	2 717 000	17 504 000	0,16
			Nouveaux postes d'enseignants nécessaires pour réaliser l'ÉPU	1 835 000	3 007 000	0,61
	D'ici 2030		Recrutement total nécessaire	6 237 000	27 340 000	0,23
		Dont	Recrutement dû à l'attrition	3 944 000	23 902 000	0,17
Nouveaux postes d'enseignants nécessaires pour réaliser l'ÉPU			2 292 000	3 438 000	0,67	

Source : ISU (2014) et calculs des auteurs.

On constate qu'en 2012, l'Afrique subsaharienne comptait environ 12 % des enseignants dans le monde. À partir de 2015, sa part du recrutement d'enseignants est au-dessus de 20 % et atteint 35 % en 2030. La région enregistre également entre 58 % et 67 % des nouveaux postes d'enseignants nécessaires dans le monde pour réaliser l'EPU d'ici 2030. Il s'agit du type de recrutement le plus coûteux pour les États, puisqu'il faut financer la formation de ces enseignants. Les taux de croissance nécessaires, sur 5 ans, sont de 32 % pour la période 2015-2020, de 25 % pour 2020-2025 et de 21 % pour 2025-2030. Lorsqu'on met ces données en parallèle avec le tableau 1, on constate que les efforts requis pour la période 2015-2030 seront aussi sinon plus importants que ceux réalisés dans les décennies précédentes. Les taux de croissance requis par intervalles de 5 ans pour la période 2015-2030 varient entre 21 % et 32 %, alors que ceux observés pendant la période 1990-2010 variaient entre 10 % et 27 %. La croissance requise tend à diminuer dans le temps : c'est pour la période 2015-2020 que les défis seront les plus importants, avec un taux de croissance nécessaire de 32 %, un taux jamais atteint jusqu'à maintenant. D'ici 2020, les pays d'Afrique subsaharienne devront déboursier 5,2 milliards \$ US supplémentaires par an pour payer le salaire des enseignants nouvellement recrutés (ISU, 2014). Dans les années suivantes, les efforts devront cependant être constants et les effectifs devront continuer d'évoluer à un rythme très soutenu, équivalent à celui de la période 2000-2010, pour répondre aux besoins d'enseignants liés à l'augmentation des effectifs d'âge scolaire et à l'attrition.

À l'instar du tableau 2, la figure 1 montre le défi que représente l'attrition en Afrique subsaharienne. Les remplacements dus à l'attrition font référence aux enseignants devant être recrutés spécifiquement pour remplacer ceux qui ont quitté la profession, pour raison de retraite, santé, décès, changement de profession, etc.



Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'ISU (2014).

**Figure 1**

*Évolution de la proportion des nouveaux postes d'enseignants nécessaires et des remplacements dus à l'attrition en % du recrutement total nécessaire en Afrique subsaharienne (2015, 2020, 2025 et 2030).*

À partir de 2020, le nombre estimé d'enseignants à recruter pour combler l'attrition sera supérieur au nombre requis pour pourvoir les nouveaux postes nécessaires pour réaliser l'ÉPU. Cela amène à poser l'hypothèse qu'au fur et à mesure que les besoins liés aux nouveaux postes seront comblés, les défis liés au vieillissement du corps enseignant et aux départs de la profession deviendront de plus en plus importants, ce qui obligera les gouvernements à non seulement mettre en place des mécanismes pour attirer plus de candidats dans la profession enseignante, mais également pour retenir les enseignants en poste afin de limiter les besoins liés à l'attrition.

Lorsqu'on prend en compte toutes les estimations des besoins d'enseignants, à court, à moyen et à long terme, ainsi que les taux de croissance annuels requis des effectifs d'enseignants, on comprend que les efforts attendus, dans les années à venir, sont autant sinon plus importants que ceux qui furent déployés entre 2000 et 2015. Il devient également évident que les besoins d'enseignants ne seront pas comblés si des changements importants n'ont pas lieu dans les modalités de financement de l'éducation, mais également dans les politiques qui influent sur l'offre et la demande d'enseignants.

Il est donc primordial d'examiner les options politiques mises de l'avant pour répondre à la demande d'enseignants afin d'identifier les pistes de solutions les plus prometteuses pour atteindre les nouvelles cibles fixées, dont celle-ci : « combler le déficit d'enseignants en recrutant un nombre suffisant d'enseignants bien formés, satisfaisant aux normes nationales et capables de dispenser avec efficacité des contenus pertinents, l'accent étant mis sur la parité des genres » (UNESCO, 2014, p. 14).

## Cadre de référence

Pour comprendre les causes des pénuries d'enseignants et en identifier les solutions possibles, les théories du marché sont généralement mobilisées, et plus spécifiquement celle de l'offre et de la demande. Les pénuries d'enseignants surviennent lorsque l'offre est insuffisante pour répondre à la demande. L'offre et la demande sont influencées respectivement par les entrées et les sorties des enseignants dans le système (c'est-à-dire les flux d'enseignants), la croissance démographique et les politiques éducatives (Cooper et Alvarado, 2006; Haggstrom, Darling-Hammond et Grissmer, 1988; ISU, 2006; OCDE, 2005; UNESCO-BREDA, 2009), mais également par des éléments structurels de la profession enseignante (formation; développement professionnel; procédures de sélection, de recrutement, d'affectation; la structure de la carrière et les incitations, etc.) (OCDE, 2005).

Les pénuries d'enseignants sont souvent associées au fait que les systèmes peinent à attirer suffisamment de candidats de qualité dans la formation des enseignants, et/ou qu'ils ont de la difficulté à les retenir dans la profession enseignante (Cooper et Alvarado, 2006; OCDE, 2005). Les politiques de gestion des enseignants permettent d'agir sur les éléments structurels de la profession enseignante pour attirer, recruter et retenir des enseignants de qualité en nombre suffisant pour combler la demande (OCDE, 2005). Plusieurs solutions s'offrent alors aux décideurs. Ceux-ci peuvent modifier les différents éléments structurels de la profession enseignante, à la hausse ou à la baisse. Ils peuvent notamment diminuer ou augmenter (i) les conditions d'entrée ou de sortie de la formation des enseignants, (ii) la durée de la formation, (iii) la rémunération et les avantages sociaux, (iv) la charge de travail; modifier les statuts et la structure de la carrière, etc. (Santiago, 2002; World Bank, 2010). Chacune de ces solutions aura un impact direct sur le nombre d'enseignants, leur qualité ou les coûts associés, notamment à leur

formation et à leurs salaires, mais également sur leur motivation. Définie comme « les facteurs internes et externes qui stimulent le désir et l'énergie conduisant les enseignants à demeurer constamment intéressés et engagés à donner le meilleur d'eux-mêmes pour soutenir les apprentissages des élèves »<sup>2</sup> (Richardson, 2014, citant le Groupe de travail sur la motivation des enseignants), la motivation des enseignants préoccupe de plus en plus parce qu'elle entretient des relations dynamiques avec la rétention et l'attrition. Un taux élevé d'attrition contribue, entre autres, à augmenter la demande.

De tous les éléments structurels de la profession, la rémunération est probablement le plus controversé. La raison est que dans tous les pays du monde, la rémunération des enseignants représente la part la plus importante du budget alloué à l'éducation et elle est un élément central dans les solutions apportées à la demande croissante d'enseignants dans un contexte marqué par les restrictions budgétaires (ISU, 2011, 2014; OCDE, 2005; UNESCO-BREDA, 2009). Selon l'ISU (2011, p. 46), « [le] montant consacré aux salaires des enseignants détermine à la fois le nombre d'enseignants que l'on peut recruter en fonction des fonds disponibles et leurs qualifications au moment du recrutement. »

La rémunération est associée aux compensations salariales et non salariales offertes aux enseignants, qui constituent des éléments centraux dans l'attractivité de la profession et dans la rétention des enseignants (World Bank, 2010). Les salaires peuvent être modulés en fonction des statuts ou des qualifications des enseignants alors que les compensations non salariales peuvent être liées au développement professionnel, aux postes occupés ou aux affectations dans des zones peu attrayantes. Les compensations non salariales peuvent également être motivées par le contexte économique du pays et par les faibles salaires des enseignants, permettant ainsi de compenser la faiblesse de la rémunération salariale (UNESCO-BREDA, 2009; World Bank, 2010). Elles peuvent, par exemple, être matérielles (logement de maître) ou prendre la forme de possibilités de formation ou de promotion (UNESCO-BREDA, 2009).

Les politiques de recrutement font elles aussi l'objet de controverse, car elles déterminent les critères d'accès à la profession, les procédures de recrutement et les autorités qui en sont responsables (OCDE, 2005; UNESCO-BREDA, 2009). Par exemple, en abaissant les critères ou en diversifiant les voies d'accès, il est possible de recruter un plus grand nombre d'enseignants qu'autrement. Cependant, cela peut affecter négativement la qualité d'ensemble du corps enseignant, le statut social de la profession et sa force d'attraction de candidats plus qualifiés.

À la lumière de la problématique et du cadrage ci-dessus, nous avons articulé le travail rapporté dans cet article autour des questions suivantes : quelles solutions les pays d'Afrique subsaharienne ont-ils privilégiées face à la demande croissante d'enseignants depuis 2000? Quels ont été les effets de ces solutions? Les solutions sont-elles uniformes d'un pays à l'autre ou observe-t-on des différences importantes entre pays? Quelles préconisations peut-on envisager pour améliorer la situation?

## Méthodologie

Nous avons réalisé une recension des écrits pour laquelle nous avons ciblé les publications les plus pertinentes abordant les problématiques associées à la gestion des enseignants en Afrique subsaharienne. Nous nous sommes concentrés sur la période 2000-2015 puisqu'elle correspond aux années où les États ont déployé le plus d'efforts pour répondre à la demande croissante d'enseignants créée par la

mise en œuvre des objectifs de l'EPT. Il s'agit également de la période qui a été la plus renseignée dans la littérature. Nous avons donc circonscrit le corpus en retenant seulement les textes publiés à partir de 2000, année du Forum de Dakar. Nous avons privilégié les recherches transnationales et avons retenu un nombre limité d'études de cas nous permettant de faire une revue systématique des solutions mises en œuvre dans différents contextes nationaux. Notre corpus est ainsi constitué de 37 textes, dont les caractéristiques sont présentées dans les tableaux 3 et 4.

**Tableau 3**

*Catégories des textes retenus.*

<b>Types de texte</b>	<b>Nombre de textes</b>
Articles parus dans une revue scientifique avec comité de lecture	6
Actes de colloque	3
Rapports de recherche scientifique	1
Chapitres d'ouvrage	3
Rapports de recherche des agences nationales de développement international	2
Rapports de recherche des organismes internationaux	22
<b>Total</b>	<b>37</b>

**Tableau 4**

*Couverture géographique des textes retenus.*

<b>Pays couverts</b>	<b>Nombre de textes</b>
Pays d'Afrique subsaharienne	17
Pays d'Afrique anglophones seulement	7
Pays d'Afrique francophones seulement	13
<b>Total</b>	<b>37</b>

Les textes retenus ont tous été analysés à partir d'une grille de lecture s'appuyant sur les éléments structurels susceptibles d'influencer l'offre et la demande d'enseignants (la formation des enseignants; le développement professionnel et la formation continue; le processus à l'école; les procédures de sélection, de recrutement, d'affectation et de licenciement; la structure de la carrière et les incitations). Cette analyse nous a permis d'identifier tous les types de solutions mises en place pour agir sur l'offre et la demande d'enseignants et leurs effets.

## La gestion de l'offre et de la demande d'enseignants du primaire en Afrique subsaharienne

### *Les solutions mises en œuvre pour répondre aux besoins d'enseignants entre 2000 et 2015*

S'inscrivant dans la mouvance des Objectifs du Millénaire pour le développement, les objectifs de l'Éducation pour tous adoptés en 2000 ont mobilisé rapidement tous les acteurs, tant nationaux qu'internationaux. Ainsi, les défis associés à la demande croissante d'enseignants émergent dans un contexte d'urgence, tel que souligné par plusieurs auteurs (Bernard, Tiyaab et Vianou, 2004; Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007; ISU, 2006; UNESCO-BREDA, 2009). Bien que chaque pays ait mis en place des solutions adaptées à son contexte national, les réponses apportées aux pénuries touchent principalement deux dimensions interreliées des politiques de gestion des enseignants : le recrutement et les conditions d'emploi ainsi que la rémunération.

### *La diminution des salaires*

L'une des solutions apportées aux difficultés à répondre à la demande croissante d'enseignants engendrée par la mise en œuvre des objectifs de l'EPT fut donc la diminution de leur rémunération.

Selon les données de 39 pays africains (y compris l'Afrique du Nord), le salaire moyen d'un enseignant d'école primaire est passé de 8,4 fois le PIB par habitant en 1975 à 4 fois le PIB par habitant dans la période 2003-2009. Pendant cette période, le PIB par habitant a presque doublé. Ces deux groupes de données signifient que la croissance de la valeur réelle du salaire moyen des enseignants africains stagne depuis plus de 30 ans. (ISU, 2011, p. 52)

Le tableau 5 fournit des détails sur cette tendance à la baisse. Pourtant, lorsqu'on compare ces salaires moyens avec les normes internationales en la matière, dont la plus reconnue (quoique très critiquée) est celle de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT (IMOA-EPT), on constate que les salaires dans les pays d'Afrique subsaharienne demeurent plus élevés que la valeur recommandée, qui est d'environ 3,5 fois le PIB par habitant pour un pays africain moyen (UNESCO-BREDA, 2009).

**Tableau 5**

*Évolution des salaires moyens des enseignants par rapport au PIB par habitant dans les établissements publics de l'enseignement primaire en Afrique (1975-2009).*

	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1993</b>	<b>2009 (*)</b>
Afrique francophone	11,5	8	6,3	4,2
Afrique anglophone	5,4	4,2	4,8	4,5
Afrique anglophone et francophone	8,6	6,5	5,8	4,3

(\*) 2009 ou l'année la plus récente

Source : ISU (2011, p. 52).

On remarque par ailleurs que les salaires tendent aujourd'hui à être moins élevés dans les pays francophones que dans les pays anglophones. La diminution a été beaucoup plus importante pour les enseignants des pays francophones, le salaire moyen étant passé de 11,5 fois le PIB par habitant en 1975 à 4,2 fois le PIB par habitant en 2009. « En termes relatifs, le salaire moyen des enseignants de ces pays [francophones] a été divisé par 3 entre 1975 et 2005. Dans la mesure où la croissance économique de ces pays a été stable, pour ne pas dire négative, pendant presque toute cette période, cette forte chute de salaire implique une perte significative de pouvoir d'achat pour les enseignants africains. » (ISU, 2011, p. 53)

La diminution des dépenses associées à la masse salariale des enseignants a grandement facilité le recrutement massif d'enseignants après 2000, particulièrement dans les pays francophones où les salaires étaient plus élevés en moyenne. Cette diminution de la rémunération s'est accompagnée d'autres mesures visant à diversifier le profil des nouveaux enseignants recrutés. Ces mesures, présentées dans la section suivante, visaient spécifiquement à permettre le recrutement d'enseignants à un salaire moindre. Les deux types de solutions mises en place par les États pour répondre aux pénuries d'enseignants sont donc étroitement liés.

### ***La diversification du recrutement et des conditions de travail***

Durant la décennie 1990-2000, sous l'impulsion de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, les États mettent en place un deuxième type de solutions pour augmenter le recrutement d'enseignants, tout en permettant de diminuer leur rémunération. Il s'agit de la diversification du recrutement et des conditions d'emploi, l'une des solutions les plus utilisées par les pays d'Afrique subsaharienne pour faire face à la demande croissante d'enseignants (Bernard et al., 2004; Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007; Chudgar, 2015; Chudgar, Chandra et Razzaque, 2014; ISU, 2006, 2011; Nkengne Nkengne, 2010; UNESCO-BREDA, 2009).

En Afrique subsaharienne, la diversification du recrutement et des conditions d'emploi s'observe différemment d'un pays à l'autre. Dans les pays francophones, la diversification des conditions de recrutement et des conditions d'emploi se concrétise par le recours à de nouvelles catégories d'enseignants, et plus particulièrement aux enseignants dits « non fonctionnaires » (Chudgar et al., 2014; Dembélé, 2005; Dembélé et Mellouki, 2013; ISU, 2006, 2011; UNESCO-BREDA, 2009). Ces politiques visent à répondre rapidement à la demande globale d'enseignants pour la mise en œuvre de l'EPT et à surmonter les difficultés de recrutement en régions éloignées (Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007; Duthilleul, 2007), en recrutant plus d'enseignants à des salaires moins élevés que ceux des enseignants fonctionnaires (ISU, 2006, 2011; UNESCO-BREDA, 2009). Dans plusieurs pays, ces politiques s'accompagnent d'une diminution du temps de formation professionnelle initiale des maîtres (Dembélé, 2005; ISU, 2006; Nkengne-Nkengne, 2010; UNESCO-BREDA, 2009), ce qui est censé permettre de former plus d'enseignants, plus rapidement, tout en réduisant les coûts. Les enseignants non fonctionnaires se divisent en différentes sous-catégories, dont les enseignants contractuels et les enseignants communautaires (Bernard et al., 2004; ISU, 2011; Nkengne Nkengne, 2010; UNESCO-BREDA, 2009). Les enseignants communautaires sont souvent recrutés directement par les communautés locales parmi les individus les plus éduqués du village. Quant au statut d'enseignants contractuels, il réfère habituellement à des enseignants recrutés sous contrat par les États. Les critères

de recrutement associés à la formation académique et professionnelle sont habituellement moins élevés chez ces enseignants et leurs conditions d'emploi sont différentes de celles des fonctionnaires, surtout en ce qui a trait à la sécurité d'emploi et à la rémunération (Chudgar et al., 2014). Leur recrutement est géré par des instances au niveau central ou décentralisé, selon les contextes. Dans certains pays, il est possible pour les enseignants non fonctionnaires d'évoluer dans la profession pour être ensuite intégrés dans la fonction publique (UNESCO-BREDA, 2009). Dans les pays francophones, il s'agit donc d'une diversification des statuts d'emploi (fonctionnaires versus non fonctionnaires), qui entraîne une diversification des critères de recrutement (formation académique et professionnelle requise) et de la rémunération (salaire modulé en fonction des statuts), et une multiplication des instances responsables du recrutement (centrales, décentralisées, communautés locales).

Pour de nombreux pays anglophones, la diversification du recrutement et des conditions d'emploi s'est plutôt jouée au niveau des conditions associées à la formation professionnelle requise pour les enseignants recrutés (Cobbold, 2006; ISU, 2006, 2011; Mulkeen, 2010; UNESCO-BREDA, 2009). L'assouplissement des critères de recrutement visait à élargir le bassin de candidats disponibles, à diminuer les coûts liés à la formation et à ouvrir la possibilité de différenciations salariales sur la base de la formation. La pénurie d'enseignants a ainsi mené au recrutement d'enseignants non qualifiés, sans aucune formation professionnelle ou avec une formation minimale (Cobbold, 2006; Mulkeen, 2010; UNESCO-BREDA, 2009), et à la création d'une nouvelle catégorie d'enseignants se différenciant de la catégorie des enseignants qualifiés. Ces enseignants non qualifiés sont considérés appartenir à une catégorie d'emploi inférieure par rapport aux enseignants qualifiés, et ils reçoivent des salaires moins élevés que ces derniers (UNESCO-BREDA, 2009). Plusieurs pays ont mis en place des formations accélérées en cours d'emploi, en alternance ou à distance, pour les enseignants recrutés sans formation professionnelle initiale afin qu'ils puissent améliorer leurs conditions d'emploi ou acquérir le statut d'enseignant qualifié (Mulkeen, 2010). Ces mesures visent plus spécifiquement les écoles des zones rurales, éloignées et/ou difficiles et sont souvent accompagnées d'incitatifs financiers et non financiers (Mulkeen, 2010; UNESCO-BREDA, 2009). Dans le cas des pays anglophones, il s'agit donc d'une diversification des critères de recrutement (niveau de qualification requis), qui entraîne une diversification des conditions d'emploi (incitatifs, statuts) et de la rémunération (salaire modulé en fonction des qualifications) ainsi qu'une multiplication des instances responsables du recrutement (centrales, décentralisées, communautés locales).

### ***Les effets des solutions mises en œuvre***

Il est reconnu que les politiques de diversification du recrutement des enseignants ont eu des effets très positifs sur le recrutement et ont permis l'augmentation des taux de scolarisation dans la plupart des pays qui ont mis en place ces politiques (Bernard et al., 2004; Chudgar et al., 2014; Dembélé et Mellouki, 2013; Duthilleul, 2007; Gottelmann-Duret, 2007; ISU, 2006, 2011; UNESCO-BREDA, 2009). L'UNESCO-BREDA (2009, p. 96), à partir d'une étude portant sur 20 pays francophones et anglophones d'Afrique subsaharienne, suggère cependant que « [l']impact de cette diversification du corps enseignant [sur les taux de scolarisation] est toutefois plus ou moins marqué selon les pays en fonction du poids de ces nouvelles catégories d'enseignants et des niveaux de rémunération qui lui sont attachés. » Cette étude conclut que, pour l'ensemble des pays étudiés, le gain de scolarisation estimé est

de 16 %, ce qui représente plus de 6 millions d'élèves de plus ayant eu accès à l'éducation. Dans plusieurs pays, le recrutement rapide d'enseignants a également permis de diminuer les taux d'encadrement, c'est-à-dire le ratio élèves-maîtres (Duthilleul, 2007; Gottelman-Duret, 2007; UNESCO, 2015a).

D'un autre côté, les nouvelles politiques de gestion des enseignants ont entraîné une recomposition du corps enseignant en Afrique (Bernard et al., 2004; Chudgar, 2015; Dembélé et Mellouki, 2013; Mulkeen, 2010; UNESCO-BREDA, 2009) et plusieurs recherches ont permis de décrire ce phénomène. Leurs résultats montrent que, dans plusieurs pays, comparativement aux enseignants fonctionnaires, les enseignants contractuels sont majoritairement des hommes, sont significativement plus jeunes, moins expérimentés et moins formés, tendent à être célibataires en plus forte proportion, et ont moins de chances de faire partie d'un syndicat (Chudgar, 2015; Dembélé, 2005; Moon, 2007). Plusieurs acteurs de l'éducation soutiennent que cette recomposition du corps enseignant a eu des effets très négatifs sur la qualité de l'éducation et les chercheurs se sont penchés sur cette question, notamment par le biais de l'étude des impacts des caractéristiques des enseignants (statut, formation académique, formation professionnelle) sur les résultats d'apprentissage des élèves. Il n'y a cependant pas, à ce jour, de consensus à ce sujet et il est reconnu qu'il demeure difficile de tirer des conclusions définitives sur les impacts de ces caractéristiques sur la qualité de l'éducation (Bernard et al., 2004; Chudgar, 2015; Gottelman-Duret, 2007; ISU, 2006; UNESCO, 2015a; UNESCO-BREDA, 2009). Par exemple, les recherches de Bernard et al. (2004), qui ont cherché à mesurer l'impact des différences de statut des enseignants sur les acquisitions des élèves à partir de données d'enquêtes du PASEC<sup>3</sup>, démontrent « qu'il n'y a pas de différence notable d'efficacité pédagogique selon le statut d'enseignant. » Une recherche de Bourdon, Frölich et Michaelowa (2007, cité dans Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007) présente des résultats différents, selon lesquels les impacts des enseignants contractuels sur les apprentissages ont été mitigés ou négatifs au Togo et au Niger, mais positifs au Mali. L'UNESCO (2015a, p. 201) souligne que dans certains pays, notamment au Kenya et au Mali, « [c]est lorsqu'il y a une plus forte implication des parents et des communautés que les enseignants contractuels ont tendance à se montrer le plus efficaces. » Finalement, les recherches menées par Chudgar (2015) suggèrent qu'il n'y a pas de preuve selon laquelle le recrutement d'enseignants non fonctionnaires a des impacts négatifs sur les apprentissages. Ses résultats démontrent plutôt que la relation entre le statut de l'enseignant et les résultats d'apprentissage varie en fonction du contexte national, des caractéristiques démographiques des enseignants, des conditions de travail et des préférences des enseignants.

D'autres recherches se sont plutôt penchées sur l'impact de la formation académique et professionnelle des enseignants sur les acquis des élèves. Les résultats ne sont, encore une fois, pas convergents. Selon certaines études centrées sur les pays africains, il semble qu'au niveau primaire, les effets de la formation académique et de la formation professionnelle sur les acquis des élèves soient modérés, voire inexistants (Bernard et al., 2004; Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007; ISU, 2006; Mingat et Suchaut, 2000; UNESCO-BREDA, 2009). UNESCO-BREDA (2009, p. 110) met cependant en garde contre des interprétations trop hâtives : en raison des difficultés méthodologiques, « ces résultats ne permettent pas de conclure à l'inefficacité de toute formation professionnelle des enseignants, comme cela est parfois avancé de façon plus que caricaturale. » Il est ainsi essentiel de mettre en perspective les résultats sur les impacts de la formation professionnelle avec d'autres facteurs ayant plus d'impacts sur les résultats scolaires, dont par exemple la motivation des enseignants.

La motivation des enseignants est considérée comme étant le facteur le plus déterminant sur les acquis des élèves dans le contexte de l'Afrique subsaharienne (Bernard et al., 2004; Michaelowa, 2002). La motivation est, entre autres, associée à la rémunération des enseignants, à leurs conditions de travail et à leurs possibilités d'avancement de carrière (Bennell et Akyeampong, 2007; Bernard et al., 2004). Les politiques de diminution de la rémunération et de diversification du recrutement et des conditions d'emploi ont probablement eu des effets importants sur la motivation des enseignants et, par ricochet, sur la qualité des apprentissages. Cette hypothèse est corroborée par l'importante recension des écrits réalisée par Chudgar et al. (2014) qui concluent que la diversification du recrutement des enseignants a eu des impacts négatifs sur le moral et la satisfaction professionnelle des enseignants. Certaines recherches suggèrent toutefois que la motivation est aussi associée étroitement au niveau académique des enseignants et qu'un diplôme plus élevé peut influencer négativement la motivation des enseignants (Bernard et al., 2004; Michaelowa, 2002). Cela semble s'expliquer par le fait que plus le niveau académique est élevé, plus les aspirations professionnelles sont élevées, ce qui rend la profession enseignante moins attirante (Bernard et al., 2004; Dembélé, 2005; Dembélé et Mellouki, 2013; UNESCO-BREDA, 2009). Ce constat permet de nuancer les résultats de recherches rapportant de faibles impacts de la formation académique sur la réussite des élèves.

Plusieurs auteurs (Chudgar et al., 2014; Cooper et Alvarado, 2006; Duthilleul, 2007; ISU, 2006; Moon, 2007; UNESCO, 2015a; UNESCO-BREDA, 2009) s'entendent sur le fait que la diversification du recrutement et des conditions d'emploi, tout comme la diminution des salaires, a eu des impacts majeurs sur l'image de la profession. La recherche de Chudgar et al. (2014) suggère que le recrutement d'enseignants non fonctionnaires a entraîné une stratification du marché de l'emploi des enseignants, que l'on peut associer à une division hiérarchisée du corps enseignant résultant de la création de catégories d'emploi dites « inférieures ». Cette stratification a changé la façon dont les enseignants sont perçus et la façon dont les enseignants perçoivent leur profession. Cela a eu des impacts sur leur moral et leur satisfaction professionnelle (Chudgar et al., 2014). Cette image affecte l'attractivité de la profession enseignante (Dembélé et Mellouki, 2013; ISU, 2006; UNESCO, 2015a), mais également la perception de la population sur la qualité du corps enseignant.

Les différences de traitement peuvent avoir un impact considérable sur la qualité de l'éducation, car elles contribuent à diminuer le prestige de la profession d'enseignant. Un emploi assorti d'un traitement peu élevé finira toujours par n'attirer que les personnes les moins qualifiées et par démoraliser ceux qui souhaitent poursuivre leur carrière dans l'enseignement. (ISU, 2006, p. 87-88)

Dembélé et Mellouki (2007, p. 5) renchérissent en soulignant que « [n]ombreuses sont les nouvelles recrues qui enseignent en attendant d'obtenir un emploi mieux rémunéré et plus socialement valorisé. » Sur une note plus positive, Duthilleul (2007) souligne quand même que les politiques de diversification du recrutement ont permis d'offrir des emplois aux jeunes formés sans emploi.

## Conclusion

Les politiques de diversification du recrutement et des conditions d'emploi des enseignants, associées aux diminutions salariales, ont eu des impacts positifs à court terme sur le développement de l'offre scolaire en Afrique subsaharienne. Plusieurs résultats de recherche laissent toutefois voir que, à moyen et à long terme, ces politiques ne permettent pas de conserver dans le système les enseignants les plus motivés, les plus expérimentés et les plus formés, ce qui a des impacts directs sur la qualité de l'enseignement et des apprentissages. Par ailleurs, ce constat permet de mieux comprendre l'importance des défis associés au recrutement spécifiquement dédié au remplacement de l'attrition dans les années à venir. En effet, comme indiqué plus haut, un taux d'attrition élevé amplifie les pénuries d'enseignants. De plus, cela empêche l'accumulation d'expérience et le développement d'une expertise collective, sources d'amélioration des pratiques et ressources pour l'insertion professionnelle des novices. Or, les travaux de Huberman (1989) sur le cycle de vie professionnelle des enseignants et des travaux plus récents sur le décrochage enseignant (Borman et Dowling, 2008; Karsenti, Collin et Dumouchel, 2013; Smith et Ingersoll, 2004) montrent que les cinq à sept premières années sont cruciales dans ce cycle. Le phénomène d'attrition, surtout pour des raisons autres que la retraite, mérite donc une attention particulière. La collecte régulière et l'analyse de données sur son ampleur et ses déterminants constituent un premier pas dans ce sens.

Ces résultats mettent en évidence le fait que les pays qui ont adopté ces politiques dans l'urgence pour accroître rapidement le nombre d'enseignants doivent maintenant s'attacher à redorer l'image de la profession pour attirer de meilleurs candidats, renforcer la motivation des enseignants pour conserver les meilleurs dans le système et ainsi permettre une amélioration de la qualité de l'éducation, et assurer une meilleure allocation des ressources dans les systèmes éducatifs. Les pays devront également s'assurer de mettre à niveau les enseignants peu ou pas formés, recrutés dans l'urgence, tout en offrant des perspectives d'avancement dans la carrière aux enseignants non fonctionnaires. Tous ces éléments sont intrinsèquement liés : « La revalorisation du statut de l'enseignant va de pair avec l'amélioration de sa motivation et de sa satisfaction au travail, et, par voie de conséquence, de la rétention et de la performance des enseignants, et donc de l'apprentissage des élèves » (UNESCO, 2015a, p. 201).

Le vrai défi, pour la réalisation de l'éducation primaire universelle dans les pays d'Afrique subsaharienne au cours des prochaines décennies, sera d'attirer et retenir des enseignants compétents et motivés dans les zones les plus défavorisées qu'elles soient rurales, éloignées, et/ou difficiles. Surmonter ce défi implique nécessairement des coûts additionnels qu'il faut prévoir. Du reste, les mesures politiques mises en place (bonus salarial, indemnités spéciales, régionalisation du recrutement, déconcentration du déploiement, etc.) par certains pays semblent porter fruit à court terme, mais s'avèrent moins efficaces à long terme (Sirois, à venir). Ces mesures et leurs effets à long terme devraient faire l'objet de plus de recherches afin d'en améliorer la portée.

## Notes

- 1 Trois moyens de mise en œuvre sont mis de l'avant dans le Cadre d'action pour l'Éducation 2030, dont le moyen 4.c qui porte sur les enseignants et vise, d'ici 2030, à augmenter le nombre d'enseignants qualifiés, en particulier dans les pays moins développés (UNESCO, 2015b).
- 2 Notre traduction libre de : « Internal and external factors that stimulate desire and energy in teachers to be continually interested and committed to making their best effort to help support student learning goals. »
- 3 Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN.

## Références

- Bennell, P. et Akyeampong, K. (2007). *Teacher motivation and incentives in Sub-Saharan Africa and South Asia*. Londres : DFID.
- Bernard, J.-M., Tiya, B. K. et Vianou, K. (2004). *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC*. Repéré à [http://www.rag.sn/sites/www.confemen.org/IMG/pdf/papier\\_profils\\_enseignants.pdf](http://www.rag.sn/sites/www.confemen.org/IMG/pdf/papier_profils_enseignants.pdf)
- Borman, G. D. et Dowling, N. M. (2008). Teacher attrition and retention: A meta-analytic and narrative review of the research. *Review of Educational Research*, 78(3), 367-409. <http://dx.doi.org/10.3102/0034654308321455>
- Bourdon, J. et Nkengne Nkengne, A. P. (2007, juin). *Les enseignants contractuels : avatars et fatalités de l'Éducation pour Tous*. Communication présentée à la Conférence sur la professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale, Sèvres. Repéré à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00284354>
- Chudgar, A. (2015). Association between contract teachers and student learning in five francophone African countries. *Comparative Education Review*, 59(2), 261-288. <http://dx.doi.org/10.1086/680351>
- Chudgar, A., Chandra, M. et Razzaque, A. (2014). Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature. *Teaching and Teacher Education*, 37, 150-161. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tate.2013.10.009>
- Cobbold, C. (2006). Attracting and retaining rural teachers in Ghana: the premise and promise of a district sponsorship scheme. *Journal of Education for Teaching*, 32(4), 453-469. <http://dx.doi.org/10.1080/02607470600982142>
- Cooper, J. M. et Alvarado, A. (2006). *Preparation, recruitment, and retention of teachers*. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001520/152023e.pdf>
- Dembélé, M. (dir.) (2005). *Étude sur la formation et la gestion des enseignants du primaire en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal) : Rapport de synthèse comparative*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Dembélé, M. et Mellouki, M. (2007). Changes in the primary teaching profession in French-speaking sub-Saharan Africa. *Id21 Insights Education*, 6. Repéré à <http://www.eldis.org/id21ext/insightsed6art3.html>
- Dembélé, M. et Mellouki, M. (2013). The drive towards UPE and the transformation of the teaching profession in French-speaking Sub-Saharan Africa. Dans J. Kirk, M. Dembélé et S. Baxter (dir.), *More and better teachers for quality education for all: Identity and motivation, systems and support* (p. 35-53). Repéré à <https://moreandbetterteachers.wordpress.com/2013/08/27/chapter-3-the-drive-towards-upe-and-the-transformation-of-the-teaching-profession-in-french-speaking-sub-saharan-africa/>
- Duthilleul, Y. (2007). *Lessons learnt in the use of 'contract' teachers*. Paris : UNESCO-IIEP.
- Gottelmann-Duret, G. (2007). *Le recrutement des enseignants sans formation initiale : Quelles alternatives? Quels risques? Quelles stratégies de formation?* Repéré à [http://www.ciep.fr/sources/conferences/CD\\_professionnalisation/bak/pages/docs/pdf\\_interv/Gottelmann-Duret\\_Gabriele.pdf](http://www.ciep.fr/sources/conferences/CD_professionnalisation/bak/pages/docs/pdf_interv/Gottelmann-Duret_Gabriele.pdf)
- Haggstrom, G. W., Darling-Hammond, L. et Grissmer, D. W. (1988). *Assessing teacher supply and demand*. Repéré à <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2009/R3633.pdf>

- Huberman, M. (1989). Les phases de la carrière enseignante : un essai de description et de prévision. *Revue française de pédagogie*, 86(1), 5-16. <http://dx.doi.org/10.3406/rfp.1989.1423>
- Institut de statistique de l'UNESCO (ISU). (2006). *Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015*. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001511/151139f.pdf>
- Institut de statistique de l'UNESCO (ISU). (2011). *Le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne. Relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité*. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001936/193650f.pdf>
- Institut de statistique de l'UNESCO (ISU). (2014). *Recherche enseignants formés pour garantir le droit de chaque enfant à l'enseignement primaire*. Document de politique 15 / Fiche d'information 30. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002299/229913f.pdf>
- Karsenti, T., Collin, S. et Dumouchel, G. (2013). Le décrochage enseignant : état des connaissances. *Revue internationale de l'éducation*, 59(5), 549-568. <http://dx.doi.org/10.1007/s11159-013-9367-z>
- Michaelowa, K. (2002). *Teacher job satisfaction, student achievement, and the cost of primary education in Francophone Sub-Saharan Africa*. Repéré à <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/26273/1/dp020188.pdf>
- Mingat, A. et Suchaut, B. (2000). *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Moon, B. (2007). *Analyse de recherche : Attirer, former et retenir des enseignants efficaces : aperçu global des politiques et des pratiques actuelles*. Repéré à [http://www.ciep.fr/sources/conferences/CD\\_professionnalisation/bak/pages/docs/pdf\\_interv/Moon\\_Bob\\_fr.pdf](http://www.ciep.fr/sources/conferences/CD_professionnalisation/bak/pages/docs/pdf_interv/Moon_Bob_fr.pdf)
- Mulkeen, A. (2010). *Teachers in Anglophone Africa. Issues in teacher supply, training, and management*. Repéré à [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/Teachers\\_Anglophone\\_Africa.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/Teachers_Anglophone_Africa.pdf)
- Nkengne Nkengne, A. P. (2010). *What contexts are favorable for the adoption of the contract teacher policy? The case of the Francophone African countries*. Repéré à <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00488908/document>
- OCDE. (2005). *Le rôle crucial des enseignants. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*. Paris : Éditions OCDE.
- ONU. (2015). *Projet de document final du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015*. Repéré à [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.85](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85)
- Richardson, E. (2014). *Teacher motivation in low-income contexts: An actionable framework for intervention*. Repéré à <http://www.teachersforefa.unesco.org/tmwg/blog2/resource-teacher-motivation-in-low-income-contexts/>
- Sirois, G. (à venir).
- Smith, T. M. et Ingersoll, R. M. (2004). What are the effects of induction and mentoring on beginning teacher turnover? *American Educational Research Journal*, 41(3), 681-714. <http://dx.doi.org/10.3102/00028312041003681>
- UNESCO. (2014). *Énoncé de position sur l'éducation après 2015*. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002273/227336f.pdf>
- UNESCO. (2015a). *Éducation pour tous 2000-2015. Progrès et enjeux*. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232433f.pdf>
- UNESCO. (2015b). *Education 2030. Incheon declaration and framework for action*. Repéré à [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED\\_new/pdf/FFA-ENG-27Oct15.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/FFA-ENG-27Oct15.pdf)
- UNESCO-BREDA. (2009). *La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant*. Dakar : UNESCO-BREDA.
- World Bank. (2010). *Teacher policies around the World: objectives, rationale, methodological approach, and products*. Washington, DC : World Bank.

## Pour citer cet article

- Sirois, G., Dembélé, M. et Labé, O. (2017). Le défi enseignant au primaire en Afrique subsaharienne : une analyse des solutions mises en œuvre pour faire face à la demande (2000-2015). *Formation et profession*, 25(2), 6-19. <http://dx.doi.org/10318162/fp.2017.392>