

UNIVERSITÄT ZÜRICH
Philosophische Fakultät
Institut für Politikwissenschaft / Center for Comparative
and International Studies

UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE
Faculté de Sciences économiques et de Gestion
Ecole Doctorale Langages, Idées, Sociétés,
Institutions, Territoires (LISIT N°491)
IREDU (UMR CNRS 5225)

THÈSE en cotutelle
Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE ZURICH
Discipline : Sciences politiques
Et de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE
Discipline : Sciences économiques

Présentée et soutenue publiquement le 8 mars 2011 par
Alain Patrick NKENGNE NKENGNE

**De l'information à la prise de décision, analyse du processus de politique
publique en Afrique francophone :
Le cas de la politique des enseignants contractuels de l'Etat**

Directeurs de thèse :

Prof. Katharina MICHAELOWA, Université de Zurich
Prof. Jean BOURDON, Université de Bourgogne

Jury :

Prof. Katharina MICHAELOWA, Professeure d'économie politique et de développement, Université de Zurich
Prof. Jean BOURDON, Directeur de recherche, IREDU, Université de Bourgogne
Prof. Hanspeter KRIESI, Professeur de sciences politiques, Université de Zurich
Prof. Alain MINGAT, Directeur de recherche, IREDU, Université de Bourgogne

Rapporteurs externes pour l'Université de Bourgogne:

Prof. Jean-Pierre JAROUSSE, Professeur à l'Université de Haute-Bretagne
Prof. Philippe MOSSE, Directeur de recherche, Université de la Méditerranée (Aix-en-Provence)

L'université de Zurich et l'université de Bourgogne n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DEDICACE

A

Mon épouse Gladys, pour sa patience.

Mes parents, NKENGNE Albert et CHIMI Lyrette, pour le soutien qu'ils n'ont jamais cessé de m'apporter.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier le Prof. Katharina Michaelowa et le Prof. Jean Bourdon pour m'avoir offert l'opportunité de poursuivre des études supérieures et surtout pour avoir encadré cette thèse.

Je remercie également les professeurs Hanspeter Kriesi et Alain Mingat qui ont bien voulu être membres de mon jury, et les professeurs Jean-Pierre Jarousse et Philipe Mossé pour avoir accepté d'être rapporteurs de cette thèse.

Mes remerciements vont également à l'Université de Zurich et à l'Université de Dijon, institutions qui ont co-supervisé la thèse et qui ont octroyé chacune, une partie du financement nécessaire à la réalisation de la thèse.

Cette thèse a bénéficié de commentaires issus de présentations dans des cadres formels (séminaires, conférences) ou dans des cadres moins formels (échanges avec des collègues ou amis). Je tiens à remercier toutes les personnes dont les remarques ont permis d'améliorer ce travail. Je pense plus particulièrement à mes collègues Sebastian Fehrler, Anke Weber, Florens Flues, Sophia Haenny, Paula Castro, Yuri Okubo, Martin Stadelmann et aux collègues du « CIS brown bag lunch on diffusion » (année 2009).

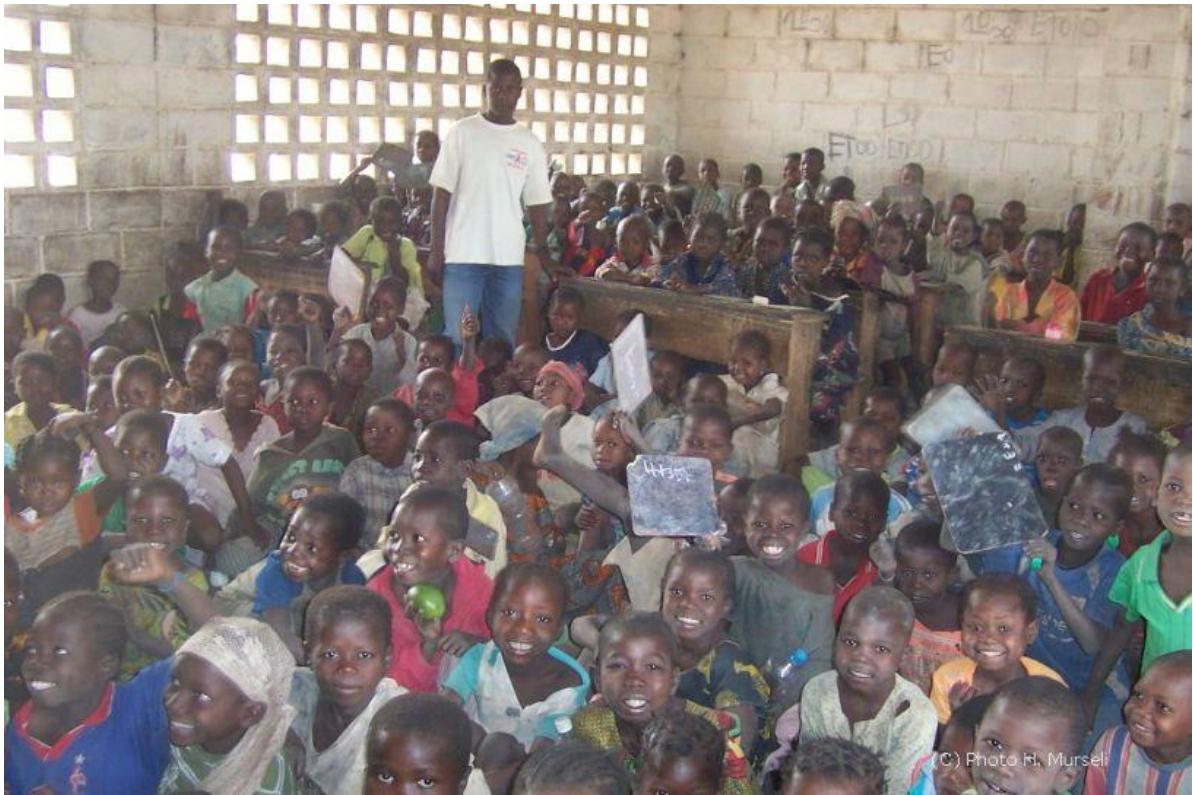
Les questionnements qui ont conduit à cette recherche sont issus de réflexions antérieures avec des personnes qui travaillent dans le domaine de l'éducation en Afrique. Je souhaite que Jean Marc Bernard, Mathieu Brossard, les conseillers techniques du PASEC et les analystes des politiques éducatives du Pôle de Dakar trouvent en ce travail des éléments de réponse.

La collecte des données nécessaires à cette recherche a été facilitée par l'appui de Caroline Louis, Paul Diabouga, Thierno Diallo, El Hadj Ngom. Qu'ils reçoivent tous mes remerciements.

Mes remerciements vont également au Conseil Régional de Bourgogne qui a octroyé une partie du financement nécessaire à la réalisation des opérations de terrain.

Je n'oublie pas mes amis Alioune Diop, Yves Kaneza, Aghoukeng Gérard, Alexis Kamlo dont les travaux de thèses se sont déroulés en même temps que le mien, ce qui a permis des échanges d'expérience.

A tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à cette thèse et dont les noms ne figurent pas explicitement ici, je dis MERCI.



Description : Classe de CI (cours d'initiation), première année du primaire

Lieu : Paoua, République Centrafricaine

Date : mars 2008

© Photo H. Murseli ; autorisation de l'auteure.

« Le système éducatif était victime du succès des politiques de promotion de l'éducation. Les classes étaient surchargées, certains directeurs d'établissement refusaient les élèves faute d'enseignants pour les encadrer, des communautés construisaient elles-mêmes des écoles et réclamaient des enseignants. Il fallait trouver le moyen de recruter encore plus d'enseignants ».

Interviews avec un responsable du projet des volontaires au Sénégal

« Tout jeune nigérien, d'âge compris entre 18 et 35 ans, titulaire du BEPC, du CFEEN ou du Baccalauréat peut candidater au poste d'enseignant volontaire ».

*Décret n°98-232/PRN/MEN du 10/09/98
instituant le service des volontaires au Niger*

« C'est bien que le gouvernement cherche à accélérer la scolarisation universelle. Mais la méthode envisagée pour y parvenir semble hasardeuse. Les volontaires de l'éducation, à mon avis, ne viendront pas par vocation dans la profession d'enseignant ; primo, ils n'ont pas de formation de base pour exercer le métier d'enseignants et secundo, la rémunération avec un forfait de 50 000 F CFA sans perspective de promotion n'est guère motivante ».

L'hebdomadaire N°366 du 21 au 27 Avril 2006

Propos d'un instituteur au Burkina Faso,

SOMMAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS.....	11
RESUME	12
ABSTRACT	14
ZUSAMMENFASSUNG	16
INTRODUCTION.....	19
CHAPITRE 1: HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE ET LA NECESSITE DE SA REFOME	27
1.1. Introduction	27
1.2. Méthodologie utilisée pour la collecte des informations sur la politique de recrutement des enseignants et sa réforme	29
1.3. De la création de l'école à la fin des années 1970 : la fonctionnarisation comme voie privilégiée de recrutement des enseignants	36
1.4. Les années 1980 et 1990 : les contraintes et la nécessiter de la réforme.....	43
1.5. La période après 1990 : la réforme.....	58
1.6. Conclusion.....	61
CHAPITRE 2 : LES DIFFERENCES DE COMPORTEMENT DES PAYS VIS-A-VIS DE LA REFORME ET LES QUESTIONS QUI SE POSENT	63
2.1. Introduction	63
2.2. Les spécificités pays en matière de réforme du recrutement des enseignants	63
2.3. Une typologie des modes de recrutement d'enseignants	84
2.4. Les questions que pose la réforme de la politique de recrutement des enseignants en Afrique francophone	89
2.5. Conclusion.....	93

CHAPITRE 3 : LES CONTEXTES FAVORISANT LA REFORME DE LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS.....94

3.1. Introduction	94
3.2. Que considérer comme réforme de la politique de recrutement des enseignants ?	95
3.3. Les facteurs déterminant les réformes politiques	100
3.4. Données et méthode d'analyse	108
3.5. Analyse et résultats.....	122
3.6. Conclusion.....	131

CHAPITRE 4 : LE ROLE DES ACTEURS DANS LA FORMULATION DES NOUVELLES POLITIQUES DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS133

4.1. Introduction	133
4.2. Nouveaux acteurs et nouvelles contraintes dans l'élaboration des politiques publiques	139
4.3. Cadre d'analyse du processus de réforme et hypothèses sur la formulation d'une réforme controversée.....	143
4.4. Application du cadre d'analyse au cas de la réforme de la politique de recrutement des enseignants dans quelques pays.....	155
4.5. Quelques enseignements du cadre d'analyse et les questions qu'il soulève	170
4.6. Conclusion.....	172

CONCLUSION174**BIBLIOGRAPHIE:.....179****ANNEXES188**

Annexe A1.1 : Guide d'entretien générique pays.....	189
Annexe A1.2 : Guide d'entretien spécifique pays: le cas du Niger.....	201
Annexe A1.3 : Guide d'entretien avec un représentant de la Banque mondiale	207
Annexe A1.4 : Questionnaire pays sur la politique des enseignants du primaire.....	210

Annexe A1.5 : Les pays correspondant à l'AOF et à l'AEF aujourd'hui.....	218
Annexe A1.6 : La politique des enseignants en France : la marche vers la fonction publique dans un contexte de laïcisation de la société.....	218
Annexe A1.7 : Le cadre indicatif de l'Initiative Fast-Track.....	220
Annexe A2.1 : Evolution des contextes pays entre 1995 – 2000 - 2005	221
Annexe A2.2 : Base de données brutes utilisée pour l'AQQC.....	222
Annexe A2.3 : Termes et définitions des niveaux de démocratisation selon l'African Elections Database	223
Annexe A2.4 : Graphique montrant le choix de la valeur seuil retenue pour la transformation de la variable sévérité du manque d'enseignants en dichotomique	224
Annexe A2.5 : Résultats du processus de minimisation (réduction) des données fournit par le logiciel Tosmana	225

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Liste des personnes interviewées	31
Tableau 1.2 : Liste des personnes ayant rempli un questionnaire.....	33
Tableau 1.3 : Type d'enseignants existant à l'époque coloniale.....	37
Tableau 1.4 : niveau moyen du coût unitaire de l'enseignement primaire par groupe de pays et son évolution	47
Tableau 1.5 : Salaire moyen des enseignants du primaire	50
Tableau 1.6 : Comparaison des revenus annuels des enseignants et des actifs âgés de 25 à 34 ans et exerçant dans d'autres secteurs.....	52
Tableau 1.7 : Illustration de la contrainte budgétaire à laquelle sont confrontés les pays étudiés.....	56
Tableau 1.8 : Estimation des besoins en enseignants pour l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015	57
Tableau 1.9 : Répartition des enseignants du primaire en fonction de leur statut dans 14 pays africains.....	60
Tableau 3.1 : Années d'adoption de la réforme de la politique de recrutement des enseignants en Afrique francophone	99
Tableau 3.2 : Opérationnalisation du modèle de Berry et Berry 2007 par rapport à la question de recherche.....	115
Tableau 3.3 : Synthèse des conditions pouvant causer l'adoption de la réforme	117
Tableau 3.4 : Table de vérité associée à la base de données brutes	123
Tableau 4.1 : Différences dans la formulation de la politique des enseignants contractuels.....	135
Tableau 4.2 : Comparaison entre l'intensité de la réforme et la sévérité du manque d'enseignants	137
Tableau 4.3 : Evolution de la démocratie dans les 12 pays ayant adopté la réforme de la politique de recrutement des enseignants	142

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.1 : Le cycle politique.....	22
Graphique 1.2 : Ecart salarial entre les enseignants du secteur public et autres catégories de travailleurs comparables du point de vue de l'expérience professionnelle et de la durée des études .	53
Graphique 2.1 : Typologie des formes de recrutement d'enseignants en Afrique francophone	86
Graphique 3.1 : Les politiques considérées comme réforme dans cette recherche.....	98
Graphique 4.1 : Illustration des préférences ou non pour la réforme	144
Graphique 4.2 : Processus de décision politique et point de veto.....	146
Graphique 4.3 : Cadre conceptuel d'analyse du rôle des acteurs dans la formulation des réformes	150

LISTE DES ENCADRES

Encadré n° 1.1 : Thèmes / questions autour desquels a été reconstitué l'historique de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique	35
Encadré n° 1.2 : Du poids du passé, les lois Lamine Gueye	40
Encadré n° 2.1 : Impact de la politique de recrutement des enseignants non fonctionnaires sur la couverture scolaire.....	92
Encadré n° 3.1 : Présentation sommaire de l'analyse quali-quantitative comparée	120
Encadré n° 4.1 : Thèmes / questions autour desquels le processus d'élaboration de la réforme a été reconstitué.....	157

SIGLES ET ABREVIATIONS

ADEA	Association pour le Développement de l'Education en Afrique
AEF	Afrique Equatoriale Française
AOF	Afrique Occidentale Française
AQQC	Analyse Quali-Quantitative Comparée
ASS	Afrique sub-saharienne
BREDA	Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Education en Afrique
C2D	Contrat de Désendettement et de Développement
CIEP	Centre International d'Etudes Pédagogiques
CONFEMEN	Conférence des Ministres de l'Education des pays ayant le français en partage
ENI	Ecole Normale d'Instituteurs
EPT	Education Pour Tous
FMI	Fonds Monétaire International
FTI	Initiative Fast-Track
ISU	Institut des Statistiques de l'UNESCO
MEN	Ministère de l'Education Nationale
ONG	Organisation Non Gouvernemental
PAS	Plans d'Ajustement Structurel
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
SPU	Scolarisation Primaire Universelle
UNECA	Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

RESUME

Dans leur quête du développement, les pays d'Afrique sub-saharienne (ASS) sont appelés à adopter de multiples réformes tant sur les plans politiques, économiques que sociales. Cependant, il existe peu de recherche sur les processus de politiques publiques en ASS, ce qui limite les possibilités de s'instruire des réformes passées pour mieux conduire celles à venir. Dans le même temps, la scène politique des pays d'Afrique sub-saharienne subit de profondes mutations depuis la crise économique des années 1980, l'avènement progressif de la démocratie suite à la fin de la guerre froide et les récents développements des politiques de l'aide internationale qui demandent que les décisions publiques soient prises sur la base d'un processus participatif. De fait, la quasi totalité des régimes qui étaient des dictatures où l'élaboration des politiques publiques était le reflet de la volonté de la classe dirigeante et éventuellement de leur entourage, voit ses marges de manœuvre limitées par l'action des nouveaux acteurs de la scène politique (bailleurs de fonds, partis politiques, syndicats de travailleurs, société civile). Tous ces changements renforcent le besoin d'analyser comment les politiques publiques se font en Afrique sub-saharienne.

Le but de cette thèse est de compléter la connaissance sur le sujet. Pour y parvenir, elle analyse la réforme de la politique de recrutement des enseignants dans le primaire en Afrique francophone. Cette réforme consiste, pour l'Etat, à passer d'un mode de recrutement d'enseignants du statut de fonctionnaire vers le statut de contractuel marqué par une exigence de niveau de qualification plus bas, l'octroi de salaires plus réduit et l'absence d'un plan de carrière professionnelle ; l'idée étant de recruter un plus grand nombre d'enseignants à niveau de ressources constantes. Cette réforme a été largement admise comme nécessaire pour l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle (SPU) en 2015, objectif auquel les pays se sont engagés. Les pays faisant face aux mêmes contraintes et poursuivant des objectifs similaires, leurs gouvernements ont eu des réactions différentes face à cette réforme. Pendant que certains gouvernements l'ont adopté assez rapidement, d'autres ne l'ont fait que tardivement, et quelques uns ont conservé la politique habituelle de recrutement de fonctionnaires. De plus, la formulation de la réforme varie entre les pays qui l'ont adopté.

Trois étapes de la réforme sont analysées : la mise sur l'agenda, l'adoption et la formulation. L'analyse montre que la question de la réforme a été portée sur l'agenda politique par trois facteurs : la défaillance de l'offre éducative (qui au début était majoritairement le rôle de l'Etat) face à une demande croissante de scolarisation par les familles, l'engagement des Etats à scolariser tous les enfants et surtout, le rôle des économistes de l'éducation qui par leurs analyses ont montré que la réforme était une condition préalable à l'atteinte de la SPU. Cependant, la prise de conscience n'a pas suffit pour que la réforme soit conduite. En faisant

recours au modèle d'innovation et de diffusion développé par Berry et Berry 2007, l'analyse des contextes sous lesquels les pays étudiés ont adopté la réforme identifie trois conditions comme indépendamment suffisante pour déclencher la réforme : la sévérité du besoin en enseignants, l'existence de politiques alternatives de recrutement d'enseignants et la pression des bailleurs de fonds par l'engagement à apporter des financements extérieurs. Cette condition d'apport de financements externes est la plus dominante car elle a déclenché la réforme dans 9 des 12 pays l'ayant adopté.

Pour analyser les différences dans la formulation de la réforme, la thèse a combiné les concepts de point de veto développé par Immergut 1992 et de veto player développé par Tsebelis 1995 pour élaborer un cadre d'analyse qui tient compte des réalités des pays d'Afrique francophone. Ce nouveau cadre d'analyse permet d'appréhender la participation des nouveaux acteurs au processus politique et, dans le cas où la réforme est conflictuelle, stipule que la formulation de la réforme dépend d'une part de la façon dont cette réforme est adoptée (décision unilatérale du gouvernement, vote par l'Assemblée nationale ou négociations avec la société civile) et d'autre part, de la capacité des acteurs à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale, à travers des activités de pression (lobbying).

Les résultats mis en évidence dans cette thèse proviennent de l'analyse d'une politique spécifique, ce qui limite les possibilités de généralisation. De plus, l'application du cadre à des cas pays révèle des questionnements qui méritent des analyses supplémentaires. Ceci appelle à multiplier l'analyse des processus de politiques publiques en Afrique subsaharienne.

Mots clés : *Education, Enseignants contractuels, Politique publique, Processus politique, Réforme, Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC), Afrique.*

ABSTRACT

In their quest for development, Sub-Saharan African (SSA) countries will have to adopt many political, economic and social reforms. But, there is a lack of research on the public policy process in SSA countries, a situation that limits the possibility to conduct new reforms by building on past experiences. In the mean time, the economic crisis of the years 1980s, the progressive move towards democracy since the end of the cold war and the recent trends in development policies, which specifically require that decisions on public policies must be taken through a participation process, allowed new actors to enter in the political arena (donors, political parties, unions and civil society). Therefore, African regimes that were mostly dictatorships where the formulation of policies was a reflection of the central authority's will, must face more difficulties while adopting new public policies, especially if these policies are perceived as unpopular. This enhances the need to analyze how decisions on public policies are taken in SSA and the role of new actors on the formulation of reforms.

The aim of this dissertation is to complement the knowledge on the topic. It analyses the reform of the teacher recruitment policy that occurred in francophone African countries during the years 1995 to 2007. For the government, the reform consisted in shifting from a recruitment of civil servants to the recruitment of teachers on a contractual basis. New teachers can have a lower qualification, receive a lower salary and don't have a career plan. One key objective of the reform was to hire a greater number of teachers with the same budget. This reform was largely admitted as necessary if Universal Primary Education (UPE) is to be achieved, objective countries committed themselves to reach by 2015. As countries where facing the same constraints and wanted to reach similar objectives, governments' reaction towards the reform were diverse: some adopted it immediately while other adopted it later; up to 2007, few governments are still implementing the old recruitment policy. Moreover, governments that adopted the reform formulated it differently.

Three steps of the reform are analyzed: the agenda setting, the adoption and the formulation. Results show that three factors put the reform on the agenda: the lack of the education supply (mainly organized by the public sector) as compared to the increasing demand for education by the families, countries commitment to reach UPE and research from the area of economics of education demonstrating that the reform is necessary otherwise the objective will not be achieved. However, being aware of the necessity of the reform was not sufficient for its adoption. Drawing from the model of innovation and diffusion developed by Berry and Berry 2007, the analysis of the contexts under which the reform occurred identifies three conditions as independently sufficient to trigger the reform: the severity of the lack of teachers, the existence of alternative teacher recruitment patterns and donors pressure through the provision

of external funds. This later condition is the most dominant; it triggered the adoption of the reform in 9 out of 12 countries.

In order to analyze differences in policy formulation, the dissertation combined aspects of the veto point concept developed by Immergut 1992 and the veto player concept developed by Tsebelis 1995 to design an analytical framework that takes into account realities of francophone African countries. This analytical framework helps analyzing the participation of new actors to the public policy process and, in the case the reform creates conflicts among actors, proposes that: the formulation of the reform is a function of how the policy is adopted (decision by the government only, vote at the parliament or negotiation with the civil society) and actors' ability to influence the opinion of key decision makers (through lobbying activities).

Findings of this dissertation are based on the analysis of a specific policy; this limits the possibility for generalization. Moreover, the analytical framework developed revealed questions that required further investigations. This calls to the multiplication of research on the public policy process in Sub-Saharan Africa.

Keywords: *Education, Contract teachers, Public policy, Policy process, Reform, crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), Africa.*

ZUSAMMENFASSUNG

Für ihre Entwicklung sind in den afrikanischen Länder südlich der Sahara vielfältige Reformen sowohl auf der politischen als auch auf der ökonomischen Ebene nötig. Es existiert jedoch wenig Forschung über öffentliche politische Prozesse in den ASS. Dies beschränkt die Möglichkeit, bei der Einführung weiterer Reformen von vorangegangenen zu lernen. Zudem befindet sich die politische Szene der ASS seit der Wirtschaftskrise der 80er-Jahre und der allmählichen Einführung der Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges in einem tiefen Wandel. Hinzu kam die Forderung aus der internationalen Entwicklungspolitik, dass öffentliche Entscheidungen übereinstimmig getroffen werden sollten. De facto beschränken neue Akteure der politischen Szene (Geldgeber, politische Parteien, Arbeitergewerkschaften, Zivilgesellschaft) den Spielraum fast aller Regime, die zuvor Diktaturen waren, und in denen die öffentliche Politik den Willen der regierenden Schicht wiederspiegelt. Diese Veränderungen verstärken den Bedarf an einer Analyse, wie öffentliche Politik in den ASS entsteht.

Ziel dieser Doktorarbeit ist es, die Erkenntnisse zu diesem Thema zu erweitern. Zu diesem Zweck untersucht sie die Reform der Lehrerstellen im Primarschulbereich im französischsprachigem Afrika. Für den Staat besteht die Reform darin, den Beamtenstatus von Lehrern durch den öffentlichen Angestellten zu ersetzen, welcher mit niedriger Qualifizierung, niedrigem Lohns und fehlender Karriereleiter verbunden ist. Ziel dieser Reform ist es, eine große Anzahl Lehrer bei gleich bleibendem Budget einzustellen. Diese Reform ist in vielen Ländern erforderlich, um bis 2015 die Einschulung aller Kinder der entsprechenden Altersstufe in die Grundschule zu erreichen. Die Regierungen der Länder, die mit den gleichen Problemen konfrontiert sind, und die ähnliche Ziele verfolgen, haben verschieden auf diese Reformidee reagiert. Während einige Länder die Reformidee schnell angenommen haben, kamen andere erst deutlich später. Einige Länder haben gar die übliche Einstellunspolitik mit Verbeamung beibehalten. Außerdem variiert die Ausgestaltung der Reform zwischen den Ländern, die sie angenommen haben, erheblich.

Drei Etappen der Reform werden analysiert: Wie die Reform auf die jeweilige nationale Agenda kam, die Annahme der Reform, sowie ihre Ausgestaltung. Die Analyse zeigt, dass die Reform im wesentlichen durch drei Faktoren bedingt auf die Agenda kam: Das viel zu geringe pädagogischen Angebot (welches grossteils staatlich ist) bei steigender Nachfrage nach Schulplätzen, das Engagement der Staaten alle Kinder einzuschulen und vor allem die Rolle der Bildungsforschung, die durch ihre Analyse gezeigt haben, dass die Reform eine notwendige Bedingung zur Erreichung die allgemeine Grundschuleinschulung ist. Jedoch reicht die Erkenntnis der Notwendigkeit nicht für Durchführung dieser Reform aus. Diese

Arbeit stützt sich zur Analyse der Rahmenbedingungen, unter denen die untersuchten Länder die Reform angenommen haben, auf das Innovations- und Diffusionsmodell von Berry und Berry 2007. Es werden drei Voraussetzungen zur Annahme der Reform herausgearbeitet: Der große Bedarf an Lehrenden, die Existenz alternativer Einstellungsmöglichkeiten von Lehrenden und der Druck der Geldgeber. Diese letzte Bedingung ist die dominierende und hat die Reform in 9 der 12 Länder, die sie angenommen haben, ausgelöst

Zur Analyse der verschiedenen Ausgestaltungen der Reform, kombiniert die Doktorarbeit den von Immergut 1992 entwickelten Begriff point de veto mit dem der veto player, entwickelt von Tsebelis 1995, um einen Analyserahmen zu entwickeln, der den Realitäten der Länder des französischsprachigen Afrika Rechnung trägt. Dieser neue Untersuchungsrahmen ermöglicht, die Teilnahme der neuen Akteure an dem politischen Prozess zu verstehen. Für den Fall, dass die Reform Konflikte zwischen den unterschiedlichen Akteuren verursacht, ergibt die Analyse, dass die Ausgestaltung der Reform einerseits von der Art und Weise abhängt, wie die Reform angenommen wird (durch einseitige Entscheidung der Regierung, durch das Parlament, oder durch Konsultationen mit der Zivilgesellschaft) und andererseits von der Möglichkeit der Akteure diesen Prozess, z.B. durch Lobbying, zu beeinflussen.

Die Ergebnisse dieser Doktorarbeit stammen aus der Analyse einer bestimmten Reform. Dies schränkt die Möglichkeit Verallgemeinerungen anzustellen ein. Es ergaben sich ausserdem aus der Anwendung des entwickelten Analyserahmens Fragen, deren Beantwortung weiterer Forschung bedarf. Dies regt zu weiteren Analysen der Prozesse der Entstehung von öffentlicher Politik in den Ländern Sub-Sahara Afrikas an.

Stichwörter: *Bildung, Vertragslehrer, Öffentliche Politik, Politischer Prozess, Reform, crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), Afrika.*

INTRODUCTION

Contexte et justification de la recherche

Dans leur quête du développement, les pays d'Afrique sub-saharienne (ASS) sont appelés à adopter de multiples réformes aussi bien politiques, économiques que sociales. Si certaines réformes sont spécifiques à un pays, il existe des problèmes communs entre les pays qui font que d'autres réformes doivent être mises en œuvre partout. Sur ce deuxième type de réformes, on observe des attitudes différentes des décideurs politiques. En effet, confrontés à un même problème, certains gouvernements adoptent des solutions alternatives pour y remédier tandis que d'autres continuent d'appliquer la politique existante. De plus, parmi les gouvernements qui modifient leurs politiques, certains arrivent à mieux formuler la nouvelle politique en lien avec les objectifs visés que d'autres. Ces différences de réactions des gouvernants face au même problème a souvent amené l'opinion, aussi bien populaire que celui des promoteurs des politiques de développement, à considérer que les gouvernants qui ne modifient pas leurs politiques sont soit incapables d'adopter les réponses qu'il faut, soit manquent de volonté d'entreprendre des actions face au problème qui se pose, ou même poursuivent uniquement leurs intérêts sans tenir compte des difficultés auxquelles sont confrontées les citoyens. Malheureusement, dans le cas spécifique des pays d'ASS, peu d'études ont été réalisées pour confirmer ou infirmer ces avis (Bratton 1990). Par ailleurs, ces opinions ne prennent pas en compte le rôle joué par la considérable modification de la scène politique qui s'est opérée en ASS au cours des trente dernières années et qui certainement limite les marges de manœuvre des gouvernements ou classes dirigeantes en matière de prise de décision. En effet, après les années 1960, période des indépendances en ASS, les régimes politiques ont rapidement pris un caractère totalitaire, ce qui impliquait que la formulation des politiques publiques était le reflet de la volonté de la classe dirigeante, et éventuellement, de son entourage (Tsebelis 1995, p.295). La vague de démocratisation qui a touché les pays d'ASS à la fin de la guerre froide (1990), les récentes politiques en matière de développement et la lutte contre la pauvreté ont introduit sur la scène politique de nouveaux acteurs, notamment les bailleurs de fonds, les partis politiques, les syndicats de travailleurs et, de façon générale, la société civile¹. En conséquence, les gouvernants sont confrontés à plus de résistance lorsqu'ils veulent formuler des politiques à leurs avantages, notamment si ces politiques sont perçues par certains acteurs comme indésirables. Cependant, les progrès vers la démocratie ne sont pas uniformes dans les pays d'ASS, ce qui amène à s'interroger sur la participation des

¹ Certains de ces acteurs, notamment les bailleurs de fonds et les syndicats, étaient déjà présents, mais ils étaient peu visibles sur la scène politique.

nouveaux acteurs à la prise de décision politique et sur les moyens qu'ils mobilisent pour faciliter ou empêcher l'adoption de réformes.

Aborder les réformes par l'examen du rôle des acteurs revient à s'interroger sur comment ces réformes se font. Vu sous cet angle, la question s'inscrit dans les préoccupations d'une branche de la science politique appelée analyse des politiques publiques. Contrairement aux autres analyses qui ont tendance à identifier un problème de société et à montrer quelle(s) politique(s) pourrai(en)t permettre d'y remédier, l'analyse des politiques publiques s'intéresse à des aspects plus en aval : une fois qu'une solution est identifiée comme pouvant résoudre un problème, quelles sont les tractations qui sont mises en œuvre par les acteurs pour faire de cette solution une politique à laquelle se soumet toute la société ? A ma connaissance, dans le cas des pays d'ASS, aucune étude n'a été entreprise sur cette question. Une justification à ce manque tient au fait que, même dans les pays développés, la discipline analyse des politiques publiques est relativement récente. Née au Etats-Unis dans les années 1930 et inscrite comme discipline universitaire depuis 1960, ce n'est qu'au milieu des années 1970 et début des années 1980 qu'elle est apparue en France (Kübler et Maillard 2009, p. 10), pays modèle pour une large partie de l'Afrique sub-saharienne.

Le but de cette thèse est de compléter la connaissance en apportant quelques éléments de réponse sur la façon dont les politiques publiques se font en ASS. L'absence d'informations sur le sujet a pour conséquence qu'il faut circonscrire l'ambition du travail pour espérer apporter assez d'éclairage sur les aspects étudiés.

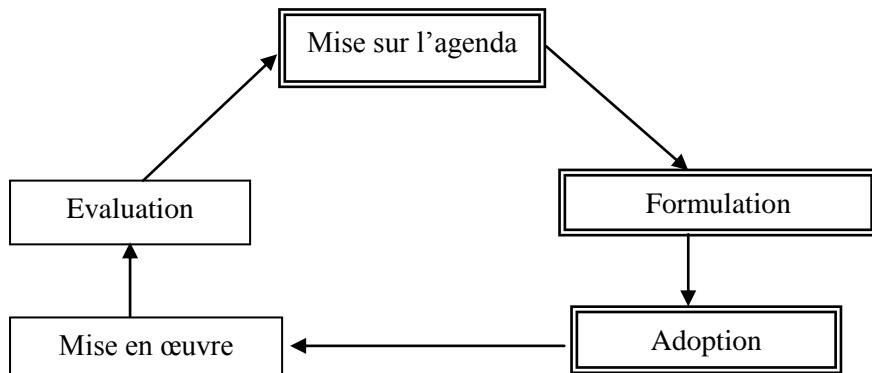
Les questions de recherche

Les politiques publiques constituent d'une part un ensemble infiniment vaste et d'autre part, diffèrent de par leurs caractéristiques de sorte qu'il n'est pas possible de les aborder de façon exhaustive ici. Il convient donc de se concentrer sur un type particulier de politique publique. Comme l'objectif est de comprendre pourquoi confrontés au même problème les gouvernements ont des réponses différentes, il est utile de s'orienter vers des réformes dont la nécessité suscite un large accord. En effet, il n'est pas étonnant qu'une réforme qui vise à résoudre un problème pour lequel les défaillances de la politique existante n'est pas avérée, ne soit pas adoptée. Les situations les plus intéressantes pour cette analyse sont celles où une réforme est largement reconnue comme indispensable, et certains gouvernements l'adoptent tandis que d'autres ne l'adoptent pas. Pour se fixer les idées, les travaux analyseront plus spécifiquement la réforme de la politique de recrutement des enseignants du primaire, exemple illustratif de réforme présentée comme indispensable. En effet, suite à l'engagement

des pays à atteindre la Scolarisation Primaire Universelle (SPU) d'ici 2015, plusieurs études ont révélé que le niveau du salaire des enseignants du primaire et le nombre de nouveaux enseignants qu'il faut recruter chaque année étaient incompatibles avec les budgets des Etats d'ASS (Banque mondiale 1988; Zymelman et De Stefano 1989, Orivel 1991, Mingat et Suchaut 2000, Mingat 2004). Il fallait donc modifier les politiques de recrutement des enseignants, soit en baissant les salaires, soit en adoptant des modèles alternatifs de recrutement des enseignants où les nouvelles recrues auront des salaires plus réduits en comparaisons aux autres enseignants, pour espérer atteindre l'objectif visé. Entre 1995 et 2007, période couverte par l'analyse, plusieurs pays ont mis en œuvre la réforme du recrutement des enseignants en adoptant de nouveaux modèles de recrutement ; mais quelques pays ont continué à appliquer la politique qui existait. De plus, si cette réforme a été adoptée pour résoudre un même problème à savoir le besoin de recruter un très grand nombre d'enseignants en peu de temps, dans un contexte de ressources limitées, on note de grandes disparités dans la forme que la réforme a prise dans les différents pays, notamment en ce qui concerne la rémunération des nouveaux enseignants. Analyser cette réforme permettra d'apporter des éléments de réponse sur la façon dont les politiques se font.

Etant donné le manque d'information sur les processus politiques en ASS, il convient de se doter d'un cadre d'analyse heuristique afin d'orienter les recherches. En réalité, plusieurs cadre d'analyse des processus politiques ont été développés (cf. Sabatier 2007, Knill et Tosun 2008, Kübler et Maillard 2009). Le premier de ces cadres d'analyse est le cycle politique. Développé par Lasswell 1956, Jones 1984, Anderson 1979 et Brewer et De Leon 1983, il propose de scinder le processus politique en une série d'étapes. Initialement, le cycle politique était composé de 7 étapes (Lasswell 1956) ; l'expérience de sa mise en œuvre a amené à regrouper des étapes similaires (Brewer et De Leon 1983). Aujourd'hui, on reconnaît au cycle politique 5 étapes à savoir : la mise sur l'agenda, la formulation de la politique, son adoption, sa mise en œuvre et son évaluation. Ces cinq étapes sont représentées dans le graphique 1.1 tiré de l'article de Knill et Tosun 2008.

Graphique 1.1 : Le cycle politique



Source: Knill and Tosun 2008, p.500

Selon le cycle politique, pour que des discussions sur la résolution d'un problème commencent, il faut que la question soit portée sur l'agenda politique. Une fois que cela est fait, la confrontation de divers points de vue va permettre d'élaborer et de proposer plusieurs solutions pour résoudre le problème (formulation). Après cette étape, seules les personnes en charge de prendre la décision finale choisiront une politique parmi l'ensemble proposé (adoption). Il sera ensuite question de mettre en œuvre cette politique (mise en œuvre), et bien souvent, on constatera des décalages entre ce qui est mis en œuvre et ce qui est adopté. Enfin, il faudra évaluer la politique (évaluation) pour décider du maintien, des ajustements à apporter ou de sa suppression, conduisant ainsi au début d'un nouveau cycle. Ce cadre a servi de référence pendant plus de vingt années et a permis de comprendre plusieurs politiques publiques (De Leon 1999). Cependant, il a aussi révélé des zones d'ombre (notamment en ce qui concerne la possibilité de scinder le processus en étapes plus ou moins distinctes), ce qui nécessite de recourir à d'autres méthodes d'analyses. Depuis les années 1980, de nombreuses autres approches ont été élaborées pour comprendre les politiques publiques. Dans leur publication, Sabatier 2007, Kübler et Maillard 2009 proposent un recueil des approches les plus en vue. On y note une difficulté à concilier les différentes approches car chacune éclaire une partie du processus politique.

Bien que présentant des limites, le cycle politique a fait ses preuves et constitue un bon point de départ dans l'analyse du processus de politiques publiques, notamment dans le cas où la connaissance de ce processus est quasiment inexistante. Décomposer le processus en différentes étapes permet d'approfondir l'analyse de chacune d'elle. Ainsi, il est possible, sans analyser toutes les étapes, de produire des informations précieuses sur un processus politique. Dans cette thèse, je fais recours au cycle politique pour délimiter les aspects du processus

politique qui seront abordés et les aspects qui ne le seront pas. Par la suite, je fais recours aux nouvelles approches d'analyse des politiques publiques pour approfondir la connaissance des aspects abordés. Cependant, il convient d'attirer l'attention sur le fait que les approches d'analyse employées ont été développées dans des pays démocratiques et stables où les règles de fonctionnement de la vie publique sont bien définies et respectées par les acteurs politiques. Tel n'est pas le cas dans les pays étudiés ; ces pays sont marqués par de fortes instabilités, et les règles de décision, si elles existent, ne sont pas toujours respectées. Il convient donc de ne pas employer les cadres d'analyse auxquels il sera fait référence comme des outils figés, mais plutôt dans une perspective heuristique.

En ASS, pendant que les questions de mise sur l'agenda, mais surtout d'évaluation des politiques sont largement étudiées (Vegas and De Laat 2003 ; PASEC 2003, 2004a, 2004b, 2004c et 2006 ; Bernard, Tiyab et Vianou 2004; Duthilleul 2005; Bourdon, Frölich et Michaelowa 2010), les autres étapes ne sont quasiment pas mentionnés dans la littérature scientifique. Sur la question spécifique de la réforme du recrutement des enseignants, on a une certaine idée de la façon dont elle a été mise sur l'agenda des politiques. Cependant, on a peu de connaissance sur la politique des enseignants telle qu'elle existait avant la réforme et encore moins telle qu'elle se présente dans les pays aujourd'hui. Ceci est en partie dû au fait qu'aucun travail de description dans une perspective comparative de la politique des enseignants en ASS n'a été réalisée. La première partie de cette thèse (chapitre 1) va combler ce vide en dressant un historique de la politique de recrutement des enseignants en Afrique francophone. Cet historique reviendra sur les travaux qui ont montré que la réforme était indispensable et sur la façon dont la question de la réforme du recrutement des enseignants a été portée sur l'agenda politique. Ce premier chapitre permettra de comprendre la politique dont il est question avant d'envisager son analyse. Il expliquera aussi le choix de focaliser l'analyse sur les pays francophones d'ASS : c'est la zone du monde où la question du recrutement massif d'enseignants se pose avec la plus grande acuité. En outre, ces pays présentent de grandes similitudes, notamment en matière d'éducation, mais les gouvernements ont eu des réactions différentes face à la politique de gestion et de recrutement du personnel enseignant.

Le chapitre 2 aborde les spécificités pays en matière de réforme de la politique de recrutement des enseignants du primaire. Il sera question de décrire ce qu'ont été les politiques de recrutement d'enseignants dans chaque pays et la façon dont ces politiques ont évolué dans le temps. A la suite de cette description, une typologie des formes de recrutement d'enseignants qui existent en Afrique francophone depuis 1990, date à laquelle les pays se sont engagés à aller vers la Scolarisation Primaire Universelle (SPU), est dressée. Cette typologie montre

qu'il y a eu plusieurs formes de recrutement d'enseignants, parfois réalisés par différents acteurs: gouvernement, parents d'élèves, etc. La typologie permettra alors de définir, parmi toutes ces formes de recrutement d'enseignants, laquelle peut être considérée dans chaque pays comme étant la réforme.

Etant donné que la réforme visait à recruter des enseignants sous des conditions moins satisfaisantes qu'habituellement, l'essentiel de la recherche sur cette question a porté sur l'effet de cette réforme sur la satisfaction des enseignants (Bennel et Akyeampong 2007, Michaelowa et Wittmann 2007) et sur la qualité de l'éducation (Vegas and De Laat 2003 ; PASEC 2003, 2004a, 2004b, 2004c et 2006 ; Bernard, Tiyab et Vianou 2004; Duthilleul 2005; Bourdon, Frölich et Michaelowa 2010, Diop 2011). A ma connaissance, aucune étude ne s'est intéressée aux raisons pour lesquels certains gouvernements ont rapidement adopté cette réforme alors que d'autres ne l'ont fait que tardivement ou même ne l'ont jamais adopté. De même, aucune étude n'a cherché à comprendre pourquoi les formes prises par les nouvelles politiques diffèrent autant. Ces deux questions spécifiques seront abordées plus en détail dans ce travail avec pour but d'éclairer l'ensemble des actions menées entre le moment où la solution à un problème est connue et le moment où cette solution est érigée (ou non) par le gouvernement en politique à laquelle doit se soumettre toute la société. Le chapitre 3 analysera l'adoption des réformes par l'examen de l'existence de conditions favorables à leur développement ; partant du fait que les pays font face à des contextes différents, il sera question de voir si ces différences de contexte peuvent expliquer le fait qu'un gouvernement adopte la réforme tandis qu'un autre ne l'adopte pas. Le chapitre 4 quant à lui approfondira l'analyse en se restreignant aux pays où une réforme a été adoptée pour analyser le degré de participation et le rôle joué par les nouveaux acteurs dans la formulation de la réforme. Ce chapitre apportera ensuite des éléments d'explication aux différences observées entre les formes que prend la réforme.

Les résultats des chapitres 3 et 4 permettront de compléter la connaissance du processus politique en ASS en abordant successivement les étapes d'adoption et de formulation de politique, chainons actuellement manquant. Il convient cependant d'apporter un éclairage sur le fait que contrairement à ce qui est présenté dans le cycle politique, l'adoption est analysée avant la formulation. Ceci tient à plusieurs raisons. Premièrement, les étapes de formulation et d'adoption des politiques sont étroitement liées de sorte que souvent, leur distinction n'est qu'apparente (Kübler et Maillard 2009, p. 95). Deuxièmement, le cycle politique est un cadre d'analyse qui n'est pas figé et il convient de l'adapter au cas étudié. Troisièmement, cette étude adopte une perspective comparative des pays francophones d'ASS et, on a pu observer que, s'il y a eu des discussions sur la formulation de la réforme avant leur adoption dans

certains pays, dans d'autres, c'est l'inverse qui s'est produit ; les dirigeants ont mis en place une réforme et se sont ensuite engagés dans des négociations avec les autres acteurs de l'éducation pour lui donner une forme acceptée par tous. J'ai donc fait le choix d'analyser l'adoption de la réforme qui est perçue comme un véritable retournement de politique (changement d'une pratique installée depuis plus de 35 années pour aller vers une pratique non observée jusqu'à présent), avant d'analyser les différences de la réforme. Quatrièmement, choisir d'analyser l'adoption de la réforme avant d'analyser les négociations conduisant à sa formulation n'empêche pas d'apporter des éléments de réponse aux questions de recherche.

La méthodologie de recherche

La méthode d'analyse adoptée dans ce travail est à la fois exploratoire dans le sens où il est question de décrire le déroulement séquentiel d'un processus politique, et analytique dans la mesure où il est question d'envisager des relations entre variables. Aux chapitres 1 et 2, il est fait recours à l'exploitation de documents divers et à des interviews d'acteurs de l'éducation pour collecter des informations sur la politique des enseignants. Ces informations sont ensuite croisées (triangulation autour de différents thèmes) pour reconstituer l'historique de la politique des enseignants du primaire dans une perspective comparative des pays francophones d'Afrique.

Ensuite, diverses théories sont évoquées pour identifier cinq conditions majeures sous lesquelles l'adoption ou la non-adoption de la réforme du recrutement des enseignants peut avoir lieu (chapitre 3). Ces conditions sont issues du modèle d'innovation des politiques initialement développé par Berry et Berry en 1990, puis reprécisé par les mêmes auteurs en 2007, et de la littérature sur l'économie politique qui suppose qu'en tant qu'acteurs rationnels, les gouvernements adoptent une politique (ou non) uniquement quand ce choix n'est pas en contradiction avec leurs préférences. Les données mobilisées dans ce chapitre proviennent pour certaines variables de bases de données existantes ; pour d'autres variables, les valeurs ont été reconstituées à partir de questions adressées aux acteurs de l'éducation. Des informations complètes ont été collectées pour 14 pays. Afin de tester les liens entre les conditions et l'adoption de la réforme, la technique analyse quali-quantitative comparée (AQQC) a été employée. C'est une technique récemment développée qui offre la possibilité de tester les liens entre la présence d'une condition et l'occurrence d'un évènement, en s'appuyant sur des échantillons de taille réduite. De plus, la technique examine quelles associations de conditions sont associées à l'occurrence (ou à la non-occurrence) de l'évènement en question.

Enfin, partant des cadres d'analyses élaborés par Immergut 1992 autour du concept de point de véto (veto point) et par Tsebelis (1995, 2002) autour du concept de veto player pour expliquer l'élaboration des politiques publiques dans les pays occidentaux, un cadre d'analyse du rôle des acteurs et de l'influence qu'ils peuvent avoir sur la formulation des politiques est proposée (chapitre 4). Ce cadre revêt deux fonctions principales. Premièrement, il permet d'analyser la façon dont la réforme a été conduite dans un pays tout en identifiant le rôle joué par les acteurs politiques. Deuxièmement, il permet de dériver des hypothèses sur ce qui peut expliquer les différences de réforme. De part leur construction, les hypothèses en question ne sont applicables que s'il existe un désaccord entre des acteurs politiques sur comment la réforme devrait être formulée. Des entretiens avec des acteurs impliqués dans la réforme de la politique de recrutement des enseignants fournissent des informations permettant d'une part d'évaluer ce cadre et, d'autre part, d'expliquer les différences de formulation de la réforme dans quelques pays. Collecter des informations pertinentes sur ce point a été plus difficile car nécessitant de recourir à des interviews et de s'adresser uniquement aux personnes directement impliquées dans les négociations qui ont eu lieu pendant la réforme. Par conséquent, des informations suffisamment fiables pour être présentées ont pu être collectées seulement sur 6 pays dont 3 satisfont les conditions d'application des hypothèses issues du cadre d'analyse (existence de désaccord sur la formulation). Dans les 3 autres pays, il n'y a pas eu de désaccord sur la formulation proposée par le gouvernement, résultat qui est en contradiction avec la perception générale présente dans la littérature qui dit que la réforme de la politique de recrutement des enseignants crée toujours des frustrations (Zoungrana 2006).

La conclusion dresse un bilan de ce qui aura été appris en matière d'élaboration des politiques publiques en Afrique francophone et des questions qui auront émergées au cours de cette thèse, ouvrant ainsi des perspectives pour de nouvelles recherches visant à comprendre les processus politiques en Afrique francophone, notamment en ce qui concerne l'ensemble des actions menées entre l'idée d'une réforme et sa déclinaison en politique publique.

CHAPITRE 1 : HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE ET LA NECESSITE DE SA REFORME

1.1. Introduction

A la fin des années 1990 et début des années 2000, plusieurs gouvernements des pays francophones d'Afrique ont adopté une réforme du recrutement des enseignants du primaire communément appelée politique des enseignants contractuels de l'Etat. En comparaison aux enseignants traditionnellement recrutés sous le statut de fonctionnaires, les nouveaux enseignants présentent les caractéristiques suivantes : niveau académique requis au recrutement plus bas, rémunération inférieure, durée de formation plus courte ou inexistante, contrat à durée déterminée et des perspectives de carrière moins attrayantes ou inexistantes. L'apparition de ce nouveau type d'enseignants a suscité de vives protestations et préoccupations en ce qui concerne le devenir de la fonction enseignante, la motivation des enseignants et l'impact sur la qualité de l'éducation (Zoungrana 2006, De Ravignan 2007). L'attention que l'opinion publique a accordée à cette politique dans l'ensemble des pays a donné le sentiment que cette nouvelle forme de recrutement marquait une rupture avec la politique traditionnelle des enseignants fonctionnaires. De même, la désignation des schémas alternatifs de recrutement d'enseignants, sous le vocable de politique des enseignants contractuels de l'Etat, masque les différences pourtant multiples que les pays ont données, chacun, à leur réforme.

Dans le même temps, la connaissance de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique est relativement limitée. En 2006, moment où cette recherche a commencé, la littérature était assez abondante sur le fait que les gouvernements du Bénin, de la Guinée, du Mali, du Niger et du Sénégal ont adopté une réforme de leur politique de recrutement des enseignants (Göttelmann-Duret 1998, Bernard, Tiyab et Vianou 2004, Duthilleul 2005, Bourdon, Frölich et Michaelowa 2010, Diop 2011). La situation dans les autres pays restait peu connue : bien qu'il y existait des enseignants non fonctionnaires, il n'était pas toujours évident de les classer comme des enseignants recrutés selon une politique alternative voulue par le gouvernement. Même les experts qui travaillent dans le domaine de l'éducation en Afrique francophone ne pouvaient pas décrire avec certitude les types d'enseignants qui existent dans tous ces pays, ni dire depuis quand les formes de recrutement alternatif d'enseignants que l'on peut considérer comme politique de recrutement des enseignants contractuels de l'Etat existent. Cette faible connaissance du sujet est due à la faiblesse de l'archivage des informations sur la mise en œuvre des politiques, mais aussi au

fait que, bien souvent, les travaux qui ont traité des types d'enseignants qui existent dans les systèmes éducatifs ont présenté la ou les politique(s) qui existe(nt) à un moment donné (Göttelmann-Duret 1998, Duthilleul 2005). Cette tendance à se focaliser sur une date particulière a pour conséquence que la perspective historique est négligée, voire ignorée (une exception notable est Soubeiga 2007). Ainsi, en lisant ces travaux, on peut légitimement s'interroger si la politique des enseignants qui y est décrite a toujours été la même dans le passé. Cette interrogation est d'autant plus pertinente que, dans son mémoire de fin d'études portant sur la politique des enseignants au Burkina Faso, Soubeiga montre qu'au fil du temps, ce corps a accueilli des enseignants de profil divers. Même s'ils ont parfois porté le même nom (par exemple enseignants fonctionnaires), leurs caractéristiques (formation, rémunération, etc.) ont changé dans le temps. Les travaux de Soubeiga sur le cas du Burkina Faso constituent, à ma connaissance, le seul essai de description assez exhaustive de l'évolution du corps enseignant dans un pays francophone d'Afrique. Pour comprendre les enjeux et la polémique créée avec l'apparition de nouveaux modes de recrutement d'enseignants, il convient de dresser l'historique du recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique. Cet historique permettra par exemple de répondre aux questions suivantes : ce corps de métier a-t-il toujours accueilli uniquement des enseignants fonctionnaires ? S'il existait des enseignants autres que des fonctionnaires, qui sont-ils ? Quelle place occupent-ils dans les systèmes éducatifs ? Il est nécessaire de connaître les réponses à ces interrogations afin d'avoir une bonne connaissance de la politique de recrutement des enseignants et ensuite entreprendre l'analyse des processus conduisant à sa réforme.

L'historique de la politique des enseignants en Afrique francophone peut être divisé en trois grandes phases². La première phase part de la création de l'école jusqu'à la fin des années 1970, période au cours de laquelle le recrutement en tant que fonctionnaire s'est imposé comme la voie privilégiée d'entrée dans la fonction enseignante ; cette phase est présentée dans la section 1.3. La deuxième phase, en section 1.4, correspond aux années 1980 et 1990 au cours desquelles les analyses du tandem difficultés liées à la crise économique et contraintes imposées par les engagements des Etats envers l'Education Pour Tous ont révélé la non-soutenabilité des politiques habituelles de recrutement des enseignants par rapport à l'objectif visé. La troisième phase va des années 1990 à nos jours et constitue celle des réformes de la politique de recrutement des enseignants (section 1.5). La section 1.6 conclut ce premier chapitre. Mais, avant d'aborder tous ces points, la section 1.2 présente la méthodologie utilisée pour la collecte des informations sur la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique et sa réforme.

² Ce découpage résulte d'un choix personnel et vise à mettre en évidence les moments clés de la politique de recrutement des enseignants.

1.2. Méthodologie utilisée pour la collecte des informations sur la politique de recrutement des enseignants et sa réforme

Comme signalé plus haut, l'historique de la politique de recrutement des enseignants dans les pays étudiés est peu connu. Ceci n'est pas dû à une absence d'informations, mais au fait que ces informations ne sont pas archivées d'une façon aisément accessible. Il en est de même des processus politiques au moment de la réforme : on sait généralement peu de choses sur la façon dont les réformes ont été conduites. Pour pouvoir surmonter ce manque d'informations, un travail de collecte de données a été réalisé. Dans le cadre de cette thèse, cette collecte des données revêt un caractère relativement complexe. En effet, la nature des informations à collecter est variable : d'une part il s'agit de décrire une politique telle qu'elle a existé et évolué dans le passé, d'autre part, il s'agit de connaître le comportement des acteurs lors de la réforme de cette politique et de mettre ce comportement en rapport avec la forme prise par la réforme. Ceci amène à mobiliser diverses sources de données. Au total, quatre sources ont été mobilisées :

- l'exploitation de divers documents portant sur la question des enseignants: décrets ou arrêtés du gouvernement, stratégies sectorielles en éducation, articles scientifiques, rapports d'études, publications de presse. Chacun de ces documents est mentionné dans le corps du texte lorsqu'il y est fait référence.
- le recours à des bases de données : il s'agit des données de l'Institut des Statistiques de l'UNESCO (UNESCO-ISU 2008), du World Development Indicators (Banque mondiale 2008a), de l'African Elections Database (African Elections Database 2004) et du Freedom House Index (Freedom House 2009).
- l'enquête par interviews : un premier guide d'entretien avait été élaboré et mis à l'essai au Bénin, en Guinée et au Sénégal (voir annexe A1.1). Il était envisagé d'interviewer des représentants du ministère de l'Education, des représentants des syndicats et des représentants des partenaires techniques et financiers. Lors de la mise à l'essai du premier guide d'entretien, il est vite apparu que le désir de mener des entretiens dans l'ensemble des pays francophones d'Afrique est un défi insurmontable, notamment à cause du budget insuffisant pour effectuer plusieurs voyages (au moins un dans chacun des 14 pays étudiés) et du temps consacré au travail de recherche qui est limité. De plus, il est apparu difficile de faire administrer le guide d'entretien par des personnes qui ne sont pas familières au sujet de recherche. Un autre niveau de difficulté était lié au fait qu'aucun n'interviewé n'a réussi à remplir le questionnaire de bout en bout. Il a donc fallu associer les réponses de diverses personnes pour disposer

de suffisamment d'informations sur chaque pays. Face à ces difficultés, deux stratégies alternatives ont été employées. Premièrement, des guides d'entretien différenciés ont été élaborés. Un guide d'entretien allégé, où tout acteur national impliqué dans le processus pouvait répondre, a été élaboré, avec de très légères adaptations en fonction de la spécificité du pays (voir annexe A1.2 où est présenté le modèle de guide d'entretien utilisé au Niger). Ce guide a été utilisé pour administrer d'autres interviews, y compris à des personnes issues de pays où la mise à l'essai avait déjà eu lieu. Les personnes interviewées sont celles qui ont été identifiées (à travers des discussions dans les ministères et aux conférences / séminaires sur la question des enseignants) dans le pays comme ayant connaissance des négociations qui ont eu lieu lors de la réforme. Dans un contexte où il n'existe pas de base pour retracer l'information, seules ces personnes pouvaient valablement rendre compte des faits. Un des interviewés a traduit cette réalité par la phrase suivante : « *dans nos pays, l'information c'est la personne, de sorte que, si la personne n'est pas là, on ne peut pas vous renseigner* ». En vertu de cette identification de l'information à la personne, mais également, en raison du fait que les questions politiques demeurent des sujets sensibles dans les pays francophones d'Afrique, il a été promis l'anonymat aux interviewés afin de leur permettre de s'exprimer librement. Un autre guide d'entretien a été élaboré en vue de réaliser des interviews avec des cadres de la Banque mondiale qui ont eu à travailler sur les politiques éducatives des pays étudiés, au moment où la réforme de la politique de recrutement des enseignants était en cours (voir annexe A1.3). Le choix de la Banque mondiale comme partenaire technique et financier à interviewer est motivé par le fait que depuis les années 90, période de début des réformes, la Banque mondiale est devenue le partenaire international le plus influent en matière d'éducation en Afrique francophone (Heyneman 2003, p. 315). La liste de l'ensemble des personnes interviewées est présentée dans le tableau 1.1. Deuxièmement, un questionnaire a été élaboré afin de collecter des informations dans les cas où un entretien n'était pas possible.

Tableau 1.1 : Liste des personnes interviewées

Pays / Organisation	Numéro de l'interview	Nombre de participants	Niveau de responsabilité des interviewés au moment de la réforme	Position par rapport au processus de réforme
Bénin	1	1	Cadre politique du Ministère ^(a)	Témoin direct ^(c)
	2	1	Représentant des syndicats d'enseignants	Témoin direct
Burkina Faso	3	1	Cadre technique du Ministère ^(b)	Témoin direct
	4	2	Cadres techniques du Ministère	1 témoin direct et 1 témoin indirect
	5	1	Représentant des syndicats d'enseignants	Témoin direct ^(d)
Cameroun		1	Cadre technique du Ministère	Témoin direct
Guinée	6	2	Cadres techniques du Ministère	1 témoin direct et 1 témoin indirect
	7	1	Cadre politique du Ministère de l'éducation	Témoin direct
	8	3	Représentants des syndicats d'enseignants	1 témoin direct et 2 témoins indirects
	9	1	Représentant des ONG	Témoin indirect
Madagascar	10	1	Cadre politique du Ministère	Témoin direct
Niger	11	1	Cadre politique du Ministère de l'éducation	Témoin direct
	12	1	Représentant des syndicats d'enseignants	Témoin direct
	13	1	Cadre politique du Ministère	Témoin direct
République Centrafricaine	14	1	Représentant des bailleurs de fonds	Témoin indirect
	15	1	Consultant international	Témoin direct
	16	2	1 Cadre technique du Ministère et 1 représentant des syndicats d'enseignants	Témoins directs
Sénégal	17	1	Cadre technique du Ministère	Témoin direct
	18	1	Cadre politique du Ministère	Témoin direct
	19	1	Cadre politique du Ministère	Témoin indirect
	20	1	Représentant de syndicats d'enseignants	Témoin indirect
	21	2	Représentants de syndicats d'enseignants / idem	1 témoin direct et 1 témoin indirect
	22	1	Cadre politique du Ministère	Témoin direct

Pays / Organisation	Numéro de l'interview	Nombre de participants	Niveau de responsabilité des interviewés au moment de la réforme	Position par rapport au processus de réforme
Sénégal	23	2	1 représentant de syndicats d'enseignants / 1 représentant des ONG	Témoin indirect / Témoin indirect
Togo	24	1	Cadre politique du Ministère	Témoin indirect
Banque mondiale	25	1	Task Team Leader couvrant les pays suivants: Bénin, Mali, RCA, Tchad, Togo	Témoin direct
	26	1	Task Team Leader couvrant les pays suivants: Guinée, Côte d'Ivoire	Témoin direct
	27	1	Task Team Leader couvrant les pays suivants: Guinée, Sénégal	Témoin indirect
	28	1	Task Team Leader couvrant les pays suivants: République Centrafricaine	Témoin indirect

- (a): Un cadre politique du ministère de l'Education est un agent qui a un pouvoir de décision sur les politiques éducatives (à l'exemple du Ministre, du Secrétaire général et d'un Directeur).
- (b) : Un cadre technique du ministère de l'Education est un agent responsable de la mise en œuvre des politiques ; il n'a pas de pouvoir de décision.
- (c) : Un témoin direct de la réforme est un acteur qui était présent au moment de la réforme et qui a été impliqué dans les négociations qui ont conduit à la réforme.
- (d) : Un témoin indirect est un acteur qui n'était pas impliqué dans les négociations conduisant à la réforme. Dans le cas où il s'est exprimé sur la façon dont la réforme a été conduite, il a rapporté ce qu'il a entendu.

- l'enquête par questionnaire : contrairement aux guides d'entretien, les questionnaires ont la particularité que la grande majorité des questions posées ne sont pas ouvertes. Les questions sont accompagnées de propositions de réponses que l'enquêté doit cocher. Seules trois questions ont été laissées ouvertes afin d'avoir une idée du processus politique qui a eu lieu. Le questionnaire est présenté en annexe A1.4. Pour des questions de réduction des coûts, le questionnaire a été administré aux délégations des pays participants à la conférence Bamako + 5 sur les enseignants contractuels qui s'est tenue du 27 au 29 octobre 2009 au Mali. Il a également été envoyé pour remplissage par des responsables du ministère de l'Education à Madagascar et en République Centrafricaine, pays absents à la conférence. La liste des personnes ayant rempli un questionnaire est présenté dans le tableau 1.2.

Tableau 1.2 : Liste des personnes ayant rempli un questionnaire

Pays	Nombre de personnes ayant rempli le questionnaire	Niveau de responsabilité de ceux qui ont rempli le questionnaire	Position par rapport au processus de réforme
Bénin	1	Représentant de syndicat d'enseignants	Témoin direct ^(a)
Cameroun	1	Cadre politique du Ministère	Témoin direct
Congo	1	Cadre politique du Ministère	Témoins indirect ^(b)
Côte d'Ivoire	1	Cadre politique du Ministère	-
Madagascar	1	Représentant de syndicat d'enseignants	Témoin direct
Mali	2	1 cadre technique du Ministère et 1 représentant des syndicats d'enseignants	Témoins indirect
Niger	2	1 cadre technique du Ministère et 1 représentant des syndicats d'enseignants	1 témoin direct et 1 témoin indirect
Sénégal	1	Cadre politique du Ministère	Témoin direct
Tchad	1	Représentant de l'Association des Parents d'Elèves	Témoin direct
Togo	1	Représentant de syndicat d'enseignants	Témoins indirect

(a) : Un témoin direct de la réforme est un acteur qui était présent au moment de la réforme et qui a été impliqué dans les négociations qui ont conduit à la réforme.

(b) : Un témoin indirect est un acteur qui n'était pas impliqué dans les négociations conduisant à la réforme. Dans le cas où il s'est exprimé sur la façon dont la réforme a été conduite, il a rapporté ce qu'il a entendu.

Il convient d'apporter quelques remarques sur la collecte des données : premièrement, les informations collectées portent sur des faits qui se sont déroulés dans un passé relativement lointain (5 à 10 ans). Par conséquent, que ce soit par interview ou par questionnaire, le taux de réponse selon les pays est variable. Deuxièmement, pour avoir une information relativement fiable, le choix est fait de solliciter plusieurs personnes du même pays et de croiser les réponses pour ne présenter dans le texte que celles qui concordent. Lorsqu'une information n'était pas concordante (notamment sur les dates des évènements), l'information issue d'une source officielle (document du ministère) ou d'articles de presse était alors retenue.

La méthodologie présentée dans cette section est la même qui a servi à collecter les données utilisée dans les autres chapitres. Les références spécifiques à chaque chapitre seront apportées au lieu approprié dans le texte.

En ce qui concerne particulièrement les chapitres 1 et 2, les thèmes autour desquels l'historique de la politique de recrutement des enseignants a été reconstitué sont présentés en encadré n° 1.1 qui représente en quelque sorte un résumé des guides d'entretiens et du questionnaire. Dans certains pays, il s'est avéré difficile sinon impossible de recueillir toutes les informations. Il y a des pays où l'historique de la politique de recrutement des enseignants a pu être presque entièrement reconstitué (à l'exemple du Sénégal), des pays où l'historique n'a été reconstitué que dans ses grands traits (à l'exemple du Mali) et des pays où l'information était si peu fiable que l'historique de la politique de recrutement des enseignants n'a pas pu être reconstitué (à l'exemple de la Mauritanie). Le reste du chapitre restituent la synthèse des informations collectées selon le plan présenté dans l'introduction de ce chapitre.

Encadré n° 1.1 : Thèmes / questions autour desquels a été reconstitué l'historique de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique

1.1. Les années 1970 et début 1980 : la politique des enseignants fonctionnaires

- Quels statuts d'enseignants existaient à cette époque au primaire?
- Quel organe (gouvernement, communauté, Autre) était-il responsable du recrutement des enseignants à cette époque ?
- Quels étaient les critères pour accéder à chacun des statuts ?
- Quelles étaient les conditions du contrat d'embauche à cette époque ?

1.2. Evolution de la politique des enseignants fonctionnaires au cours des années 1980

- La politique de recrutement des enseignants a-t-elle été modifiée au cours des années 1980 ?
- Quelles sont les raisons évoquées pour justifier ces modifications (le cas échéant) ?
- Le gouvernement a-t-il mis fin au recrutement automatique en tant que fonctionnaires des sortants des écoles normales d'instituteurs ?
- Y a-t-il eu fermeture des écoles normales d'instituteurs ?

1.3. Insuffisance de la politique des fonctionnaires et initiative des communautés

- Comment jugez-vous l'effort des communautés pour l'éducation primaire ?
- Le gouvernement a-t-il apporté une aide aux communautés dans le recrutement des enseignants communautaires ?
- Quelle a été les réactions des acteurs de l'éducation face à l'existence de maîtres communautaires dans le corps des enseignants?
- Quelle a été la réaction des acteurs suivants face au soutien apporté par le gouvernement aux communautés qui recrutent des enseignants ?

1.4. La politique des enseignants contractuels de l'Etat

- Un diagnostic des forces et faiblesses du système éducatif a-t-il été réalisé au cours des années 1990 ?
- La pénurie de maîtres s'est-elle traduite par des aménagements de l'offre scolaire ?
- En quelle année le gouvernement a-t-il adopté officiellement la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?
- Quelles étaient les conditions requises pour être enseignant contractuel de l'Etat au moment de l'adoption (ANNEE D'ADOPTION de la politique) ?
- Quelles ont été les réactions des acteurs face à l'adoption de la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?
- Quelles sont les conditions requises pour être enseignant contractuel de l'Etat AUJOURD'HUI ?
- Veuillez décrire en quelques mots les grandes évolutions de la politique des enseignants contractuels de l'Etat, de son adoption officielle ou formelle à nos jours.

1.3. De la création de l'école à la fin des années 1970 : la fonctionnarisation comme voie privilégiée de recrutement des enseignants

Au moment de la création de l'école, la fonction qui lui a été assignée a, d'une certaine manière, défini les profils requis pour être enseignants. La présentation de la politique des enseignants durant la période ci-dessus mentionnée distingue la politique des enseignants sous l'ère coloniale de la politique des enseignants au lendemain des indépendances.

La politique des enseignants sous l'ère coloniale

La documentation relative à l'école sous la période coloniale est rare. L'essentiel des informations présentées pour cette période est tiré d'une publication de l'UNESCO sur l'éducation dans le monde en 1960 (UNESCO 1960). On y note un décalage entre la date de création de l'école en Afrique Occidentale Française (peu avant 1850) et en Afrique Equatoriale Française (en 1863). L'école est d'abord l'initiative du privé, notamment le privé confessionnel (missions catholiques et protestantes). Au départ, elles fonctionnaient de manière relativement autonome. C'est quelques années plus tard (1903 en Afrique Occidentale Française (AOF) et 1883 en Afrique Equatoriale Française (AEF))³ que l'administration coloniale va légiférer sur l'école en adoptant la charte constitutive de l'enseignement primaire qui organise les établissements scolaires en écoles de villages, écoles des régions et écoles urbaines⁴. Les objectifs contradictoires assignés à l'école (« *évolution de la masse africaine dans ses cadres traditionnels et création d'une élite rurale et artisanale, préparation par sélection de l'accession vers les établissements secondaires et techniques* », UNESCO 1960 p. 548) vont très vite entraîner une forte sélection des enfants qui peuvent y accéder. Dans les faits, le but de l'école va être de former une élite afin qu'elle devienne cadre de l'administration africaine. On peut par exemple noter que dans le cas spécifique du Togo, l'éducation n'était obligatoire que pour les fils de chefs et de fonctionnaires (UNESCO 1960, p. 558).

La restriction de l'entrée à l'école aura pour conséquence que les effectifs d'élèves sont réduits. Selon ce rapport de l'UNESCO, dans les années 1950, on estimait à 5% (respectivement 10%) le taux d'inscription en AOF (respectivement en AEF). Le corollaire de cette situation est qu'en principe, les budgets éducatifs, qui proviennent à la fois de la

³ L'annexe A1.5 présente l'AOF et l'AEF ainsi que les pays auxquels ils correspondent aujourd'hui.

⁴ Il n'est pas anodin de remarquer qu'à cette période, la France achève l'accès à l'école pour tous, justement en faisant prendre en charge le salaire des enseignants par l'Etat et rendant l'école obligatoire (Lois Ferry de 1881 et 1882). Quelques temps après, l'Etat se sépare du religieux (Loi Combès de 1905).

France à travers le Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social des territoires d'outre-mer (FIDES), et des colonies à travers les budgets locaux des territoires, n'étaient pas contraints. Pour assurer cet affranchissement des contraintes budgétaires, les responsables des ministères de l'Education du Sénégal, du Burkina Faso et du Niger qui ont été interviewés ont déclaré que « *l'école se fixait pour objectif de n'accueillir que le nombre d'enfants qu'il est possible d'inscrire compte tenu du budget éducatif* »⁵.

En matière de politique des enseignants, l'administration coloniale va organiser le recrutement des maîtres sous le modèle de la France métropolitaine⁶ (UNESCO 1960, p. 554), créant de ce fait différentes catégories d'enseignants : les instituteurs, les instituteurs adjoints, les moniteurs supérieurs et les moniteurs. Des institutions de formation des enseignants (école normale, collège normal) vont être créées pour assurer la formation pédagogique initiale des candidats à la fonction enseignante. Le tableau 1.3 dresse un profil des types d'enseignants existant à l'époque coloniale.

Tableau 1.3 : Type d'enseignants existant à l'époque coloniale

Statut	Niveau de recrutement	Classe d'affectation (en principe)
Instituteur	Baccalauréat (13 années d'études) + réussite à un examen d'aptitude à l'enseignement	Cours moyen 2 ^{ème} année / Direction de l'école
Instituteur adjoint	Brevet élémentaire ou BEPC (10 années d'études) + réussite à un examen d'aptitude à l'enseignement	Cours moyen 1 ^{ère} année
Moniteur supérieur	inférieur au Brevet élémentaire ou BEPC + réussite à un examen d'aptitude à l'enseignement	Cours élémentaire
Moniteur	CEPE (6 années d'études) + réussite à un examen d'aptitude à l'enseignement	Cours Préparatoire

Source : reconstitution de l'auteur à partir des informations tirées de la publication de l'UNESCO sur l'éducation dans le monde (UNESCO 1960) et des interviews.

⁵ Nous verrons plus tard que, dans les faits, cet objectif sera dépassé, les systèmes éducatifs faisant face à de fortes demandes de scolarisation.

⁶ L'évolution de la politique de recrutement des enseignants en France est présentée en annexe A1.6.

Pour être admis à enseigner dans une école primaire, publique ou privée, il faut avoir subi avec succès les épreuves de certains examens qui sanctionnent les connaissances générales des candidats et leurs aptitudes pédagogiques. Les candidats aux fonctions d'instituteur doivent être titulaires du Baccalauréat (équivalent à 13 années d'études validées), réussir au concours de sélection et suivre pendant un an le cours de formation pédagogique dans une école normale. Les candidats aux fonctions d'instituteur adjoint entrent après concours dans un collège normal où ils préparent pendant quatre années l'examen du brevet élémentaire ou, sont directement recrutés parmi les admis au BEPC (équivalent à la validation de 10 années d'études); ils suivent ensuite pendant une année les cours de formation pédagogique avec stage dans des classes primaires. La catégorie des moniteurs supérieurs accueille des élèves sorties des cours normaux, sans le brevet élémentaire, ou des candidats qui ont échoué au BEPC avec une moyenne de 8 sur 20; ils entrent en fonction au bout d'une année de formation, après avoir passé avec succès un examen d'aptitude à l'enseignement. Les moniteurs sont titulaires du CEPE (équivalent à la validation de 6 années d'études); ils sont recrutés au bout de 2 ans de formation après avoir passé avec succès un examen d'aptitude à l'enseignement. Ces enseignants sont affectés aux classes en fonction de leur statut et suivant une règle tacite : ceux qui ont une formation plus longue sont affectés aux classes supérieures et les directeurs des écoles sont recrutés parmi les instituteurs (UNESCO 1960, p. 554). Comme déjà précisé, le statut du personnel enseignant est identique à celui des fonctionnaires de la métropole. Dans chaque catégorie, ces fonctionnaires sont réparties en grades avec une échelle indiciaire leur assurant une augmentation automatique de traitement au cours de leur carrière (UNESCO 1960 p. 548), l'amplitude du traitement variant selon un ratio de 1,5 à 2 entre le début et la fin de carrière.

On observe donc que, dès la création de l'école, un profil type a été assigné à l'enseignant : il doit avoir un statut de fonctionnaire équivalent à celui d'un cadre de la France métropolitaine, suivre une formation pédagogique initiale et bénéficier d'un salaire relativement confortant. Le vote par l'assemblée nationale française des lois dites lois Lamine Gueye (voir encadré n° 1.2) ont contribué à renforcer les avantages et traitements dont jouissent les enseignants. Il est reconnu que les populations des pays francophones d'Afrique ont une grande préférence pour le recrutement en tant que fonctionnaire (préférence héritée de la tradition française). Ceci se justifie par le fait que, comparativement au non fonctionnaire (communément appelé contractuel), le contrat d'un fonctionnaire dure jusqu'à sa retraite, il a un salaire plus élevé garanti par l'Etat, il bénéficie d'une augmentation de son salaire à périodes régulières, et d'une pension lorsqu'il part à la retraite. Ceci ne va pas sans conséquence sur le budget de l'Etat.

En effet, la mise en œuvre de la politique des enseignants telle que définie à l'époque coloniale a commencé à poser des problèmes dès les années 1950. Au Togo par exemple, la sonnette d'alarme avait déjà été tirée pour signaler le danger que constituait la fonctionnarisation qui était devenue de règle pour tous les titulaires du certificat d'études primaires élémentaires⁷ (UNESCO 1960, p. 559). De plus, étant donné que la régulation de l'offre éducative se faisait en fonction des budgets disponibles, le volume des enseignants recrutés ne suffisait pas à couvrir les besoins. En effet, les règlements prévoyaient des effectifs de 60 élèves par classe aux cours préparatoires, 50 élèves par classe aux cours élémentaires et 40 élèves par classe aux cours moyens, mais dans la pratique, ces effectifs étaient régulièrement dépassés dans certaines zones. Par exemple, en 1954, le ratio élèves-maître était de 50 au Cameroun et de 55 au Togo. Le manque de crédit pour la construction des écoles est également mentionné par le rapport UNESCO comme constituant un obstacle à la généralisation de l'école (UNESCO 1960, p. 552). C'est donc de systèmes éducatifs dont le pilotage suscite un certain nombre de questions relatives à leurs expansions que vont hériter les pays au moment des indépendances (obtenue en 1958 en Guinée et en 1960 dans les autres pays).

⁷ Le Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires (CEPE) est un diplôme qui sanctionne la fin des études primaires.

Encadré n° 1.2 : Du poids du passé, les lois Lamine Gueye [extrait de Bourdon et Nkengne 2007, p. 6]

Le 25 avril 1946, est votée à l'Assemblée nationale française la loi Lamine Gueye, éponyme du député représentant du Sénégal qui dispose que « tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen au même titre que les nationaux français de la métropole ou des départements d'outre-mer ». Si cette première loi s'attachait à la citoyenneté, la discrimination salariale est l'objet de la loi no. 50.772 du 30 juin 1950, dite loi Lamine-Gueye II dont le but est exprimé en son article 1er : « *La détermination des soldes et accessoires de soldes de toute nature dont sont appelés à bénéficier les personnels civils et militaires en service dans les territoires ... ne saurait en aucun cas être basée sur des différences de race, de statut personnel d'origine ou de lieu de recrutement* ». L'application de cette loi amena en quelques années la création et le renforcement d'une classe africaine privilégiée basée sur l'emploi public.

Pour permettre la réorganisation du service public à dix ans des indépendances, la loi Lamine-Gueye II divisa les fonctionnaires en trois cadres en dehors de toute discrimination d'origine, d'après les diplômes possédés : le cadre général au niveau de la licence, le cadre supérieur au niveau du Baccalauréat, le cadre local enfin au niveau du certificat d'études primaires. De 1950 jusqu'à la Loi-cadre de 1956 en Afrique Occidentale Française, les salaires publics outre-mer étaient même supérieurs aux salaires publics en France métropolitaine, ceci du fait d'une indexation sur les prix en France métropolitaine. Ceci avantageait particulièrement le cadre général où le salaire était estimé en valeur nominale à un niveau de 25% plus élevé que celui de la France. La deuxième Conférence des ministres africains de la Fonction publique qui se tint à Dakar, le 12 novembre 1957 affirma l'autonomie des réglementations africaines par rapport à celles de la Fonction publique métropolitaine et, en conséquence, le non-rattachement des salaires locaux aux salaires métropolitains. Ainsi jusqu'aux indépendances, si ce n'est au-delà dans certains cas, l'indexation des salaires sur la France est restée.

La politique des enseignants au lendemain des indépendances

Au lendemain des indépendances, les gouvernants des pays africains ont été très vite conscients du rôle que pouvait jouer l'éducation des peuples pour le développement. Réunis à Addis-Abeba lors d'une conférence sous-régionale sur l'éducation en 1961, ils ont adopté de grandes orientations en matière d'éducation. Les objectifs communément fixés lors de cette conférence prévoyaient l'atteinte de la scolarisation universelle au niveau du primaire en

1980, l'enseignement secondaire dispensé à 30% des enfants ayant achevé leurs études primaires (soit 23% du groupe d'âge) et l'enseignement supérieur dispensé à environ 20% des jeunes qui auront terminé leurs études secondaires (soit 2% du groupe d'âge). Il était prévu également que le pourcentage de revenu national réservé au financement de l'éducation passerait de 3% à 4% entre 1961 et 1965 et à 6% entre 1965 et 1980 (UNECA et UNESCO 1961, p. 23).

De telles ambitions vont nécessairement de pair avec une augmentation significative du volume de recrutement des enseignants ; ceci en comparaison à ce qui se faisait sous l'ère coloniale. Malheureusement, dans la pratique, la vision élitiste du système éducatif a été maintenue et les anciennes politiques de recrutement des enseignants ont été reconduites (tous les interviewés ont confirmé ces faits). Les pays ont continué à recruter des enseignants sous le statut de fonctionnaires (moniteurs, instituteurs adjoints et instituteurs). Mais, d'après les informations collectées par interviews ou par questionnaires, le Cameroun (à la fin des années 1970 et début 1980) et Madagascar (en 1964) ont mis en place une politique parallèle de recrutement d'enseignants sous le statut de contractuel de l'Etat. Ainsi, dans ces deux pays, cohabitent depuis longtemps deux modes de recrutement d'enseignants. Cependant, d'après l'ensemble des interviews relatifs à ces deux pays, devenir fonctionnaire restait une priorité et il était possible pour les enseignants contractuels d'intégrer la fonction publique sous certaines conditions.

Au cours des années 1970, il a été considéré que le niveau académique de recrutement des moniteurs était trop bas (six années d'études) et cette catégorie a été progressivement supprimée (source : interview avec un cadre technique du ministère de l'éducation du Sénégal). Dans certains pays les moniteurs ont été transformés en instituteurs, dans d'autres, le corps s'est éteint par départ à la retraite (La Guinée comptait encore quelques moniteurs il y a quinze ans). Face à la demande de scolarisation toujours croissante, les gouvernements qui ne recrutaient des enseignants que sous le statut de fonctionnaires ont parfois réagi en recrutant de façon ponctuelle des enseignants contractuels pour suppléer le manque d'enseignants (à l'exemple du Sénégal et du Burkina Faso). Ces recrues n'étaient pas nécessairement des personnes ayant reçu une formation pédagogique initiale et devaient apprendre le métier au jour le jour (un responsable du ministère de l'Education du Sénégal a qualifié cela de « *formation sur le tas* »). Cependant, cette situation était temporaire, les enseignants contractuels étant rapidement intégrés dans la fonction publique (généralement au bout de deux ans) et jouissant des mêmes avantages que les enseignants ayant reçu une formation initiale. A Madagascar, la forte demande de scolarisation a amené les parents d'élèves à recruter des enseignants sur des postes où l'Etat n'était pas en mesure d'affecter du personnel (MEN-Madagascar 2007).

A la fin des années 1970 et début des années 1980, on a assisté à des modifications de la politique de recrutement des enseignants dans la plupart des pays. Si ces réformes ont conduit à de légères variations dans les conditions de recrutement des enseignants, le principe général était le même : un relèvement du niveau académique de recrutement des enseignants et une diminution de la durée de formation pédagogique initiale. Les instituteurs étaient recrutés au niveau Baccalauréat et ne recevaient plus qu'une année de formation pédagogique initiale, tandis que, les instituteurs adjoints étaient recrutés au niveau lycée et recevaient deux années de formation pédagogique initiale (PASEC 2004a, p.29). Par ailleurs, les entretiens réalisés révèlent que les enseignants, organisés en syndicats, ont réclamé et obtenu dans la quasi-totalité des pays francophones d'Afrique, la création au sein du corps des fonctionnaires d'un statut particulier pour eux. Ce statut leur confère, en plus des avantages d'être fonctionnaires, des primes additionnelles comme les primes de logement, la prise en charge médicale, la prime de technicité, etc. De tels avantages n'existent pas dans beaucoup d'autres métiers. Toutes ces actions ont contribué à installer dans les mentalités que l'enseignement est un métier privilégié qui mérite d'être placé au-dessus des autres métiers où les agents sont recrutés par l'Etat.

Comme on peut le constater, au-delà des discours des dirigeants promettant de développer les systèmes éducatifs, les politiques éducatives mises en œuvre au lendemain des indépendances n'ont pas évolué dans un sens pouvant favoriser l'expansion du système⁸. Les avantages accordés aux enseignants ont contraint les budgets éducatifs déjà limités. Malheureusement, la vision élitiste du système éducatif et les pratiques de planification de l'époque ne permettait pas forcément de s'en rendre compte. En effet, un responsable de la planification a déclaré que les gouvernements se contentaient de fixer un budget éducatif et d'élargir l'offre éducative à hauteur du budget disponible. Par exemple, une fois que les conditions de recrutement et de rémunération des enseignants étaient fixées, le budget disponible pour le paiement des salaires fixait automatiquement le nombre d'enseignants qu'il était possible de recruter. Dès lors, les écoles ne devaient accepter d'inscrire que le nombre d'élèves que les enseignants pouvaient accueillir dans leurs classes. Ainsi, dans un contexte où la demande d'éducation était croissante, plutôt que d'assister à l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle, la décennie 1980 a permis de constater que le nombre d'enfants exclus de l'école était très élevé. Par ailleurs, bien que la politique en vigueur soit censée être auto-régulatrice, dans la pratique, ce n'était pas le cas. En réalité, les directeurs d'écoles faisaient face à de fortes demandes de scolarisation et certains accueillaient toujours plus d'enfants de sorte que

⁸ On estime aujourd'hui qu'une politique éducative viable est celle où le salaire d'un enseignant représente environ 3,5 unités de PIB par habitant (cf. indicateurs de référence du cadre Fast-Track Initiative en annexe A1.7, EFA-FTI 2004). Les données de 1975 montrent qu'en Afrique francophone, ce chiffre était en moyenne de 11,5 unités de PIB par habitant (Pôle de Dakar 2009, p.53).

le nombre d'enseignants recrutés par les Etats ne suffisait pas pour les encadrer convenablement ; en témoigne le ratio élèves-maître des années 1980 qui était élevé, atteignant 57 au Burkina et 70 au Tchad (Mingat et Suchaut 2000, p.299). Ces constats ainsi qu'un certain nombre de facteurs aussi bien conjoncturels que structurels vont amener, dès les années 1980, à reconsidérer la vision de l'éducation et soulever de façon plus accrue l'inadéquation entre la politique de recrutement des enseignants en vigueur et le désir de généraliser l'enseignement primaire.

1.4. Les années 1980 et 1990 : les contraintes et la nécessiter de la réforme.

Au cours de la période 1980-1990, plusieurs facteurs vont contraindre les gouvernements à réformer leurs politiques de recrutement des enseignants. Cette section présente les principaux facteurs.

La crise économique

La crise économique des années 1980 dont les causes furent multiples (chute des cours des matières premières africaines, détérioration des termes de l'échange, sécheresse dans certains pays) va limiter fortement les ressources des Etats. Ces derniers qui jusque-là étaient les principaux voire uniques fournisseurs de l'offre éducative, ne seront plus en mesure d'assurer les services sociaux. Le recours à l'endettement auprès des bailleurs de fonds pour combler le déficit budgétaire va permettre aux institutions de Bretton Woods d'instaurer des politiques d'ajustement structurel (PAS) dont l'élément principal est le rétablissement de l'équilibre budgétaire par une relance économique, mais surtout par une limitation des dépenses publiques. Dans la zone franc CFA par exemple, un objectif en lien étroit avec les salaires des fonctionnaires a été fixé : le ratio masse salariale sur recettes publiques doit être ramené à un niveau inférieur à 35%⁹. En ce qui concerne les enseignants, tous les interviewés ont déclaré que la mise en œuvre des PAS a consisté à un gel du recrutement automatique, comme fonctionnaires, des candidats sortant des écoles normales d'instituteurs. Parfois, les PAS se sont traduits par une fermeture des écoles de formation d'instituteurs. Toutes ces mesures d'austérité étaient fortement soutenues par le Fond Monétaire International (FMI) qui n'avait

⁹ Source: Convergence économique en zone franc, publié par la Direction du trésor du ministère des finances de la France (Direction du trésor 2000). Ce critère est également mentionné dans le rapport rédigé par le comité de convergence en vue de la préparation de la réunion des ministres des finances de la zone franc qui s'est tenue du 6 au 8 octobre 2008 à Paris-France (Comité de convergence 2008, p.29).

pour préoccupation principale que la limitation des dépenses publiques (Fedelino, Schwartz, et Verhoeven 2006).

La dégradation des conditions d'enseignement

Selon les syndicalistes interviewés, ainsi que certains hauts responsables des ministères de l'Education, les conséquences sur les systèmes éducatifs ont été immédiates. En effet, comme le nombre d'enseignants existant ne suffisait pas pour satisfaire une demande de scolarisation toujours grandissante, de nouvelles politiques éducatives ont été inventées. C'est ainsi qu'on a vu naître des classes à double flux ou double vacation (situation où deux groupes d'élèves se partagent la même classe et/ou le même enseignant, l'un des groupes occupant la classe et/ou l'enseignant le matin et l'autre l'après midi) pour répondre au problème d'effectifs pléthoriques et des classes multigrades (situation où des élèves de niveaux différents se partagent la même classe et le même enseignant), parfois instaurées dans des zones où il n'y a pas assez d'enseignants.

Dans d'autres pays, à l'exemple du Tchad dont l'information est tirée du questionnaire retourné et d'une communication d'un cadre du ministère de l'Education au séminaire organisé par le Centre Internationale d'Etudes Pédagogiques sur la professionnalisation des enseignants en 2007 (MEN-Tchad 2007), c'est surtout la guerre civile qui va fragiliser les Etats et désorganiser le système éducatif. Une fois la guerre finie, la question de la reconstruction va se poser avec une certaine acuité : comment recruter, former et payer les enseignants au niveau de salaire d'avant la guerre dans un contexte post conflit ? Ces questions ont également constituées des préoccupations en République Centrafricaine.

L'initiative des communautés

Face à l'incapacité des Etats de fournir dans toutes les zones du pays, notamment en milieu rural, les conditions adéquates de scolarisation des élèves, l'apport des familles va être déterminant. Dans les années 1980, on va assister à une forte implication des communautés dans la construction des écoles et dans le recrutement des enseignants : c'est notamment le cas au Togo, au Tchad et en République centrafricaine. Ces enseignants dits communautaires ont des niveaux académiques divers, en général bas, et la plupart d'entre eux n'a jamais reçu une formation pédagogique initiale. Parfois, ces communautés vont bénéficier de l'appui d'organisations non gouvernementales (ONG) dans la prise en charge partielle de certains enseignants, mais plus souvent dans l'organisation de formations continues (formation en service) pour les enseignants communautaires.

De même, à côté du privé confessionnel qui existait déjà, le privé laïc va se développer et prendre une place de plus en plus importante. En 2002, on estime qu'environ 13% des élèves du primaire en Afrique sub-saharienne sont scolarisés dans le privé (Pôle de Dakar 2005). Contrairement aux communautés qui peuvent recruter des enseignants pour leurs écoles ou même recevoir des enseignants affectés par le gouvernement, les écoles privées laïques et confessionnelles fonctionnent de façon relativement autonome : ces dernières recrutent elles-mêmes leurs enseignants et ne reçoivent pas d'enseignants affectés par le gouvernement.

Ainsi, à la fin des années 1980, ce n'est plus seulement l'Etat qui recrute et forme des enseignants, mais également des communautés (avec parfois le soutien des ONG) et l'enseignement privé (confessionnel et laïc). De plus, le corps des enseignants n'est plus constitué uniquement de fonctionnaires et de personnes ayant reçu une formation pédagogique, mais également de contractuels et de personnes n'ayant jamais reçu de formation pour être enseignants. Les élèves dans les classes sont de plus en plus nombreux et des inégalités dans la scolarisation entre les milieux urbain et rural s'accentuent, les gouvernements étant accusés de privilégier les zones urbaines au détriment des zones rurales (source : la plupart des interviewés ont mentionné l'existence de cette disparité urbain / rural dans l'offre éducative).

L'engagement des pays à atteindre la Scolarisation Primaire Universelle

C'est dans ce contexte qu'en 1990, lors du forum mondial sur l'éducation organisé à Jomtien, les gouvernements se sont engagés à atteindre la Scolarisation Primaire Universelle (objectif réaffirmé à Dakar en 2000 lors d'un autre forum mondial sur l'éducation ; ce dernier forum a aussi mis l'accent sur le fait que d'ici 2015, tous les enfants doivent recevoir une éducation primaire de qualité (UNESCO 2000)). Cet objectif, ambitieux au regard des progrès qui ont été observés jusque-là, a été également adopté comme le second objectif de développement du millénaire. Toutes ces actions et déclarations montrent que depuis 1990, une volonté est affichée de transformer des systèmes éducatifs initialement réservés à une élite en des systèmes éducatifs capables d'accueillir un grand nombre d'enfants (éducation de masse). Au cours de cette année 1990, la fin de la guerre froide va progressive entraîner une ouverture démocratique dans beaucoup de pays africains (cf. chapitre 4 pour des détails sur l'évolution démocratique dans chaque pays). Dans les années suivantes, cela va se traduire dans le système éducatif par l'organisation des états généraux de l'éducation. Il s'agit de rencontres ouvertes à la société civile où tous les acteurs de l'éducation discutent des faiblesses du système éducatif et élaborent des recommandations en vue de son amélioration. Bien souvent,

les intérêts des acteurs présents à ces rencontres ont été divergents : les syndicats d'enseignants réclamaient une augmentation de leurs salaires et des conditions d'enseignements meilleures (notamment des classes à effectifs réduits), les Institutions de Bretton Woods demandaient une limitation des dépenses publiques et les gouvernements promettaient de satisfaire les demandes. La conséquence de ces divergences est que la plupart des conclusions de ces états généraux resteront sans suite (par rapport à ce point, un syndicaliste a utilisé les termes : « *le gouvernement organise des conférences ou commande des études, mais les conclusions dorment dans des tiroirs* »). Seules quelques mesures d'austérités relatives à la réduction des dépenses publiques seront prises (suppression des bourses pour les étudiants, suppression des internats dans des écoles, etc.).

Les véritables questions visant à savoir sous quelles conditions l'objectif de scolarisation universelle tant souhaité pouvait être atteint, vu l'incapacité des gouvernements à élargir l'offre éducative, vont se poser surtout dans le domaine de la recherche, notamment à travers les travaux d'économistes de l'éducation dont la discipline commence à se répandre sur le continent. La plupart des études vont pointer l'allocation des ressources comme frein au développement des systèmes éducatifs. Il convient de s'attarder un peu sur ces résultats car ils vont être déterminants pour la décision de réformer la politique. Pour comprendre l'enjeu en présence, il convient d'examiner d'une part le coût de l'éducation, le poids des salaires enseignants et, d'autre part, de mettre en rapport ces éléments avec les contraintes budgétaires auxquelles font face les Etats et le nombre d'enseignants qu'il faudra recruter pour atteindre la SPU.

Le coût de l'éducation et le niveau des salaires enseignants en Afrique francophone

Comme vu en section 1.3, si initialement l'école avait pour but de former une élite, il s'est créé au fil des années, de façon voulue (par exemple lorsque les gouvernements s'engagent à inscrire tous les enfants à l'école) ou de façon subie (par exemple lorsque le gouvernement n'arrive pas à élargir l'offre éducative et que les communautés créent des écoles pour ensuite demander au gouvernement de les prendre en charge), une forte demande de scolarisation, conduisant ainsi à l'expansion du système éducatif et à son ouverture progressive à un plus grand nombre d'enfants. Un premier rappel issu des travaux en l'économie de l'éducation a été de souligner que l'éducation a un coût et par conséquent, l'expansion des systèmes éducatifs va nécessiter d'une part de mobiliser encore plus de ressources et, d'autre part, de mieux gérer ces ressources. Mingat et Suchaut 2000 consacrent un chapitre de leur ouvrage à une analyse comparative des coûts de l'éducation. Pour cela, ils font recours à l'indicateur *coût unitaire de scolarisation* exprimé en unité de PIB par habitant. C'est un indicateur

obtenu en rapportant la dépense totale d'éducation au cours d'une année scolaire au nombre d'élèves (pour des besoins de comparaison et d'interprétation, le résultat est ensuite divisé par la valeur du PIB par habitant). Il peut être calculé pour chaque sous cycle (primaire, secondaire, supérieur) et donne une indication de l'effort que chaque pays doit fournir pour scolariser un enfant pendant une année. Le tableau 1.4, tiré de Mingat et Suchaut 2000¹⁰, compare ce que coûte l'éducation dans différentes régions du monde.

Tableau 1.4 : niveau moyen du coût unitaire de l'enseignement primaire par groupe de pays et son évolution (en unité de PIB par habitant)

Régions	1975	1985	1993
Tous les pays	0,16	0,13	0,12
Pays d'Amérique	0,08	0,08	0,07
Pays d'Asie	0,12	0,10	0,08
Pays d'Afrique	0,20	0,16	0,15
Afrique anglophone	0,12	0,10	0,10
<i>Afrique francophone</i>	0,25	0,19	0,14
Benin	0,21	0,20	0,15
Burkina Faso	0,44	0,24	0,21
Cameroun		0,09	0,11
Rép. Centrafricaine	0,23	0,16	0,10
Tchad	0,35	0,23	0,10
Cote d'Ivoire	0,22	0,21	0,22
Guinée		0,20	0,12
Madagascar	0,08	0,11	0,06
Mali	0,35	0,40	0,20
Niger		0,27	0,29
Sénégal	0,31	0,23	0,18
Togo		0,08	0,12

Source : Mingat et Suchaut 2000, Page 59 et annexe E

¹⁰ Etant donné les années où les calculs ont été faits et les difficultés à mobiliser des données, les auteurs soulignent la nécessité de considérer les valeurs du tableau plus comme des ordres de grandeur que comme des valeurs exactes (Mingat et Suchaut 2000, p. 59).

Un premier constat qui se dégage du tableau 1.4 est que le coût unitaire de l'éducation est plus élevé en Afrique que dans n'importe quelle autre région du monde. Il était de 0,20 unité de PIB par habitant en 1975 contre 0,16 unité de PIB par habitant pour tous les pays. Si ce coût unitaire pour l'Afrique s'est réduit passant à 0,15 unité de PIB par habitant en 1993, il reste plus élevé comparativement à d'autres régions, au cours de la même année (0,07 dans les pays d'Amérique ; 0,08 dans les pays d'Asie). Le deuxième constat est qu'au sein de l'Afrique, le coût unitaire de scolarisation est encore plus élevé dans les pays francophones (0,25 unités de PIB par habitant en 1975 et 0,14 unités de PIB par habitant en 1993) comparativement aux pays anglophones (0,12 unités de PIB par habitant en 1975 et 0,10 unités de PIB par habitant en 1993). Ces résultats montrent que si le fonctionnement du système éducatif doit être maintenu tel quel en Afrique francophone, alors son expansion va exiger un accroissement des ressources éducatives plus important que dans d'autres régions du monde. Etant donné qu'avant les années 1990 l'Etat était quasiment le seul fournisseur de l'éducation et que l'application des plans d'ajustement structurels imposaient la limitation des dépenses publiques, la Banque mondiale, dans une publication visant à proposer des stratégies d'ajustement, de revitalisation et d'expansion des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne (Banque mondiale 1988), propose la maîtrise des coûts unitaires de scolarisation comme une action prioritaire (Banque mondiale 1988, p. 46). Pour corroborer ces propos, on peut souligner que les pays qui avaient des taux brut de scolarisation élevés autour des années 1990 (à l'exemple du Cameroun : 99% et de Madagascar : 93%)¹¹ étaient des pays qui ont un coût unitaire de scolarisation faible (Cameroun : 0,11 et Madagascar : 0,06). A l'opposé, les pays qui avaient des taux bruts de scolarisation bas en 1990 (à l'exemple du Mali : 26% et du Niger : 26%) sont les pays qui avaient les coûts unitaires de scolarisation les plus élevés (Mali : 0,20 et Niger : 0,29). Cette réalité peut être traduite ainsi : *plus le coût unitaire de scolarisation est bas, mieux il est possible de scolariser un grand nombre d'enfant*. Un troisième constat est qu'entre pays d'Afrique francophone, il y a une variabilité des coûts unitaires, indiquant ainsi l'existence des marges de manœuvre dans la réduction de ces coûts. Pour maîtriser les coûts unitaires de scolarisation, il faut analyser les facteurs qui conduisent à sa variabilité.

Une décomposition des coûts unitaires de scolarisation en différents postes de dépenses éducatives est proposée par plusieurs ouvrages traitant de l'économie de l'éducation (Mingat et Suchaut 2000, Pôle de Dakar 2009). Si les postes de dépense retenus ne sont pas les mêmes, il y a accord sur la présence de deux éléments clés à savoir : les dépenses pour la rémunération des salaires enseignants et les dépenses pour les autres facteurs (dépenses pour l'acquisition de matériels et fournitures scolaires, dépenses pour la mise en œuvre des activités pédagogiques, dépenses sociales à l'exemple des bourses d'études, etc.). La

¹¹ Les taux brut de scolarisation sont tirés de Pôle de Dakar 2007, annexe sur les fiches pays.

décomposition la plus détaillée du coût unitaire de scolarisation est fournie par Mingat et Suchaut 2000 (pp. 64-66). Cependant, il est présentée ici la décomposition faite par le Pôle de Dakar 2009 (p. 48) en ce qui concerne l'enseignement primaire public; cette dernière est plus synthétique et suffit à illustrer les propos. Selon cette décomposition,

$$CU = \frac{Salmoy}{(1-\alpha) * REM}$$

où

CU = Coût unitaire de scolarisation

Salmoy = salaire moyen des enseignants du public

REM = Ratio élèves-maître dans l'enseignement public

α = part des dépenses hors salaires enseignants (le lecteur peut se reporter à la décomposition de Mingat et Suchaut 2000 pour voir de façon concrète les éléments contenus dans α)

La formule précédente met en évidence qu'une augmentation du salaire des enseignants se traduit par une augmentation du coût unitaire de scolarisation. Ainsi, l'application des lois Lamine Gueye en Afrique francophone a contribué à accroître les coûts unitaires de scolarisation, ce qui constitue un des facteurs explicatifs des différences observées dans le tableau 1.4 entre cette région et le reste du monde.

En outre, l'analyse du poids de chaque poste de dépenses éducative dans le coût total de l'éducation montre que, dans la quasi-totalité des systèmes éducatifs, la masse salariale des enseignants représente la plus grande part du budget. Dans le cas spécifique des pays africains, la forte rémunération octroyée après les indépendances a contribué à accroître de façon significative cette part. A la fin des années 1980 et début 1990, la Banque mondiale estimait que le salaire des enseignants représente 85% à 95% des dépenses récurrentes pour l'éducation primaire dans les pays d'ASS. Ce constat lui permet de conclure que « *toute discussion sur les stratégies de maîtrise des coûts de l'éducation doit inclure une analyse des possibilités de réduire le salaire des enseignants* » (Banque mondiale 1988, p. 46). L'année suivant cette publication de la Banque mondiale, Zymelman et De Stefano 1989 ont mené des études spécifiques sur la question des salaires enseignants en ASS. Ils ont estimé que la rémunération des enseignants en Afrique représente 90% à 95% des dépenses récurrentes. Selon eux, ceci est insoutenable vu le nombre de places qu'il faudra offrir et le nombre d'enseignants qu'il faudra recruter pour satisfaire les exigences de la Scolarisation Primaire

Universelle (Zymelman et De Stefano 1989, p. 9). Avec de tels niveaux de rémunération, les systèmes éducatifs ne disposent plus que de 5% à 15% du budget courant de l'éducation pour remplir les autres tâches, ce qui rend difficile les possibilités d'offrir aux élèves et enseignants de bonnes conditions d'apprentissage et de travail.

Se limiter à l'observation de la part des salaires enseignants dans les dépenses éducatives ne suffit pas pour apprécier l'impact de ce facteur sur les possibilités d'expansion du système éducatif. Il convient de comparer ces salaires à ce qui s'observe dans les autres régions du monde. Dans cette comparaison, il est également utile d'exprimer les salaires enseignants en unité de PIB par habitant (cf. tableau 1.5) ; ceci permet de prendre en compte l'effort que doit faire chaque pays pour pouvoir payer un enseignant.

Tableau 1.5 : Salaire moyen des enseignants du primaire en unités de PIB par habitant

Régions	1975	1985	1993
Tous les pays à PIB par habitant < \$ 2000 US	6,6	4,6	4,3
Pays d'Amérique	2,7	2,9	2,3
Pays d'Asie	3,7	2,7	2,5
Pays d'Afrique	8,6	6,3	6,0
Afrique anglophone	4,4	3,5	3,6
<i>Afrique francophone</i>	11,5	8,0	6,3
Benin	10,2	6,0	5,8
Burkina Faso	18,8	12,6	8,4
Cameroun		4,2	4,6
Rép. Centrafricaine	13,9	10,3	8,9
Tchad	27,0	14,8	5,5
Côte d'Ivoire	8,8	7,6	6,2
Guinée		5,4	2,6
Madagascar	4,4	3,4	3,0
Mali	12,9	12,4	10,3
Niger		9,6	9,7
Sénégal	11,6	9,7	7,2
Togo	3,3		5,2

Source : Mingat et Suchaut 2000, Page 68 et annexe F

Le tableau 1.5 montre que les salaires enseignants, exprimés en unité de PIB par habitant, sont plus élevés en Afrique (8,6 en 1975 et 6,0 en 1993) comparativement à l'ensemble des pays à PIB par habitant inférieur à 2 000 dollars Etats-Unis (6,6 en 1975 et 4,3 en 1993) et à d'autres régions du monde. C'est en Afrique francophone que la rémunération des salaires enseignants est plus élevée (respectivement 11,5 en 1975 et 6,3 en 1993). Ce résultat permet à Mingat et Suchaut de conclure que les pays francophones d'Afrique octroient des salaires plus élevés comparativement à leurs revenus que les autres pays du monde. Bien qu'on observe une baisse de la rémunération des enseignants ces dernières années, la tendance que les pays africains donnent un salaire plus élevé aux enseignants reste valable.

Cependant, au sein de l'Afrique francophone, il existe une variabilité des niveaux des salaires enseignants. Au cours des années 1993, pendant que la rémunération des enseignants en Guinée représentait 2,6 unités de PIB par habitant, ce même chiffre au Niger se situait à 10,3 unités de PIB par habitant. Ainsi, certains pays dévouent une plus grande partie de leurs ressources pour payer les enseignants. En lien avec le coût unitaire, il est attendu que le coût de l'éducation soit plus élevé dans ces pays et par conséquent, limite le nombre d'enfants qui peuvent en bénéficier.

Mener une analyse comparative internationale des salaires enseignants permet de situer la position de chaque pays par rapport à ses voisins. Cependant, une telle analyse ne permet pas de conclure qu'un enseignant est surpayé ou sous-payé. Il convient de compléter l'analyse par une comparaison nationale des salaires en examinant ce que gagne un enseignant par rapport aux travailleurs des autres secteurs. Aborder la question sous cet angle nécessite de disposer de données (notamment les enquêtes de ménage ou des enquêtes sur l'emploi) pour chaque pays. Comme ces données ne sont pas toujours disponibles, de telles analyses sont plus rares. Deux travaux sont présentés ici (Zymelman et De Stefano 1989 et Pôle de Dakar 2009).

S'appuyant sur des données relatives aux salaires collectées par l'Organisation Internationale du Travail au cours de l'année 1985-1986, Zymelman et De Stefano 1989 ont comparé le salaire des enseignants du primaire à d'une part, le salaire d'un sténographe/dactylographe du secteur bancaire ou du commerce et, d'autre part, au salaire d'un mécanicien automobile. Trois pays d'Afrique francophone étaient inclus dans leur étude : le Bénin, le Burkina Faso et le Mali. Il est ressorti de leur étude que (Zymelman et De Stefano, p. 35), si au Mali les enseignants gagnent un salaire moyen annuel plus bas que les personnes travaillant dans les secteurs de comparaison (ratio de 0,87), les enseignants du Bénin et du Burkina Faso perçoivent un salaire légèrement supérieur (ratios respectivement de 1,10 et de 1,11). Si ces résultats sont utiles pour se fixer les idées dans une période où les informations sont très rares,

ils restent limités car seuls deux métiers alternatifs sont pris en compte, et les auteurs ne donnent aucune explication quant à ce qui a orienté vers le choix de ces deux métiers.

La multiplication des enquêtes ménages sur le continent ces dernières années a permis de mettre en place un protocole plus élaboré pour comparer les salaires et ce, sur un plus grand nombre de pays. Mobilisant ces données, le Pôle de Dakar 2009 a apporté des résultats complémentaires. Pour y parvenir, les auteurs proposent une segmentation du marché du travail en trois catégories : le secteur formel comprenant le secteur public et le secteur privé, puis, le secteur informel dont le poids est estimé à 90% des emplois dans un pays typique d'ASS (Mingat 2007). Mobilisant des enquêtes de ménages dans quelques pays, les auteurs s'intéressent aux jeunes âgés de 25 à 34 ans ayant un niveau d'études compris entre la fin du premier cycle secondaire et la fin du second cycle secondaire. Selon eux, ces jeunes sont les plus susceptibles de devenir enseignants (Pôle de Dakar 2009, p. 63). Les auteurs calculent ensuite le revenu annuel moyen de ces jeunes en fonction de leur secteur d'activité et compare ce revenu au salaire moyen des enseignants. Le tableau 1.6 présente, pour les pays francophones inclus dans leur analyse, les résultats de cette comparaison, les revenus étant exprimés en unités de PIB par habitant.

Tableau 1.6 : Comparaison des revenus annuels des enseignants et des actifs âgés de 25 à 34 ans et exerçant dans d'autres secteurs

Pays	Secteur moderne		Secteur informel	<i>Salaire moyen enseignant fonctionnaire</i>
	Public	Privé		
Burkina Faso (2002)	4,66	3,83	4,07	6,40
Cameroun (2001)	1,98	1,82	1,02	3,90
Côte d'Ivoire (2002)	3,38	2,84	1,49	4,80
Madagascar (2001)	2,65	2,06	1,22	4,40
Mali (2004)	5,00	2,48	2,36	6,00
Tchad (2002)	4,32	3,81	3,52	5,40

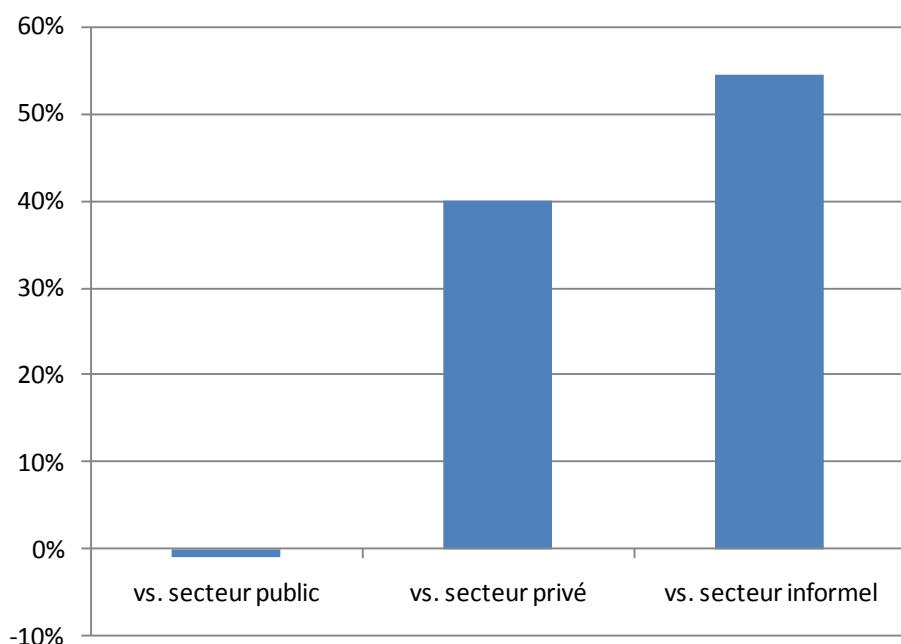
Sources : Pôle de Dakar 2009, p. 66.

Il ressort du tableau 1.6 un classement du niveau de rémunération en fonction du secteur d'appartenance. En effet, dans tous les pays, les travailleurs du secteur public ont un salaire moyen plus élevé que ceux du secteur privé qui à leur tour, ont un salaire plus élevé que ceux du secteur informel. Parmi les travailleurs du secteur public, les enseignants perçoivent en moyenne un salaire plus élevé que les autres fonctionnaires. Bien qu'il existe des disparités dans les niveaux de rémunération des enseignants, dans tous les pays, la valeur de référence (3,5) suggérée par le cadre indicatif de l'Initiative Fast-Track est dépassée (voir annexe A1.7 pour une présentation de ce cadre indicatif).

Dans une seconde analyse, les auteurs ont cherché à affiner les résultats en contrôlant la durée des études et l'expérience professionnelle. Ceci n'est possible que si l'information existe dans la base des données utilisées. Parmi les pays du tableau 1.6, seule la base des données du Mali remplit cette condition. Le résultat de cette seconde analyse figure dans le graphique 1.2.

Graphique 1.2 : Ecart salarial entre les enseignants du secteur public et autres catégories de travailleurs comparables du point de vue de l'expérience professionnelle et de la durée des études

(Mali, 2004)



Source : Pôle de Dakar 2009, p. 69

L'analyse a également ciblé les jeunes âgés de 25 à 34 ans. Elle permet de raisonner sur un échantillon d'individus comparables du point de vue du nombre d'années d'études et de l'expérience professionnelle. Sur cette base on constate qu'il n'existe pas de différence significative entre le revenu déclaré par les enseignants du public (âgés de 25 à 34 ans) et les autres travailleurs du secteur public appartenant au même groupe d'âge. En revanche, l'analyse suggère que les salaires des enseignants sont supérieurs (de 40%) au salaire moyen des travailleurs du secteur privé moderne qui présentent un même profil en termes de formation initiale et de durée de leur carrière professionnelle. L'écart est de plus de 50% avec le secteur informel (Pôle de Dakar 2009, p. 69).

Tous ces résultats amènent les auteurs à conclure que le salaire des enseignants est supérieur au salaire moyen observé sur le marché du travail.

En fin de compte, que ce soit sur la base d'une comparaison nationale ou d'une comparaison internationale, il ressort que les pays francophones rémunèrent les enseignants à des niveaux élevés par rapport à ce qui s'observe dans d'autres secteurs et par rapport à ce que font les pays d'autres zones géographiques. Le critère d'un salaire enseignant égal à 3,5 unités de PIB par habitant considérée comme souhaitable est la plupart du temps dépassé. Bien que cette situation contribue à éléver les coûts de l'éducation, cela ne constituerait pas un problème si les pays étaient capables de mobiliser les ressources nécessaires pour financer les dépenses éducatives. Malheureusement, ce n'est pas le cas.

Les contraintes budgétaires des pays

Les ressources dont disposent les gouvernements pour mettre en œuvre leurs politiques (parmi lesquelles la politique éducative) dépendent essentiellement de deux facteurs : le niveau de l'activité de production nationale mesuré par le revenu par habitant (PIB par habitant) et la capacité de l'Etat à prélever des ressources sur ce revenu national : c'est la recette fiscale que l'on peut mesurer par le taux de pression fiscale. C'est une fraction de cette recette fiscale qui ira aux dépenses éducatives tandis que le reste ira aux dépenses d'autres secteurs (santé, agriculture, investissement, etc.). Si on désigne par PIB_t le produit intérieur brut par habitant, α le taux de pression fiscale et β la fraction des recettes publiques qui va à l'éducation, alors les ressources publiques par habitant, mobilisables pour l'éducation (que l'on peut noter $RPED_t$) s'exprime de la façon suivante :

$$RPED_t = \alpha * \beta * PIB_t$$

Dans cette relation, le PIB par habitant est le ratio entre le PIB et l'effectif de la population. En réalité, ce sont des grandeurs sur lesquelles les Etats n'ont que peu de marge de manœuvre à court terme. En effet, les politiques de développement visant à accroître le revenu national n'ont des résultats qu'à moyen terme et les politiques de planification familiale visant à limiter la croissance démographique (plutôt élevé en Afrique : en moyenne 2,7% de croissance démographique contre moins de 1% dans les pays développés, Banque mondiale 2008a) n'ont pas d'effet immédiat. Ainsi, dans un avenir proche (par exemple équivalent à la durée de mandat d'un gouvernement en Afrique : les gouvernements sont souvent si instables que les mandats dépassent rarement 3 années), le PIB par habitant peut être considéré comme constant.

Il en est de même pour la pression fiscale. En effet, si les gouvernements peuvent la modifier du jour au lendemain, dans la réalité, il leur est souvent difficile de collecter effectivement les impôts et taxes, notamment à cause de la forte présence du secteur informel. Finalement, seule, la fraction des recettes publiques allouées à l'éducation est un paramètre sur lequel les gouvernements peuvent agir.

Compte tenu de tout ceci, la quantité $\alpha.PIB_t$, représentant les recettes fiscales, est considérée comme une donnée pour les gouvernements. Très souvent, dans la littérature économique, on admet qu'en Afrique elle représente une contrainte budgétaire qui limite les marges de manœuvre des gouvernements. Pour revenir au cas des pays francophones d'Afrique sur lesquels se focalise cette thèse, une comparaison des recettes fiscales mobilisables dans ces pays par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays illustre la force de ces contraintes budgétaires (tableau 1.7). La comparaison est faite relativement aux pays africains qui ont un taux d'accès en dernière année du primaire supérieur à 90% (signifiant ainsi qu'ils sont proches de la SPU).

Tableau 1.7 : Illustration de la contrainte budgétaire à laquelle sont confrontés les pays étudiés.

Pays analysés	PIB par habitant, PPA (constant 2005 international \$)	Recettes publiques internes en % du PIB	Pays proches de la SPU	PIB par habitant, PPA (constant 2005 international \$)	Recettes publiques internes en % du PIB
<i>Benin</i>	1 217	16,4	<i>Algérie</i>	5 844	40,9
<i>Burkina Faso</i>	1 022	12,8	<i>Botswana</i>	11 686	37,5
<i>Cameroun</i>	1 996	15,2	<i>Egypte</i>	4 460	23,0
<i>Rép. Centrafricaine</i>	651	8,4	<i>Maurice</i>	9 616	19,9
<i>Tchad</i>	1 409	10,5	<i>Seychelles</i>	14 185	50,0
<i>Congo</i>	3 083	19,1	<i>Afrique du Sud</i>	8 161	24,0
<i>Côte d'Ivoire</i>	1 622	17,5	<i>Tunisie</i>	6 182	28,5
<i>Guinée</i>	1 090	11,1			
<i>Madagascar</i>	819	12,0			
<i>Mali</i>	975	17,4			
<i>Niger</i>	582	11,2			
<i>Sénégal</i>	1 497	18,5			
<i>Togo</i>	753	16,9			
Moyenne	1 286	14,4		8 591	32,0

Sources:

PIB par habitant, PPP (constant 2005 international \$) = World Development Indicators, Banque mondiale 2008a.

Recettes publiques internes en % du PIB (année 2004 ou proche) = Pôle de Dakar (2007), p. 358.

On observe que les pays étudiés ont un PIB par habitant en moyenne de 1 286 dollars tandis que les autres pays africains proches de la SPU ont un PIB par habitant moyen de 8 591 dollars. De plus, seulement 14% du revenu national va dans le budget des Etats étudiés contre un peu plus du double (32%) dans les pays africains proches de la SPU. Quand on oppose un faible revenu et une moindre capacité à prélever des ressources sur ces revenus d'une part, et un revenu 6 à 7 fois plus élevé et une double capacité à y prélever des ressources d'autre part, on comprend que les pays étudiés font face à de sévères contraintes budgétaires.

A ce niveau, un bilan des contraintes qui pèsent sur l'expansion des systèmes éducatifs en Afrique francophone mènerait à dire que le coût de l'éducation est élevé, notamment à cause des niveaux de rémunération des enseignants qui est également élevé. Face à ces coûts, les ressources mobilisables par les Etats sont faibles, ce qui ne permet pas de subvenir aux dépenses nécessaires. On comprend donc qu'un nombre élevé d'enfants soit exclu de l'école, mais, surtout, que les Etats ne soient pas en mesure de recruter suffisamment d'enseignants et offrir des conditions d'enseignement adéquates. Par exemple, au Niger et au Sénégal, l'Etat n'arrivait qu'à recruter environ 500 enseignants par an, là où il aurait fallu en recruter environ 2 000 (voir cas spécifique pays, chapitre 2, section 2.2).

Dans le contexte actuel d'application des PAS (dont l'un des objectifs est la limitation des dépenses publiques) et du désir d'offrir l'éducation à tous les enfants, le défi pour les Etats est immense. En effet, l'effort pour les Etats ne sera pas seulement de combler l'insuffisance en enseignants, mais de recruter à un rythme beaucoup plus élevé que cela n'a été observé jusqu'à présent. Dans leurs travaux, Amelewonou, Brossard et Gacougnolle 2004 ont calculé qu'entre 1987 et 2001, l'accroissement annuel moyen du nombre d'enseignants a été de 1,9 dans les pays d'Afrique centrale et de 2,5 dans les pays d'Afrique de l'ouest. Pour satisfaire les exigences de la SPU, cet accroissement doit passer à 7,9 en Afrique centrale (respectivement à 4,4 en Afrique de l'ouest) entre 2001 et 2015 (Amelewonou, Brossard et Gacougnolle 2004, p. 3).

Plusieurs institutions ont estimé les besoins en enseignants nécessaires pour l'atteinte de la SPU. Le tableau 1.8 présente les estimations réalisées par l'Institut des Statistiques de l'UNESCO en 2009 dans le cadre du processus de suivi de l'Education Pour Tous ; il s'agit des estimations les plus récentes. Elles situent à 2,4 millions le nombre total d'enseignants à recruter en Afrique sub-saharienne d'ici 2015 (UNESCO-ISU 2009). Un bilan des besoins par pays est également fourni.

Tableau 1.8 : Estimation des besoins en enseignants pour l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015

Pays	Nombre de recrutements requis entre	Pays	Nombre de recrutements requis entre
	2007-2015		2007-2015
Benin	59 586	Mali	83 871
Burkina Faso	94 125	Mauritanie	18 374
Cameroun	117 381	Niger	92 385
Congo	23 432	Rép. Centrafricaine	23 240
Côte d'Ivoire	111 200	Sénégal	89 662
Guinée	57 290	Tchad	70 454
Madagascar	117 702	Togo	45 378

Source : UNESCO-ISU 2009, pp. 38-42.

Si les estimations réalisées par des institutions différentes divergent, il y a accord sur le fait que le besoin en enseignants est immense.

Etant donné le niveau des contraintes budgétaires que l'on sait variables d'un pays à un autre, toutes ces analyses montrent qu'il n'est pas possible pour l'Afrique sub-saharienne d'atteindre l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle en maintenant les politiques de recrutement des enseignants qui ont été pratiquées jusque-là. Un accord dans le domaine de la recherche a donc été assez rapidement établi sur la nécessité de réformer les politiques de recrutement des enseignants. Cette nécessité est admise par les cadres de la Banque mondiale qui ont été interviewés, mais aussi par certains hauts cadres des ministères de l'Education. Idéalement, ces pays doivent adopter des modes de recrutement d'enseignants moins coûteux, sinon, l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle ne sera pas atteint en 2015. Malgré qu'aucun pays n'ait renoncé à cet objectif, la section suivante montre que les gouvernements ont eu des réactions différentes face à cette exigence de réformer la politique de recrutement des enseignants.

1.5. La période après 1990 : la réforme

Bien que les pays éprouvaient des difficultés pour recruter des enseignants et que la nécessité de la réforme a été démontrée, les réactions des gouvernements n'ont pas été immédiates. Il a fallu attendre 1995 pour voir un premier pays, le Sénégal, adopter de façon claire et sans ambiguïté, une réorientation de sa politique de recrutement des enseignants (arrêté N°00005558 MEM/MDCEBLN du 15 juin 1995 créant le Projet des Volontaires de l'Education). En effet, confronté à une baisse régulière de son taux de scolarisation au cours des cinq dernières années, le ministère de l'Education du Sénégal a estimé que cette baisse était due à l'impossibilité de recruter des enseignants en nombre suffisant ; le gouvernement recrutait environ 500 nouveaux enseignants par an, là où il en fallait presque 2 000 (Ndoye 2001, p. 9). Le gouvernement a alors décidé en 1995 de recruter des enseignants, non plus sous le statut de fonctionnaires, mais plutôt sous le statut de contractuels : ceci a permis de recruter à des niveaux de qualification plus bas, de réduire la durée de formation pédagogique initiale, et par suite, de fixer des niveaux de salaires plus bas (50 000 francs CFA¹² par mois contre 90 000 francs CFA pour un instituteur adjoint et 120 000 francs CFA pour un instituteur en début de carrière). Il faut souligner ici que, sous le statut de fonctionnaire, ces réductions ne sont pas possibles car, les conditions pour être fonctionnaires sont définies et dépassent le

¹² Le taux de change entre l'euro et le franc CFA est fixe ; 1 euro = 655,957 francs CFA.

cadre de l'éducation. Les grilles salariales de la fonction publique sont élaborées de sorte à lier les salaires au niveau d'étude et à l'expérience professionnelle ; ce qui n'est pas le cas pour le salaire des enseignants contractuels de l'Etat. Avec ces différences de rémunération, il était possible pour le gouvernement de recruter un plus grand nombre d'enseignants avec le même niveau de ressources. La première année de mise en œuvre de cette réforme, le Sénégal a recruté 1 200 enseignants (source : interview avec la direction du projet des volontaires de l'éducation au Sénégal) ; grâce à la même politique, le ministère de l'Education du Sénégal recrute aujourd'hui près de 2 500 enseignants par an (source : interviews avec un représentant des syndicats d'enseignants, voir également Diop 2011).

Comme plusieurs pays partageaient le même problème que le Sénégal (besoin crucial d'enseignants dans un contexte de ressources contraintes), les dirigeants de ces pays ont aussi adopté une réforme de la politique de recrutement des enseignants. Cependant, les nouvelles politiques de recrutement d'enseignants ont pris des formes diverses¹³ selon les pays. Dans certains cas, les communautés sont directement impliquées dans la gestion des enseignants et dans d'autres, c'est l'Etat qui continue d'être l'unique recruteur. Les noms donnés à la réforme varient aussi d'un pays à un autre. Au-delà de ces différences, les nouvelles politiques se sont développées au point de devenir dans la quasi-totalité des pays l'ayant adoptée, la seule voie de recrutement des enseignants (cf. tableau 1.9).

¹³ Il faut noter que, dans tous les pays, il existe un âge limite d'entrée dans la fonction publique (généralement 35 ans). Au-delà de cet âge, on ne peut être recruté par l'Etat qu'en tant que contractuel, quelle que soit la fonction. La politique des enseignants contractuels telle que définie dans cette étude ne prend pas en compte (ne concerne pas) ce type de contrat.

Tableau 1.9 : Répartition des enseignants du primaire en fonction de leur statut dans 14 pays africains

	Répartition par statut (en %)		
	Fonctionnaires	Non-fonctionnaires	Maîtres de parents
Bénin (2002)	55	16	29
Bénin (2006)	45	19	36*
Burkina Faso (2002)	64	24	12
Burkina Faso (2006)	42	58	0
Cameroun (2002)	35	20	45
Congo (2005)	55	14	31
Côte d'Ivoire (2001)	87	0	13
Guinée (2003)	43	51	6
Guinée Bissau (2006)	71	29	nd
Madagascar (2006)	49	0	51**
Mali (2000)	71	8	21
Mali (2004)	35	35	30*
Niger (2003)	46	50	4
RCA (2005)	60	0	40
Sénégal (2004)	44	56	nd
Tchad (2003)	38	0	62*
Togo (2007)	49	15	36

nd: donnée non disponible

* Les maîtres de parents sont subventionnés par l'Etat

** 17% dans les 51% de maîtres parents sont subventionnés par l'Etat

Source : Mingat 2004, p. 18 et Pôle de Dakar 2009, p. 88.

Les pratiques des nouvelles politiques de recrutement des enseignants sont à l'opposée de la vision et des représentations qui avaient été construites autour du métier de l'enseignant, au point de faire dire à certains représentants de syndicats d'enseignants que « *le métier d'enseignant n'a plus de valeur* »¹⁴. On assiste aujourd'hui à l'existence de plusieurs statuts d'enseignants, aux conditions de traitement et rémunérations différentes, mais qui exercent le

¹⁴ Cette opinion a été relevée au cours d'entretiens avec des représentants des syndicats d'enseignants.

même métier. Plusieurs organismes sont aussi impliqués dans le recrutement des enseignants. Toute cette diversité mérite des analyses plus approfondies, ce que fait le chapitre 2 en s'intéressant aux spécificités pays en matière de politique des enseignants.

1.6. Conclusion

Ce chapitre avait pour but de décrire l'historique de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique. Etant donné le manque d'informations sur le sujet, il a fallu mobiliser des sources documentaires, réaliser des interviews et administrer des questionnaires auprès des acteurs de l'éducation.

Il en ressort qu'à sa création, l'école était conçue pour former une élite et par conséquent n'accueillait qu'un nombre réduit d'élèves. De fait, les besoins en enseignants étaient restreints et les gouvernements pouvaient exiger des qualifications élevées et payer un salaire conséquent. Une telle politique a commencé à montrer ses limites au moment des indépendances face au volume d'enfants qui souhaitaient aller à l'école. Au lendemain des indépendances, l'Etat, qui était alors géré par une élite politique souvent issue du secteur éducatif, était le seul fournisseur de l'éducation. Cette élite a perpétué la politique de recrutement qui prévalait à l'époque coloniale.

Au cours des années 1980, le contexte de crise économique et parfois politique a fortement constraint les budgets des Etats et entraîné l'adoption de formes alternatives de recrutement d'enseignants. Des recrutements directs sans formation initiale sont apparus et d'autres acteurs se sont mis à recruter des enseignants et même à créer des écoles (notamment les parents d'élèves organisés en associations). Malgré tout, les besoins en enseignants n'ont pas cessé de croître dans un contexte marqué par la volonté d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle. C'est alors que le Sénégal a adopté en 1995 une réforme de sa politique de recrutement des enseignants, puis a été progressivement suivi par plusieurs autres pays. Les principales caractéristiques de cette nouvelle forme de recrutement sont le niveau académique requis plus bas, les salaires octroyés plus réduits et l'absence de perspectives de carrière.

Si ce type de recrutement s'est généralisé au point de devenir la seule voie de recrutement dans certains pays, il reste que chaque pays a une spécificité dans la mise en œuvre de sa réforme. De plus, il coexiste dans le système un enseignement privé qui recrute également des

maîtres. Il convient d'analyser toute cette diversité afin de mieux définir ce qui sera considéré comme réforme : c'est l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 2 : LES DIFFÉRENCES DE COMPORTEMENT DES PAYS VIS-A-VIS DE LA REFORME ET LES QUESTIONS QUI SE POSENT

2.1. Introduction

Le chapitre précédent a décrit de façon générale l'évolution de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique. Si dans l'ensemble on note une ressemblance dans la façon dont les politiques telles que définies par les gouvernements ont muté, il reste que chaque pays est marqué par une certaine spécificité. En effet, face au désir de recruter plus d'enseignants dans un contexte de ressources limitées, les acteurs de l'éducation ont eu des comportements différents : recherches de politiques alternatives pour surmonter la difficulté, initiative des communautés dans le recrutement des enseignants. Ce chapitre propose, pour les pays dont l'information a pu être reconstituée, l'évolution de la politique de recrutement des enseignants, des indépendances jusqu'à nos jours (section 2.2).

Après la description des cas pays, une typologie des formes de recrutement des enseignants est proposée (section 2.3). Elle met en évidence les facteurs clés qui définissent la réforme, mais également, les différences de comportement des gouvernements face à la réforme.

Le fait que la réforme soit reconnue comme indispensable et que certains gouvernements ne la mènent pas pose des questions. De même, comme l'objectif qu'on attend de la réforme est d'aller vers des modes de recrutements d'enseignants peu coûteux pour l'Etat, les formulations de la réforme n'ont pas toujours suivi cet objectif, ce qui suscite des interrogations. La section 2.4 dresse un bilan des questions qui se posent suite à la façon dont la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été conduite dans les pays francophones d'Afrique.

La section 2.5 conclut le chapitre.

2.2. Les spécificités pays en matière de réforme du recrutement des enseignants

Les synthèses pays ont été dressées à partir des informations collectées avec la méthodologie décrite en section 1.2. Malheureusement, les cas du Congo, du Gabon et de la Mauritanie ne

sont pas présentés car aucune interview n'a pu être réalisée, et aucun questionnaire n'a pu être rempli pour ces pays. Le tableau 1.1 montre aussi que le nombre d'interviews réalisé est variable d'un pays à un autre, ce qui a pour conséquence que l'historique est mieux reconstitué dans certains pays. Dans cette section, les cas pays sont présentés suivant l'ordre alphabétique.

Bénin

Du questionnaire et des entretiens administrés pour le cas du Bénin, il ressort que, des indépendances jusqu'au milieu des années 1990, les enseignants étaient recrutés par l'Etat sous le statut de fonctionnaires. On distinguait les moniteurs (statut qui a été progressivement supprimé et qui s'est éteint au début des années 1980), les instituteurs et les instituteurs adjoints. Ces enseignants sont appelés agents permanents de l'Etat (APE). Face à la crise économique des années 1980, l'application des PAS a conduit à la fermeture de deux des trois écoles de formation d'instituteurs. La dernière école servait à former des enseignants destinés à être fonctionnaires, leur nombre étant fixé par la disponibilité des moyens. Suite à la dévaluation du franc CFA en 1994 et la reprise économique qui va suivre en 1995, la décision de remplacer les départs à la retraite poste par poste va être prise. Cependant, le volume d'enseignants recrutés ne suffira pas pour satisfaire la demande éducative toujours croissante.

Le gouvernement va alors adopter en 1997 une réforme du recrutement des enseignants : c'est la politique des enseignants contractuels. Ces nouvelles recrues seront appelées les agents contractuels de l'Etat (ACE). Les objectifs assignés à cette politique sont nombreux, mais peuvent être résumés en l'amélioration du ratio élèves-maitre, la maîtrise de la charge salariale du personnel enseignant et la diminution du taux de chômage. Pour atteindre ces objectifs, les nouveaux enseignants auront un contrat de deux ans renouvelable une seule fois (ce qui limitera les avantages auxquels ils peuvent prétendre), seront recrutés à un niveau académique bas (BEPC) et recevront une formation pédagogique initiale de seulement un mois contre 2 ans pour les fonctionnaires. Ceci permettra de leur octroyer un salaire inférieur à celui des agents permanents de l'Etat : par exemple, un enseignant contractuel perçoit un salaire mensuel égal à environ 75% de celui d'un instituteur adjoint en début de carrière (estimation fournie par un syndicaliste et un responsable du ministère de l'Education) et est payé 9 mois contre 12 mois par an. De plus, l'agent ne bénéficie pas de pension de retraite et doit prendre en charge lui-même son assurance maladie, ce qui n'est pas le cas pour les enseignants fonctionnaires. Grâce à cette politique, le gouvernement béninois va accroître de façon significative le nombre d'enseignants recrutés par an et par suite le stock d'enseignants.

Malgré tout, le volume d'enseignants recrutés par l'Etat ne suffira pas à combler le besoin en enseignants dans toutes les zones du pays. En 1999, le recrutement d'enseignants par les communautés qui jusque-là était timide va connaître un grand essor¹⁵. Ces enseignants sont appelés agents contractuels locaux (ACL). Il n'existe pas vraiment de règles définissant les conditions pour être ACL, cependant, les contrats des ACL sont plus précaires que ceux des autres enseignants (source : interviews avec un cadre du ministère de l'Education).

Ainsi, au début des années 2000, il existe dans le système éducatif béninois trois types d'enseignants : les APE, les ACE et les ACL ; tous font le même travail, mais ont des rémunérations très variées. Cette situation va entraîner des protestations de la part des syndicats d'enseignants et des communautés qui sont obligés de prendre eux-mêmes en charge des enseignants de l'école publique. Ces contestations vont amener le gouvernement à redéfinir au fil du temps la réforme du recrutement des enseignants. C'est ainsi que les évolutions suivantes, décrites par un représentant des syndicats d'enseignants, vont se produire :

- 2002 : Décision de rallonger à un an la durée de formation professionnelle des agents contractuels de l'Etat,
- 2003 : Augmentation du salaire mensuel des agents contractuels de l'Etat, passant de 33 000 francs CFA à 45 000 francs CFA,
- 2005 : Signature d'un décret d'intégration de tous les ACE qui remplissent certaines conditions (réussite à un concours de la fonction publique, obtention d'un diplôme pédagogique, disponibilité de poste dans la fonction publique) dans le corps des fonctionnaires,
- 2006 : Prise en charge par l'Etat d'une partie du salaire des agents contractuels locaux (maîtres communautaires) et paiement des salaires de tous les enseignants sur 12 mois dans l'année,
- 2007 : définition d'un plan de carrière dans lequel les APE seront désormais recrutés uniquement parmi les ACE et les ACE seront désormais recrutés à 50% parmi les ACL.

La transformation du corps enseignant initié en 1997 a conduit au fait qu'aujourd'hui, l'Etat ne recrute plus des enseignants comme fonctionnaires, mais seulement comme contractuels. C'est après quelques années de service qu'un contractuel peut devenir fonctionnaire. De plus,

¹⁵ Ce n'est qu'à partir de cette date que les enseignants recrutés par les communautés vont être pris en compte dans les statistiques scolaires ; avant, ce phénomène était considéré comme marginal.

les communautés recrutent également des enseignants qui sont pris en charge, au moins en partie, par le gouvernement.

Burkina Faso

Au Burkina Faso, la politique de recrutement des enseignants est assez spécifique car son histoire est marquée par des modes de recrutement divers et variés. En suivant Soubeiga 2007 dont les travaux sont repris ici et complétés par les entretiens, on peut diviser cette histoire en cinq périodes.

La première période va de l'indépendance jusqu'à la révolution (1960-1983). Au cours de cette période, les enseignants sont recrutés et formés selon le modèle de l'époque coloniale. Tous les sortants des écoles de formation d'instituteurs sont automatiquement intégrés dans la fonction publique. Une telle politique a montré ses limites dans un contexte de désir de scolarisation en masse. On a alors assisté dès 1982 à deux vagues de recrutement direct (c'est-à-dire sans formation pédagogique initiale) de titulaires de BEPC pour compléter le stock d'enseignants. Cependant, ces recrutements étaient temporaires et il était prévu des formules pour permettre à ces enseignants d'intégrer à terme la fonction publique.

La deuxième période va de 1984, année de la révolution, jusqu'en 1990. Suite à une grève des enseignants, organisée par le Syndicat National des Enseignants de Haute Volta en 1984, près de 80% des enseignants du primaire ont été licenciés par le nouveau gouvernement qui conduisait la révolution. Il fallait donc remplacer du jour au lendemain un stock d'enseignants estimé à environ 2 500 maîtres. Le gouvernement a pris la décision de recruter des jeunes chômeurs titulaires du BEPC ou du Baccalauréat, de leur administrer une formation pédagogique de deux semaines, puis, ils ont été affectés dans des classes. Ces enseignants ont été appelés volontaires de l'éducation ou encore enseignants révolutionnaires. En 1986, la première Ecole Nationale de Formation des Enseignants du Primaire (ENEP) sera créée, mais le nombre d'enseignants formés sera inférieur aux besoins : seulement 100 enseignants sont formés par an et recrutés comme fonctionnaires. En 1987, suite à un coup d'Etat qui a remplacé le régime révolutionnaire, les enseignants licenciés en 1984 vont être réintégrés dans leurs fonctions. Parallèlement, le service national pour le développement (créé sous la révolution au titre de service national populaire et rebaptisé par la suite) permettra de recruter chaque année près de 1 000 enseignants du primaire, titulaires du BEPC sans formation initiale. Cette deuxième période a vu se côtoyer, dans le système éducatif burkinabé, des enseignants à profil très variés : enseignants recrutés et directement affectés dans les classes, enseignants révolutionnaires ayant reçu deux semaines de formation, les enseignants

volontaires recrutés par le service national pour le développement, les enseignants grévistes repris après 4 années de suspension et les enseignants sortant des ENEP¹⁶.

La troisième période va de 1990 à 1999 : seulement deux modes de recrutement d'enseignants vont se côtoyer durant cette période ; les sortants des ENEP (d'autres écoles similaires ont été créées entre temps) qui sont formés et recrutés comme fonctionnaires et la continuation du recrutement simultanée d'enseignants par le service national pour le développement (enseignants volontaires). Les enseignants volontaires sont organisés au sein du corps des élèves instituteurs adjoints et peuvent progresser grâce à des concours professionnels pour intégrer la fonction publique. D'après un responsable du ministère de l'Education, durant cette période, le ratio du recrutement sera à peu près de 1/3 (pour illustrer, en 1994 par exemple, 700 fonctionnaires seront recrutés contre plus de 2 000 recrutements directs en tant que volontaires). Cette forte présence d'enseignants non formés dans le système éducatif va amener le gouvernement à fermer le service national pour le développement en 1994 et à décider que, désormais, seuls les enseignants formés seront recrutés. Durant la mise en œuvre, en attendant la multiplication des ENEP, le recrutement d'enseignants non formés a continué jusqu'en 1999.

La quatrième période va de 1999 à 2008. Cette période est mieux décrite par les interviews réalisées avec les agents du ministère de l'Education. En 1998, le gouvernement du Burkina Faso a décidé de réformer la fonction publique. C'est ainsi que de nouvelles orientations ont été définies dans le cadre de la Réforme Globale de l'Administration Publique. Cette réforme stipule que l'Etat ne peut plus recruter comme fonctionnaires des agents exerçant des fonctions non régaliennes¹⁷; par conséquent, les personnes recrutées pour cette tâche doivent être des contractuels. C'est ainsi qu'en 2002, le gouvernement a adopté la contractualisation de la fonction enseignante. Les nouveaux enseignants dits contractuels perçoivent un salaire inférieur à celui des fonctionnaires ; cependant, comme ils ne bénéficient pas des avantages des fonctionnaires (notamment en ce qui concerne la pension de retraite), les enseignants contractuels touchent une prime additionnelle sur le salaire de sorte que globalement, les dépenses de l'Etat pour la rémunération de chaque agent sont égales (source : interview avec un planificateur du ministère de l'Education). Les autres conditions de recrutement sont identiques : même niveau académique de recrutement, même durée de formation pédagogique initiale et contrat de travail tacitement renouvelable.

¹⁶ Trois autres ENEP ont été créées entre temps.

¹⁷ Est considérée comme fonction régaliennes des activités comme la police, la justice, le contrôle du fonctionnement des établissements (Inspecteurs). A l'opposé, les fonctions comme l'enseignement, la médecine ne sont pas considérées comme des fonctions régaliennes.

La cinquième période commence en 2008. Elle est présentée dans le document de communication de la délégation du Burkina Faso à la conférence de Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires (MEN-Burkina Faso 2009). Après la réforme de 2002, le gouvernement recrutait près de 3 000 enseignants par an ; mais, ce nombre ne suffisait toujours pas au regard des besoins. Par exemple, dans le rapport de rentrée pédagogique 2008/2009, les responsables des structures déconcentrées du ministère de l'Education ont identifié 649 classes sans maître (MEN-Burkina Faso 2009, p. 5). Le gouvernement a alors initié un autre mode de recrutement des enseignants en 2008 appelé la politique des volontaires. En collaboration avec la coordination nationale du Programme National de Volontariat au Burkina Faso (PNVB), le Ministère de l'Education a procédé au recrutement de 80 volontaires de l'Education, au titre de l'année scolaire 2008/2009. Le volontaire signe un contrat individuel d'un an avec le PNVB pour une allocation forfaitaire mensuelle de 47 000 francs CFA (45 000 francs CFA de pécule et 2 000 francs CFA d'épargne obligatoire supportée par le budget de l'Etat). Le suivi pédagogique des volontaires est assuré par les chefs de circonscription d'éducation de base et le suivi administratif et technique est effectué par les responsables des centres régionaux de volontariat. L'année passée dans l'éducation par le volontaire est considérée comme ayant servi au service national¹⁸. Il est prévu une extension de cette politique ; ainsi, pour l'année 2009/2010, ce sont au total 806 enseignants volontaires de l'éducation qu'il est prévu de recruter (MEN-Burkina Faso 2009, p. 6).

Cameroun

Les informations sur la politique des enseignants au Cameroun sont tirés de deux questionnaires remplis par deux hauts responsables du ministère de l'Education et d'une communication de la délégation du Cameroun (MEBA-Cameroun 2007) au séminaire sur la professionnalisation des enseignants organisée par le Centre International d'Etudes Pédagogiques (CIEP) en 2007. Il ressort de ces sources que, avant les années 1980, la politique des enseignants au Cameroun était marquée par la formation quasi-systématique des enseignants dans les Écoles Normales d'Instituteurs (ENI) ou les Ecoles Normales d'Instituteurs Adjoints (ENIA) et le recrutement automatique dans la fonction publique au terme de la formation. Quelques enseignants sans formation pédagogique initiale étaient recrutés : il s'agit d'instituteurs contractuels recrutés avec un niveau Probatoire¹⁹ ou Baccalauréat et de maîtres de l'enseignement général auxiliaire recrutés au niveau CEPE. Ces enseignants bénéficiaient d'un encadrement d'accompagnement de proximité de la part des

¹⁸ Tout aspirant à exercer dans l'administration publique doit au préalable s'acquitter d'une année de service national.

¹⁹ Le Probatoire est un examen national sanctionnant la validation de 12 années d'études.

directeurs d'écoles et des inspecteurs d'arrondissements, et avaient la possibilité d'intégrer la fonction publique au bout de deux ans.

La crise économique des années 1980 va affecter la politique des personnels enseignants par le gel des recrutements dans la fonction publique et l'aggravation du déficit en personnel. Des solutions diverses vont être recherchées pour combler les besoins :

- au niveau de la communauté éducative : différentes catégories d'enseignants désignées par le rattachement de la personne recrutée à son employeur vont être créées (MEBA-Cameroun 2007, p. 3): il s'agit des maîtres des parents (recrutés et rémunérés par les Associations de Parents d'Élèves), des maîtres communaux (recrutés et rémunérés par les communes), les maîtres bénévoles (il s'agit pour la plupart de personnes ayant regagné leur village au moment de la crise économique et s'étant mises bénévolement au service de l'école). Il n'était pas exigé que ces maîtres possèdent un diplôme pédagogique.
- au niveau du gouvernement : en 1997, il y a eu un recrutement direct d'enseignants contractuels dits vacataires (avec ou sans formation pédagogique initiale). Il s'agissait d'une mesure ponctuelle. En 2003, un autre recrutement direct d'enseignants vacataires est réalisé. A partir de cette date, la pratique sera étendue, devenant ainsi la réforme du recrutement des enseignants (décision N° 0156/MINEDUB/CAB 1^{er} septembre 2003). Les enseignants recrutés sous cette forme sont appelés Instituteurs Vacataires (IVAC), ont un contrat de deux ans et sont rémunérés sur des fonds propres de l'État ou sur des fonds externes à l'exemple des fonds de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et des fonds du Contrat de Désendettement et de Développement (C2D)²⁰. Une programmation du recrutement d'un nombre défini d'enseignants sous ce statut, chaque année, jusqu'en 2011, a été adopté (MEBA-Cameroun 2007, p. 4.). Les candidats recrutés comme IVAC ont en commun d'être des titulaires d'un diplôme pédagogique.

Il faut noter que, malgré la période de récession économique marquée par le gel du recrutement des enseignants, le Cameroun n'a jamais suspendu sa politique de formation des maîtres. Les 58 écoles normales d'instituteurs du pays ont continué à former et produire des enseignants (1 an de formation pour le niveau Baccalauréat, 2 ans pour le niveau Probatoire et 3 ans pour le niveau BEPC). Il existe donc un vivier sur lequel peut s'appuyer la politique de recrutement des instituteurs vacataires.

²⁰ C2D : Contrat de Désendettement et de Développement mis en place par la Coopération française pour orienter la dette que certains pays ont envers la France en financement pour des politiques de développement (Ministère des affaires étrangères et européennes 2008).

Selon un cadre politique du ministère de l'Education, un plan de carrière a été défini²¹ et stipule que les enseignants sont d'abord recrutés parmi les sortants des écoles de formation d'instituteurs, comme instituteurs vacataires, pour une durée de deux ans renouvelable. Si le contrat est renouvelé, le vacataire change de statut et devient instituteur contractuel de l'Etat ; il bénéficie alors de tous les avantages prévus par le statut particulier des enseignants fonctionnaires (primes d'enseignement, prime de technicité, prime d'évaluation, etc.), mais il ne peut pas évoluer en grade. Il faut attendre une intégration à la fonction publique (suite à la réussite à un concours professionnel organisé en fonction des postes budgétaires disponibles) pour espérer évoluer en grade et jouir de tous les avantages des fonctionnaires.

Côte d'Ivoire

Le recrutement des enseignants est fait sur la base d'un concours de recrutement d'instituteurs (avec le niveau du baccalauréat) et d'instituteurs adjoints (avec le niveau BEPC). Les enseignants ainsi recrutés deviennent fonctionnaires. Cette politique a prévalu jusqu'en 2002, année où a débuté la guerre civile qui a séparé le pays en deux zones : la zone Sud dominée par l'armée gouvernementale et la zone Nord dominée par les rebelles. Depuis cette date, les écoles du Nord (zone contrôlée par les rebelles) sont encadrées par des enseignants recrutés et payés par la communauté ou des ONG. A la fin de la guerre en 2007, des négociations ont été engagées en vue d'intégrer ces enseignants communautaires dans le corps des enseignants fonctionnaires. Ces négociations ont abouti en mars 2010 à l'intégration de 2 000 enseignants communautaires à la fonction publique comme instituteurs stagiaires (Kouamé 2010, Sika 2011).

Guinée

Il ressort de l'interview avec un inspecteur chargé de la formation des nouveaux enseignants que la politique de recrutement classique des enseignants en Guinée a prévalu jusqu'en 1984. Elle consistait à recruter des candidats ayant au minimum le niveau académique du BEPC à qui on donnait une formation pédagogique initiale d'une durée de 3 ans. Les sortants des écoles étaient ensuite recrutés automatiquement dans la fonction publique et affectés dans des classes. Après le coup d'Etat de 1984 et la crise économique qui a entraîné l'application des PAS, l'Etat a interrompu le recrutement automatique des enseignants dans la fonction

²¹ L'interviewé n'a pu donner une date ; il a indiqué cependant que ce plan de carrière est une politique récente (l'interview a été réalisé en octobre 2009).

publique. De plus, de 1984 à 1990, il n'y a eu aucun recrutement d'enseignants ; au contraire, dans la mise en œuvre des PAS, beaucoup d'enseignants ont été encouragés à prendre une retraite anticipée (ces départs « forcés » à la retraite sont également mentionnés par les syndicalistes interrogés ; pour eux, « *l'Etat se séparait de ses bras valides* »). Pendant ce temps, les écoles de formation ont continué à former des candidats qui se retrouvaient ensuite au chômage.

Parallèlement, les efforts en matière de scolarisation continuaient d'accroître les effectifs d'élèves et, face au manque d'enseignants, les classes à effectifs pléthoriques sont apparues. Une première réaction du gouvernement a été d'instituer la politique des classes à double vacance ; malheureusement, d'une part cela n'a pas permis de résoudre le problème de l'offre éducative, d'autre part, cela a entraîné des préoccupations en terme de qualité de l'éducation, les enseignants n'arrivant pas à couvrir le temps d'enseignement nécessaire. Ces difficultés auxquelles était confronté le système éducatif sont soulignées dans un rapport bilan de la mise en œuvre de la réforme (Bah et al. 2004). C'est dans ce contexte qu'une première vague de recrutement d'enseignants contractuels a été décidée par le gouvernement au cours de l'année scolaire 1990-1991. Ces enseignants contractuels étaient recrutés parmi les sortants des écoles de formation. Ils touchaient un salaire de 80 000 francs guinéens (GNF)²² pendant 9 mois dans l'année alors que leurs collègues fonctionnaires touchaient au minimum 120 000 GNF (source : interviews avec l'inspecteur et avec les syndicalistes). La décision de recruter des enseignants comme contractuels n'était pas envisagée comme une réforme, mais comme une mesure temporaire en attendant un retour au recrutement d'enseignants fonctionnaires.

Au cours des années 1990, les 8 écoles de formation qui continuaient de fonctionner produisaient environ 200 enseignants contre un besoin total estimé à environ 2000 enseignants par an (source : interview avec l'inspecteur, PASEC 2006 p. 14). Le gouvernement a alors voulu recruter sous le statut de contractuels des enseignants sans formation initiale pour combler le déficit. Il y a eu une opposition des syndicats d'enseignants qui, s'ils reconnaissaient la nécessité de recourir à des modes alternatifs de recrutement d'enseignants, ont souhaité que les nouveaux enseignants reçoivent une formation pédagogique initiale satisfaisante (source : déclaration des syndicalistes interviewés). C'est dans ce sens que le gouvernement a fait appel à la Banque mondiale pour proposer des formules de recrutement et de formation accélérée des enseignants. Le projet FIMG²³ financé par la Banque mondiale a alors été mis en place en 1998 avec pour but de former de façon

²² A l'époque le franc guinéen (GNF) représente environ 0,2 francs CFA.

²³ FIMG : Formation Initiale des Maîtres de Guinée. Avec la Banque mondiale, le projet était prévu pour une durée de 4 ans. Au bout des 4 années, le projet a été prolongé, cette fois, dans le cadre des politiques de l'Education Pour Tous.

temporaire (pendant 4 ans) des maîtres. Ces maîtres devaient ensuite être recrutés par l'Etat comme contractuels ; d'après les interviews réalisées avec l'ex secrétaire général du ministère de l'Education et un membre du Projet Education Pour Tous (PEPT) financé par la Banque mondiale, cette contrainte était l'une des clauses du projet et son acceptation a marqué de façon explicite l'adoption de la réforme de la politique de recrutement des enseignants en Guinée.

Les candidats au poste de maître FIMG doivent passer un concours de recrutement. Les pièces maîtresses du dossier de candidature sont : le diplôme de BAC 2²⁴ et/ou un diplôme de l'enseignement supérieur et le certificat médical d'aptitude. Toutefois, les filles bénéficiaient d'une dérogation spéciale et pouvaient être retenues avec le niveau Bac 1²⁵. Deux stratégies de formation ont été mises en place. Selon la première qui dure 15 mois, la formation théorique est d'une durée de 3 mois, la formation pratique de 9 mois et ensuite, une formation théorique complémentaire de 3 mois met fin à la formation. La deuxième stratégie, qui dure 18 mois, commence par une formation théorique de 9 mois et se poursuit avec une formation pratique de 9 mois sur le terrain ; il n'y a plus de formation théorique après la pratique (PASEC 2006, p. 15). Le point commun entre ces différentes stratégies est qu'elles consacrent à la formation du maître FIMG une durée largement inférieure à la durée habituelle de la formation d'un instituteur qui était de trois ans. Durant la première année de mise en œuvre de la réforme, près de 1 600 enseignants ont été recrutés. D'Août 1998 à Octobre 2004, cinq cohortes totalisant près de 7 000 maîtres FIMG ont été recrutées et formées (PASEC 2006, p. 15). Du point de vue de la rémunération, Au début du projet, les maîtres FIMG touchaient 90 000 Francs Guinéens (GNF) par mois contre 138 000 GNF pour un instituteur titulaire débutant et étaient payés 10 mois sur 12 (9 mois de travail effectif et un mois de congés payés).

Ce projet a connu une réussite en termes de nombre d'enseignants recrutés et formés, et a finalement été généralisé pour devenir la politique de recrutement des enseignants. D'après tous les interviewés, l'expérience de la mise en œuvre a permis d'apporter quelques modifications : depuis 2003, une seule stratégie de formation d'une durée de 21 mois est désormais retenue (9 mois de formation théorique puis 9 mois de formation pratique (stage) et enfin 3 mois de formation théorique pour faire le point sur les stages), et le salaire du maître FIMG a été progressivement revalorisé (ils sont désormais payés tous les mois de l'année à hauteur de 165 000 GNF contre 240 000 GNF pour l'enseignant fonctionnaire). Un plan de

²⁴ En Guinée, le niveau Bac 2 correspond au Baccalauréat de l'enseignement général, soit 13 années de scolarisation.

²⁵ En Guinée, le niveau Bac 1 correspond à 12 années de scolarisation.

carrière adopté en 2005 a défini des mécanismes offrant au maître FIMG la possibilité de devenir fonctionnaire.

Bien que l'expérience de la Guinée soit présentée par les autorités du ministère de l'Education comme attrayante (non seulement un grand nombre d'enseignants est recruté, mais tous reçoivent une formation pédagogique initiale d'au moins 1 an), et présentée dans des réunions internationales comme un bon modèle, le gouvernement a décidé en fin 2008 de supprimer le statut de maître FIMG et de fonctionnariser tous les enseignants. Les raisons d'un tel revirement sont encore méconnues.

Madagascar

A la différence des autres pays, Madagascar a très tôt connu une diversité dans sa politique de recrutement des enseignants. D'après le questionnaire rempli par un responsable du ministère de l'Education, au départ, les enseignants destinés à être fonctionnaires étaient recrutés par voie de concours d'entrée dans un centre de formation pédagogique (avec le niveau BEPC) et suivaient deux années de formation. Cette politique ne permettant pas de recruter assez d'enseignants, le gouvernement a décidé dès 1964 de recruter des enseignants sous le statut de contractuels. Les conditions étaient que le candidat au poste de contractuel doit être titulaire du BEPC. Il était recruté pour deux ans renouvelables trois fois ; il ne suivait pas de formation pédagogique initiale et recevait un salaire inférieur à celui d'un fonctionnaire. Après les six années d'exercice, si le contrat est renouvelé alors le contractuel devient automatiquement fonctionnaire. Parallèlement à ces deux modes de recrutement d'enseignants, les structures décentralisées ont procédé au recrutement d'enseignants dits suppléants ou vacataires payés par le budget des circonscriptions scolaires, des communes ou des établissements scolaires.

Cependant, d'après le document présenté par la délégation de Madagascar au séminaire organisé par le CIEP sur la professionnalisation des enseignants en 2007, la demande de scolarisation a continué de croître plus vite que les capacités de l'offre éducative. Ceci a amené les familles à créer de façon massive des écoles dès 1975 pour scolariser leurs enfants. Comme l'Etat ne pouvait pas toujours y affecter des enseignants, de même que l'Etat n'arrivait pas à recruter suffisamment d'enseignants dans les écoles publiques, les parents d'élèves regroupés en associations ont commencé à recruter des enseignants appelés maîtres FRAM²⁶ (MEN-Madagascar 2007, p. 1). Ces maîtres sont rémunérés de différentes manières en fonction des possibilités des parents (budget des associations de parents d'élèves, parcelle

²⁶ FRAM = Fikambanan'ny Ray Amandrenin'ny Mpianatra et signifie Association des Parents d'Elèves.

de terrain à cultiver pendant un certain temps, etc.). Leur contrat est tacitement renouvelé. Cette pratique s'est étendue depuis lors et reste en vigueur aujourd'hui. Si au départ, les conditions requises pour être maître FRAM n'étaient pas clairement spécifiées, on observe aujourd'hui que la quasi-totalité des maîtres FRAM est titulaire d'au moins le BEPC.

Le cadre du ministère de l'Education interviewé a déclaré que, depuis 2003, le gouvernement malgache a décidé de réformer sa politique de recrutement des enseignants pour prendre en compte les maîtres FRAM. Depuis cette date, les maîtres FRAM sont subventionnés par le biais d'une indemnité mensuelle versée par le gouvernement pendant les 9 mois que dure l'année scolaire. Le montant de la subvention est de 27,5 Dollars US par maître FRAM par mois. De plus, par souci de normalisation, les quotas et les critères de recrutement sont désormais fixés par le Ministère de l'Education ; les communautés recrutent les enseignants uniquement en accord avec la circonscription scolaire (service du ministère de l'Education décentralisé au niveau local).

Il convient de noter qu'avant 2003, les maîtres FRAM étaient recrutés sans formation pédagogique initiale et ne recevaient qu'une formation continue d'une durée de 3 à 5 jours par bimestre, formation organisée en fonction des besoins exprimés par les enseignants ou constatés par les encadreurs locaux (directeur d'école, conseillers pédagogiques, inspecteurs). Des mesures sont mises en place depuis 2004 pour remédier au manque de formation des maîtres FRAM. Entre 2004 et 2006, près de 2 000 maîtres FRAM ont été sélectionnés, par voie de concours, pour recevoir une formation pédagogique initiale d'un an (MEN-Madagascar 2007, p. 1). A l'issue de cette formation, ils deviennent enseignants contractuels de l'Etat pendant 6 ans, avant d'accéder au statut de fonctionnaire.

Mali

L'information à notre disposition sur la politique des enseignants au Mali est limitée, aucun des questionnaires utilisés pour l'étude n'ayant pu être rempli pour ce pays. Les informations présentées ici sont une synthèse du rapport de l'étude sur la performance des enseignants contractuels publiée par le PASEC (PASEC 2004b).

Au cours des années 1980, les communautés ont été les premières à réagir au manque d'enseignants en recrutant elles-mêmes des enseignants appelés maîtres communautaires. Il faudra attendre le début des années 1990 pour que le gouvernement recrute pour la première fois des enseignants qui n'ont pas le statut de fonctionnaires. Cependant, de tels recrutements sont restés marginaux au regard du nombre d'enseignants fonctionnaires qui étaient recrutés

parallèlement (PASEC 2004b, p. 10). C'est en 1998 qu'une décision adoptée par le gouvernement va consacrer le recrutement d'enseignants contractuels comme politique pour les années à venir. Très rapidement, cette réforme va s'imposer comme la voie privilégiée de recrutement des enseignants : en effet, entre 1998 et 2002, les enseignants contractuels représentaient 86% des nouvelles recrues (PASEC 2004b, p.10).

Il faut noter que le type de contractuel pour l'enseignement public a évolué. Avant 2001, il n'y avait que des contractuels de l'Etat ; depuis 2002, les contractuels de l'enseignement fondamental relèvent de la compétence des collectivités territoriales en termes de recrutement, de gestion et de traitement salarial (cette décision a été prise dans le cadre du processus de décentralisation). Le recrutement se fait sur concours. Des personnes ne possédant pas de diplôme pour être enseignant peuvent être recrutées afin de pallier le manque d'enseignants ; toutefois, ils sont soumis à un stage pédagogique d'au moins 3 mois.

Depuis la fin de l'année 2009, le gouvernement malien a entamé des études visant à réformer sa politique pour intégrer, dans la fonction publique, tous les enseignants contractuels (MEN-Mali 2009, document présenté à la conférence de Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires). L'objectif affiché est de revenir vers une politique de recrutement d'enseignants uniquement sous le statut de fonctionnaire.

Niger

Le Niger a, pour l'essentiel, privilégié le recrutement de fonctionnaires afin de pourvoir aux besoins en personnel de l'enseignement primaire. Les personnes recrutées avaient un niveau académique BEPC ou Baccalauréat et suivaient une formation de deux ans ou de trois ans dans une école normale. Tous les enseignants étaient titulaires d'un diplôme professionnel et avaient le titre d'instituteur ou d'instituteur adjoint (PASEC 2004c, p. 15). En début de carrière, un instituteur recevait un salaire mensuel d'environ 98 000 francs CFA et un instituteur adjoint recevait environ 77 000 francs CFA. Une autre catégorie de maîtres, portant le titre de moniteur et recruté au niveau du Certificat de Fin d'Etudes du Premier Degré avec une formation initiale d'un an, existait également, mais était en extinction, car ce mode de recrutement a cessé depuis 1988 (source : interview avec un ex-secrétaire général du ministère de l'Education). Leur salaire oscillait entre 20 000 francs CFA en début de carrière et 50 000 francs CFA en fin de carrière.

Les deux principaux modes de recrutement qui existaient jusqu'en 1998 (instituteurs et instituteurs adjoints) ont montré leurs limites dans un contexte marqué par un accroissement

de la demande sociale d'éducation et leur implication en termes de contraintes budgétaires (Le salaire des enseignants représentait 85% du budget courant de l'éducation ; de plus, le Niger était le pays où le salaire relatif des enseignants était le plus élevé : 10 unités de PIB par habitant alors que les normes de l'Initiative Fast-Track (FTI)²⁷ recommandent 3,5 unités de PIB par habitant). Aussi, pour faire face à cette situation, le gouvernement a décidé de réformer sa politique de recrutement des enseignants.

Depuis 1998, un nouveau mode de recrutement des enseignants appelé volontariat de l'éducation a été décidé. Les enseignants recrutés par cette voie sont appelés enseignants volontaires. Le volontaire est un jeune diplômé sans emploi ayant opté de bon gré, et en toute responsabilité, de se mettre à la disposition du Ministère de l'Education Nationale en vue de dispenser des cours dans les écoles primaires. Il est lié à la collectivité par un contrat signé par les deux parties (mais son salaire vient de l'autorité centrale). La collectivité s'entend : conseil régional de l'éducation ou conseil sous-régional tel que défini par la loi d'orientation du système éducatif du Niger. Les candidats au titre de volontaire doivent subir un test de recrutement organisé par le service des volontaires de l'éducation en relation avec les directions régionales de l'éducation. Ce test est ouvert aux jeunes nigériens des deux sexes âgés de 18 ans au moins et 35 ans au plus et titulaires de l'un des diplômes suivants : BEPC, CFEEN (Certificat de Fin d'Etude à l'Ecole Normale), Baccalauréat. Le résultat du test est proclamé au niveau de chaque région sur la base du quota alloué à chacune d'elles par le secrétariat général du Ministère de l'Education Nationale. Il est prévu une formation initiale de 45 jours aux candidats retenus définitivement à l'issue du test de recrutement et n'ayant aucune compétence professionnelle. Les titulaires du CFEEN ne sont donc pas concernés.

Le volontaire de l'éducation touche un pécule mensuel de 35 000 francs CFA. En plus de son pécule, le volontaire a droit aux allocations familiales, à des vacances annuelles, au congé de maternité, aux congés de maladie, à des autorisations d'absence, aux frais de transport pour rejoindre son poste, à une protection statutaire contre les menaces, outrages, injures ou diffamations dont il peut être l'objet à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions, à des attestations signifiant qu'il a régulièrement accompli sa tâche. En cas de décès, un capital décès d'un montant équivalent à six mois de pécule est versé aux ayants droit. Le contractuel quant à lui s'engage à assurer pendant la durée du contrat les cours dans les écoles primaires relevant de la Direction Régionale de l'Education ayant procédé à son recrutement, accepter le lieu d'affectation qui lui sera proposé, accepter le calendrier scolaire ainsi que les horaires

²⁷ L'Initiative Fast-Track (FTI) a été créée après le Forum Mondial sur l'Education de 2000 en vue d'appuyer les pays en développement dans la mise en œuvre de politiques crédibles de développement du secteur éducatif. Pour cela, des indicateurs clés et des valeurs références de ces indicateurs ont été identifiées ; les pays doivent ensuite adopter des politiques qui permettent de tendre vers ces valeurs.

des cours en vigueur, se soumettre aux contrôles pédagogiques et tout autre type de contrôle permettant de juger de l'efficacité de son travail.

De 1998 à 2002 vont coexister deux modes de recrutement d'enseignants : le recrutement comme fonctionnaire, réalisé parmi les sortants des écoles de formation et à concurrence du nombre de places disponibles et le recrutement comme volontaire (PASEC 2004c, p. 15). Ce statut est ouvert aux sortants des écoles de formations qui n'ont pas été recrutés comme fonctionnaires et aux titulaires du BEPC sans formation initiale qui prétendent à l'enseignement. D'après l'ex secrétaire générale, cette situation posait des problèmes dans la mesure où : « *d'une part des personnes ayant reçu la même formation et ayant les mêmes qualifications exerçaient le même travail et étaient payés différemment (sortants des écoles recrutés comme fonctionnaires vs. sortants des écoles recrutés comme volontaires), et, d'autre part, des personnes n'ayant aucun diplôme pédagogique étaient embauchées pour faire le même travail et recevaient le même salaire que des personnes possédant un diplôme pédagogique* ». Cette situation instable va être remplacée par une nouvelle modification de la politique de recrutement des enseignants en 2003 : c'est la politique des enseignants contractuels. Elle consacre l'arrêt du recrutement des sortants des écoles de formation comme fonctionnaire et pose une condition au recrutement des titulaires du BEPC n'ayant pas reçu de formation pédagogique. Les enseignants contractuels vont désormais être recrutés uniquement parmi les sortants des écoles d'instituteurs, ce qui signifie qu'ils doivent avoir suivi une année de formation pédagogique initiale et posséder un diplôme pédagogique. Si jamais le nombre de sortants des écoles de formation ne suffit pas pour satisfaire les besoins en enseignants, alors le recrutement de titulaires du BEPC et n'ayant pas reçu de formation pédagogique sera autorisé ; ces derniers bénéficieront du statut de contractuels et participeront à des formations continues organisées de façon régulière.

En plus des conditions du contrat du volontaire, le contractuel est recruté pour 4 années et est rémunéré tous les mois à 60 000 francs CFA, soit une augmentation de 15 000 par rapport au volontaire. Au bout des 4 années, il peut candidater à la fonction publique (le nombre de places disponibles est surtout fonction des départs à la retraite); il doit dans ce cadre passer un concours d'intégration à la fonction publique. Une fois fonctionnaire, le salaire peut varier entre 98 000 francs CFA et 150 000 francs CFA suivant son reclassement. En 2007, on estimait à 22 974 le nombre de maîtres contractuels dans l'enseignement primaire nigérien, ce qui représente 77% du corps enseignant (MEN Niger 2009).

Lors de la conférence Bamako + 5, sur les enseignants non fonctionnaires, organisée du 27 au 29 octobre 2009, la délégation du Niger a présenté une communication indiquant que des études de faisabilité sont en cours pour intégrer tous les contractuels dans le corps des

enseignants fonctionnaires et reformer à terme la politique des enseignants pour revenir vers un système de recrutement d'enseignants uniquement sous le statut de fonctionnaire (MEN-Niger 2009).

République Centrafricaine

Il a été plus difficile de dater les grandes phases d'évolution de la politique des enseignants en République Centrafricaine. Cependant, certains documents à disposition ainsi que le questionnaire rempli par un assistant technique du ministère de l'Education, permettent de se faire une idée.

Jusqu'en 2006, le gouvernement centrafricain a continué d'appliquer la politique de recrutement d'enseignants comme fonctionnaires (agents supérieurs, instituteurs adjoints, instituteurs). Malheureusement, la mise en œuvre n'a pas pu se faire de façon continue dans le temps en raison du gel du recrutement, dans la fonction publique, imposé par les PAS et les troubles qu'a connus le pays (MEN-RCA 2008, p. 12). Les contraintes budgétaires étaient si fortes que l'Etat n'arrivait pas à payer les salaires. De plus, après la fin des conflits en 2003, le gouvernement ne recrutait plus d'enseignants. Face à la demande de scolarisation des familles, des voies alternatives de recrutement des enseignants ont été créées.

A part l'Etat, les communautés, à travers les associations de parents d'élèves et les communes, recrutent des enseignants : il s'agit respectivement des maîtres de parents et des maîtres communaux. Ce phénomène n'est pas systématique dans toutes les communes ni dans toutes les associations de parents d'élèves. Cela dépend du dynamisme de chaque organisation. Le statut et la rémunération des maîtres communaux et maîtres de parents varient d'une commune à une autre, ou d'une APE à une autre. Les écarts de salaires sont parfois très grands entre catégories d'enseignants : on estime qu'un enseignant instituteur titulaire touche 15 fois plus qu'un maître de parent (Banque mondiale 2008b, p. 73) ; de plus, les communautés paient de façon très irrégulière et parfois pas du tout les maître-parents. En 2006, près de 40% du corps enseignant du primaire était constitué de maîtres de parents recrutés sans formation initiale (Hamisso et Nkengne Nkengne, 2008, p. 12).

C'est en 2007 que le gouvernement centrafricain a adopté, avec l'appui de la Banque mondiale, une réforme de la politique de recrutement des enseignants. Les nouveaux enseignants sont recrutés par voie de concours au niveau du BEPC comme contractuels ; il y a signature d'un contrat tripartite entre l'enseignant, la communauté où l'enseignant va exercer et le ministère de l'Education. Cet enseignant suit une formation de deux ans dont la première

est théorique, et la deuxième est un stage pratique sous l'encadrement du directeur de l'établissement scolaire et de l'inspecteur pédagogique. Le maître contractuel reçoit un salaire mensuel de 30 000 francs CFA la première année de formation et de 35 000 francs CFA la deuxième année. Une fois devenu enseignant, son salaire passe à 60 000 francs CFA par mois (MEN-RCA 2008, p. 40).

Sénégal

Dans le passé, le Sénégal a toujours pratiqué une politique de recrutement d'enseignants en tant que fonctionnaires (recrutement de moniteurs, instituteurs, instituteurs adjoints). Comme une telle politique ne permettait pas de recruter suffisamment d'enseignants, il y a eu des recrutements de contractuels de façon ponctuelle²⁸ pour réduire le déficit, mais (d'après un responsable du projet des volontaires de l'éducation), cela n'a jamais été envisagé comme une politique à étendre, et des mesures existaient pour permettre à ces contractuels d'intégrer la fonction publique.

Au début des années 1990, le Sénégal fut confronté à une baisse régulière de sa couverture scolaire. Malgré les nombreuses mesures prises (création des classes à double flux, renforcement des classes multigrades, création des écoles de formation des instituteurs qui forment en un an au lieu de quatre ans, recrutement d'instituteurs adjoints plutôt que d'instituteurs, etc.), le taux de scolarisation est passé de 58% à 54% entre 1990 et 1994. Selon un ex ministre de l'Education interrogé, cette baisse a été attribuée au manque d'enseignants. Pour stopper cette décroissance du taux de scolarisation, le gouvernement sénégalais a adopté en 1995 une réforme de la politique de recrutement des enseignants nommée politique des volontaires de l'éducation.

Les conditions de cette nouvelles politique sont décrites dans le décret N°00005558 MEM/MDCEBLN du 15 juin 1995. Le volontaire de l'éducation est recruté via un concours parmi les jeunes de 18 à 35 ans, titulaires du BEFM²⁹ ou de tout autre diplôme équivalent ou supérieur. A l'issue du test de recrutement, le volontaire suit une formation de 3 mois et touche un salaire de 50 000 francs CFA par mois, pendant 9 mois dans l'année (contre 90 000 francs CFA au moins pour un instituteur adjoint et 120 000 francs CFA au moins pour un

²⁸ Ces enseignants recrutés comme contractuels étaient qualifiés « d'ailes de dindes », en référence au fait que ce recrutement a eu lieu au moment où on observait un afflux d'ailes de dindes provenant de l'étranger sur le marché sénégalais, situation qui posait des problèmes aux éleveurs locaux.

²⁹ Le BEFM = Brevet de Fin d'Etudes Moyen. Il correspond au diplôme plus connu sous le sigle BEPC, sanctionnant la validation de 10 années d'études.

instituteur ; ils sont payés sur 12 mois). Son contrat est de deux ans renouvelable une fois. Cette politique a permis au gouvernement sénégalais de passer du recrutement d'environ 500 enseignants fonctionnaires par an au recrutement de près de 2 500 enseignants volontaires par an (interviews avec un représentant des syndicats d'enseignants).

Prévue pour durer 4 ans (source : interviews avec des responsables du ministère de l'Education et des syndicalistes), cette politique a finalement été adoptée comme voie de recrutement des enseignants. Sous la pression des syndicats d'enseignants, des modifications ont été apportées à la politique : un plan de carrière qui n'existe pas au début a été défini, offrant à tout volontaire la possibilité de devenir un jour fonctionnaire. De plus, un système d'assurance maladie a été mis en place et le salaire du volontaire a été progressivement revalorisé : d'abord à 70 000 francs CFA par mois en 1998 puis à 90 000 francs CFA en 2004. La durée de formation initiale qui était de 3 mois au départ a été prolongée à 6 mois en 2002, puis à 9 mois en 2008. Pour assurer cette formation, une école de formation d'instituteurs a été créée dans chaque province (région) du pays.

Selon les interviewés, aussi bien avec les agents du ministère de l'Education qu'avec les syndicats d'enseignants, depuis 1998, le volontaire est payé tous les mois et le volontariat constitue la seule voie d'entrée dans la fonction enseignante. Aujourd'hui, pour devenir enseignant fonctionnaire, il faut avoir exercé dans l'enseignement pendant au moins 4 années (2 années comme volontaire et 2 années comme contractuel, statut mieux rémunéré que celui de volontaire) posséder un diplôme pédagogique et réussir à un concours d'entrée à la fonction publique. Le nombre de postes de fonctionnaires à pouvoir chaque année est fonction des possibilités budgétaires (départs à la retraite et abandons de postes).

Tchad

A l'instar des autres pays, la politique traditionnelle de recrutement des enseignants au Tchad regroupait les catégories de moniteurs, moniteurs supérieurs, instituteurs adjoints et instituteurs (Nomaye 2006, p. 2). Ils étaient formés soit dans des écoles nationales d'instituteurs, soit dans des centres pédagogiques de Brazzaville (Congo). Au lendemain des indépendances, la forte demande de scolarisation a poussé l'Etat à créer quatre nouveaux centres de formation d'instituteurs. Malgré cet effort, il a fallu faire recours au recrutement des « moniteurs contractuels », titulaires du CEPE, sans formation pédagogique, pour faire face à la très forte demande de scolarisation de cette époque. Les moniteurs contractuels devaient par la suite recevoir une formation spéciale au Centre de Formation des moniteurs

brevetés de Bongor. Cela a permis de mieux les outiller pédagogiquement et, sur le plan de la carrière, un reclassement dans la fonction publique avec le grade de moniteur breveté qui les situe entre les moniteurs et les moniteurs supérieurs, ce qui est plus avantageux pour eux. La formation des instituteurs adjoints a aussi connu un léger changement au niveau du recrutement : peuvent être admis non seulement les titulaires du BEPC, mais également des candidats ayant le niveau de classe de troisième de l'enseignement secondaire. Cette mesure incitative exceptionnelle permettait simplement d'attirer davantage de jeunes vers la carrière enseignante.

Malheureusement, le pays a connu entre 1979 et 1982 une guerre civile qui a détruit toutes les structures de l'Etat. Plusieurs centres de formation pédagogique étaient fermés pendant cette période. Après le retour relatif de la paix en 1982, comme l'Etat manquait de moyens humains et financiers pour relancer les activités socio-économiques, les parents se sont organisés au niveau communautaire pour créer des écoles dites spontanées (on en dénombrait des milliers) et recruter des personnels pour y enseigner (MEN-Tchad 2007, p. 1). Ces écoles ainsi que leurs enseignants étaient entièrement à la charge des parents. La plupart des enseignants de ces écoles appelés maîtres bénévoles étaient recrutés localement parmi les ressortissants du village ; ils étaient peu rémunérés et souvent en nature (mil, sorgho, arachides), en grande partie par des rations alimentaires du PAM qui leur étaient affectées par les responsables de communauté. Cette période dura plusieurs années. Au fur et à mesure que la situation du pays se redressait, certaines de ces écoles étaient transformées en écoles publiques à la demande des parents (ces transformations créent une certaine obligation pour l'Etat de participer aux dépenses de fonctionnement de ces écoles).

Parallèlement à cette forte implication des communautés dans la gestion de l'école, les écoles de formation d'instituteurs ont été rouvertes après la guerre. En plus des formations précédentes, il a été créé en 1987 une filière pour la formation d'instituteurs bacheliers (titulaire du Baccalauréat + 1 an de formation pédagogique initiale). La première promotion comptait 750 instituteurs. Néanmoins, le volume des enseignants recrutés par les parents restait grandissant à tel point que l'Etat, en collaboration avec les Partenaires Techniques et Financiers notamment la Banque Mondiale, a organisé en 2000 un séminaire national sur la valorisation des initiatives communautaires en éducation. Au terme de ce séminaire, une Fédération Nationale des Associations des Parents d'Elèves (FENAPET) a été créée. Par la suite, un protocole signé en 2001 reconnaît le rôle clé que joue la communauté dans le développement de l'éducation et définit le rôle de chaque acteur. Ainsi, l'Etat assure la formation des communautés en matière de gestion des ressources éducatives, assure une formation pédagogique aux enseignants recrutés par les communautés, et accorde une rémunération complémentaire aux maîtres communautaires suivant des quotas annuels. Les

critères de prise en charge d'une communauté par l'Etat sont les suivants : la communauté demandeuse compte des femmes en son sein et cette communauté recrute des enseignants ayant le niveau requis pour enseigner (BEPC ou classe de 4^{ème} au moins pour les maîtres femmes). C'est ainsi que la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été officiellement adoptée au Tchad. (MEN-Tchad 2007, MEN-Tchad 2009).

Parallèlement à l'emploi des maîtres communautaires, la formation d'instituteurs bacheliers se poursuit dans les 8 écoles normales d'instituteurs que compte le pays. Depuis 2004, une composante formation des maîtres communautaires est mise en place dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme du Secteur Educatif Tchadien (PARSET). Elle dispose de deux niveaux de formation dits niveau 1 et niveau 2. Le maître communautaire de niveau 1 dont la formation dure 45 jours perçoit un salaire de 30 000 francs CFA par mois dont 5 000 francs versés par la communauté recruteuse et 25 000 francs par l'Etat. Le maître communautaire de niveau 2 dont la formation dure deux fois 75 jours étales sur deux années après le niveau 1, perçoit un salaire de 45 000 francs CFA par mois dont 9 000 francs versés par l'APE et 36 000 francs par l'Etat (MEN-Tchad 2007, document présenté au séminaire du CIEP sur la professionnalisation des enseignants). Le contrat du maître communautaire est tacitement renouvelé. En 2005, les maîtres communautaires représentaient 65% du corps enseignant du primaire estimé à environ 16 700 enseignants (MEN-Tchad 2009, p. 8). S'il répond aux conditions exigées (être âgé de moins de 35 ans, réussir à un concours de la fonction publique, être titulaire d'un diplôme pédagogique), un maître communautaire de niveau 2 peut prétendre à une intégration à la fonction publique.

Togo

Le Togo a initialement recruté des enseignants uniquement sous le statut de fonctionnaires, selon le modèle installé durant la colonisation : les enseignants étaient recrutés au niveau BEPC et recevaient 3 années de formation dans une école normale d'instituteurs. Une première réforme du recrutement des enseignants interviendra en 1983 et concerne spécialement le volet formation des enseignants (PASEC 2004a, p. 29). Elle consistera à ramener la durée de formation de trois ans à un an, tout en relevant le niveau de recrutement (du BEPC au Baccalauréat). Toutefois, l'application de cette réforme s'est montrée chaotique puisqu'entre 1985 et 1996, seules trois promotions ont été formées. Il faut probablement rapprocher cela des crises d'abord économiques et plus tard politiques qu'a connues le pays.

Le déficit en offre éducative qui s'est aggravé au cours de la période 1983-1996 va forcer les communautés à créer des écoles dites écoles d'initiatives locales (EDIL) et à recruter elles-

mêmes des enseignants. Ces enseignants dits temporaires n'ont reçu aucune formation professionnelle initiale. C'est seulement en 1996 que le gouvernement va à nouveau recruter des enseignants de façon régulière (PASEC 2004a, p. 29). Appelés maîtres auxiliaires, ces nouveaux enseignants sont recrutés au niveau Baccalauréat sans formation initiale et perçoivent 90% du salaire d'un fonctionnaire (source : interview avec un cadre politique du ministère de l'Education). Le contrat est signé pour 5 ans ; au bout de cette période, l'enseignant auxiliaire peut passer des examens professionnels et prétendre à une intégration dans la fonction publique. Depuis 1996, cette politique est le seul mode de recrutement et d'évolution dans l'enseignement au Togo.

Après cet aperçu des cas pays, il faut souligner que les réformes des années 1990 n'ont pas été mises en place sans heurts. Des voix se sont élevées, notamment celle des syndicats d'enseignants fonctionnaires, pour critiquer ces réformes considérées comme devant nécessairement conduire à une baisse de la qualité de l'éducation et une destruction progressive du système éducatif (Zoungrana 2006, De Ravignan 2007). De plus, les enseignants contractuels devenus nombreux au fil du temps se sont regroupés en syndicats pour réclamer les mêmes traitements que les enseignants fonctionnaires (Au Sénégal, on dénombrait un peu plus de 30 syndicats d'enseignants en 2008 contre seulement 2 en 1995. Au Bénin, on compte près de 60 syndicats en 2010 contre seulement moins de 10 en 1997, source : interviews réalisées au Sénégal et au Bénin). Toutes ces protestations, l'expérience des mises en œuvre et la relance économique ont conduit à une modification progressive de la politique des enseignants contractuels. En conséquence, pour la plupart des pays, il faut prendre en compte une dimension temporelle dans la description de ce qu'est le nouveau mode de recrutement des enseignants. Dans cette recherche, le choix est fait de distinguer deux points : le premier est la réforme de la politique de recrutement des enseignants telle qu'elle existait au moment de son adoption, et le second est la réforme de la politique de recrutement des enseignants telle qu'elle se présente en 2007, moment où la collecte des données utilisées dans cette recherche a commencé. Les stades intermédiaires de la réforme seront mentionnés, mais ne seront pas analysés (en réalité, analyser ces stades intermédiaires requiert de se focaliser sur des études de cas pays de façon plus approfondie. Par rapport aux questions de recherche de cette thèse, se focaliser sur le début de la réforme et son état en 2007 apporte déjà assez d'éléments).

Aujourd'hui, on assiste à une convergence des différentes réformes vers un modèle où les enseignants sont d'abord recrutés comme non fonctionnaires, exercent la fonction pendant un certain temps avec des contrats limités, puis à caractère permanent et, s'ils remplissent un

certain nombre de conditions, peuvent intégrer la fonction publique. C'est le cas notamment au Bénin, au Cameroun, à Madagascar et au Sénégal.

Bien que la réforme du recrutement des enseignants tende à rendre satisfaction en termes de couverture scolaires, quelques pays (Guinée, Mali, Niger) ont amorcé un retour vers une politique de recrutement des enseignants en tant que fonctionnaires.

Un dernier point à préciser est la place de l'enseignement privé laïc et confessionnel dans le système éducatif. Pendant que les écoles communautaires s'efforcent de s'aligner sur les modes de fonctionnement des écoles publiques, les écoles privées laïques et confessionnelles fonctionnent de façon autonome. Ces écoles ont leurs propres critères de recrutement des enseignants, sont très sélectives du point de vue des élèves qu'ils accueillent et représentent en moyenne 13% du système éducatif africain. Pour toutes ces raisons, le secteur privé n'est pas analysé spécifiquement ; cependant, il est implicitement contenu dans les analyses du contexte de la réforme.

Ce bref aperçu des spécificités pays en matière de recrutement des enseignants montre que, pour chaque type de recrutement, il convient de distinguer : l'agent qui recrute (c'est-à-dire qui paie le salaire de l'enseignant : Etat vs. communautés), le statut sous lequel l'enseignant est recruté (fonctionnaire vs. contractuel de l'Etat ou contractuel des communautés), la durée de la FPI (Formation Professionnelle Initiale : durée d'au moins un an vs. durée courte, généralement 1 à 3 mois ou pas de formation) et les possibilités d'évoluer en grade (existence de perspective de carrière). Ces informations sont utilisées dans la section suivante pour dresser une typologie des modes de recrutement d'enseignants.

2.3. Une typologie des modes de recrutement d'enseignants

A part les éléments mentionnés ci-dessus, une autre dimension qu'il peut être utile de considérer dans l'identification des modes de recrutement des enseignants est le niveau des salaires. En effet, on a vu que les enseignants les mieux payés sont les fonctionnaires, suivis des contractuels de l'Etat ; les contractuels des communautés quand à eux reçoivent les salaires les plus bas. Par conséquent, il apparaît que la dimension salariale est déjà implicitement prise en compte par les éléments mentionnés. C'est pourquoi, le niveau de salaire, bien que

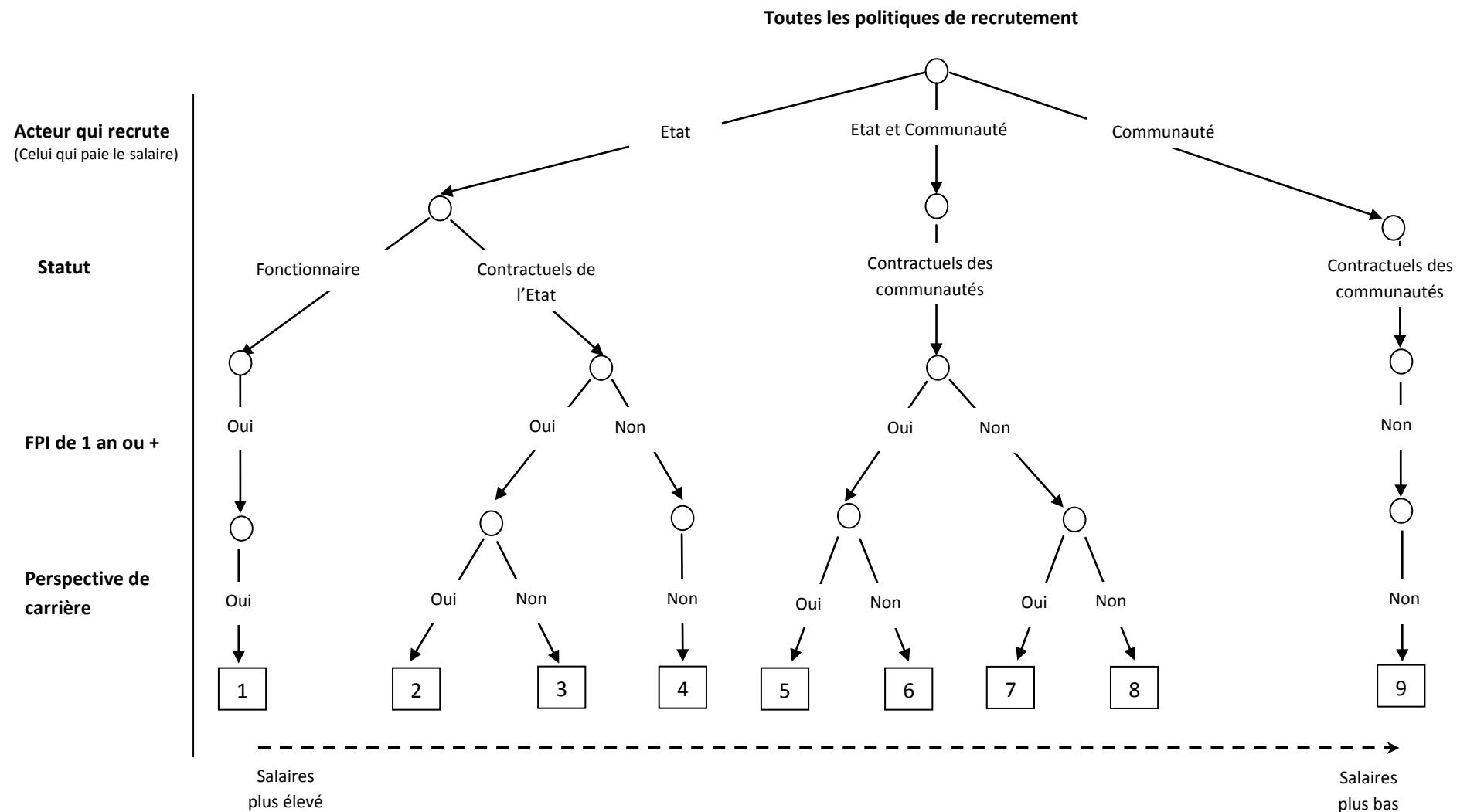
dimension cruciale des réformes, n'est pas considéré comme un élément explicite dans la typologie qui est dressée.

D'après les cas spécifiques, on observe des modes de recrutement différents dans un même pays, parfois, au cours de la même année. De plus, toujours dans le même pays, un mode de recrutement évolue dans le temps. La typologie proposée a pour but de synthétiser cette réalité complexe grâce à un nombre réduit d'éléments. La technique utilisée ici pour créer la typologie est appelée hiérarchie des partitions (Bry 1997, p. 6). Elle consiste à considérer que les modes ou formes de recrutement d'enseignants observées constituent un ensemble et que chaque mode de recrutement est un élément de cet ensemble. La technique propose de croiser les modalités des éléments mentionnés plus haut (agent recruteur, statut, durée de formation professionnelle initiale et existence d'un plan de carrière), ce qui conduit à découper cet ensemble en sous ensembles disjoints. Chaque sous ensemble ainsi obtenu identifie des modes de recrutement d'enseignants semblables du point de vue des éléments ou dimensions considérées. Pour des questions de simplification de la représentation, la typologie est construite uniquement sur les modes de recrutement d'enseignants qui ont existé après 1990, année où les pays se sont engagés à atteindre la Scolarisation Primaire Universelle (SPU).

L'application de la technique conduit à la création d'une typologie composée de neuf groupes de politique de recrutement d'enseignants (cf. graphique 2.1). Au fur et à mesure qu'on se déplace vers la droite (du groupe 1 vers le groupe 9), le niveau de salaire baisse. Le reste de la section décrit chacun des groupes.

Graphique 2.1 : Typologie des formes de recrutement d'enseignants en Afrique francophone

(Hormis le privé laïc et confessionnel)



Description des groupes de la typologie :

Lorsque la politique de recrutement décrite existe dans le pays depuis longtemps, soit avant 1990, alors l'année n'est pas précisée.

Groupe 1

Caractéristiques : Enseignants recrutés par l'Etat, sous le statut de fonctionnaires. Ces derniers reçoivent une formation professionnelle initiale (FPI) d'une durée supérieure ou égale à un an et peuvent progresser en grade.

Pays concernés : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Niger, Sénégal, République Centrafricaine, Tchad, Togo.

Groupe 2

Caractéristiques : Enseignants recrutés par l'Etat, sous le statut de contractuels de l'Etat. Ces derniers reçoivent une formation professionnelle initiale et peuvent progresser en grade.

Pays concernés : Benin 2005, Burkina Faso 2002, Cameroun 2003, Guinée 2005, Niger 2003, Sénégal 2004.

Groupe 3

Caractéristiques : Enseignants recrutés par l'Etat, sous le statut de contractuels de l'Etat. Ces derniers reçoivent une formation professionnelle initiale d'une durée supérieure ou égale à un an, mais ne peuvent pas progresser en grade.

Pays concernés : Guinée 1998, Mali 1998, Niger 1998.

Groupe 4

Caractéristiques : Enseignants recrutés par l'Etat, sous le statut de contractuels de l'Etat. Ces derniers ne reçoivent pas une formation professionnelle initiale (ou alors une simple mise au point d'une durée inférieure à un an) et ne peuvent pas progresser en grade.

Pays concernés : Bénin 1997, Mali 1998, Niger 1998, Sénégal 1995.

Groupe 5

Caractéristiques : Enseignants recrutés conjointement par l'Etat et les communautés. Ils ont le statut de contractuels des communautés, reçoivent une formation professionnelle initiale et peuvent progresser en grade.

Pays concernés : Madagascar 2003, République Centrafricaine 2007.

Groupe 6

Caractéristiques : Enseignants recrutés conjointement par l'Etat et les communautés. Ils ont le statut de contractuels des communautés, reçoivent une formation professionnelle initiale, mais ne peuvent pas progresser en grade.

Pays concernés : Mali 2002.

Groupe 7

Caractéristiques : Enseignants recrutés conjointement par l'Etat et les communautés. Ils ont le statut de contractuels des communautés, ne reçoivent aucune formation professionnelle initiale (ou alors une simple mise au point d'une durée inférieure à un an), mais, peuvent progresser en grade.

Pays concernés : Bénin 2007, Burkina Faso 2008, Tchad 2001.

Groupe 8

Caractéristiques : Enseignants recrutés conjointement par l'Etat et les communautés. Ils ont le statut de contractuels des communautés, ne reçoivent aucune formation professionnelle initiale (ou alors une simple mise au point d'une durée inférieure à un an), et ne peuvent pas progresser en grade.

Pays concernés : Mali 2002.

Groupe 9

Caractéristiques : Enseignants recrutés par les communautés. Ils ont le statut de contractuels des communautés, ne reçoivent aucune formation professionnelle initiale (ou alors une simple mise au point d'une durée inférieure à un an) et ne progressent pas en grade.

Pays concernés : Bénin 1999, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire 2002, Madagascar, Mali, République Centrafricaine, Tchad.

Au-delà des groupes, le graphique 2.1 met en évidence ce qui a changé dans la politique de recrutement des enseignants. Avant 1990, c'est uniquement les branches menant au Groupe 1 et au Groupe 9 qui existaient. Le Groupe 1 traduit le fait que tous les enseignants étaient recrutés comme fonctionnaires. Le Groupe 9 illustre le fait que, très tôt, certaines communautés ont commencé à recruter des enseignants pour combler le manque laissé par les limites de la politique de recrutement des enseignants en tant que fonctionnaires. Toutes les autres formes de politiques (celles traduites par les groupes 2 à 8), sont nées après 1990.

Après cet aperçu des politiques de recrutement des enseignants, on constate que, bien que les raisons évoquées pour adopter une réforme de la politique des enseignants ainsi que les objectifs visés soient les mêmes, les différents gouvernements ont donné des formulations différentes à leurs réformes, ce qui suscite un certain nombre de questions qui sont posées dans la section 2.4.

2.4. Les questions que pose la réforme de la politique de recrutement des enseignants en Afrique francophone

La section précédente a montré que les profils des nouveaux enseignants et leurs conditions de recrutement sont précaires au regard de celui de leurs collègues fonctionnaires qui pourtant exercent le même travail. Ceci pose des questions quant à la conséquence que cela peut avoir sur la motivation des enseignants en Afrique francophone. Jusqu'à présent, peu d'études se sont focalisées sur le sujet (MEN-Sénégal 2000, Bennel 2004, Michaelowa et Wittmann 2007). Par ailleurs, on observe que, malgré ces conditions précaires, un nombre élevé de candidats veulent devenir enseignants contractuels. Par exemple, lors du premier recrutement au Sénégal, près de 32 000 personnes ont posé leur candidature pour 1 200 postes ouverts (Ndoye 2001, p. 10). Selon l'entretien réalisé avec un responsable du projet des volontaires chargé du recrutement et de la gestion des nouveaux enseignants, il y a aujourd'hui près de 50 000 candidats chaque année pour environ 3 000 postes ouverts. Sur ce point, le Sénégal apparaît plutôt comme un cas extrême. En effet, les chiffres sont plus modestes au Niger ; l'ex secrétaire général a déclaré que les chiffres se situent à environ 5 000 postulants pour près de

2 000 postes ouverts. Malgré ces écarts, il y a une confirmation du fait que les nouveaux modes de recrutement d'enseignants attirent les jeunes.

Dans tous les pays, les entretiens révèlent que, même si des chiffres précis sur la question n'existent pas, les enseignants non fonctionnaires ne se plaignent pas de leur situation précaire au point d'abandonner le métier plus que les enseignants fonctionnaires. Cette observation est faite aussi bien par les cadres des ministères de l'Education que par les représentants des syndicats d'enseignants. Lorsqu'il leur a été demandé d'estimer à peu près à combien se situerait le taux d'abandon de poste chez les enseignants contractuels, tous les interviewés ont déclaré, sur la base d'une estimation grossière, qu'il ne devrait pas dépasser 5%. La question de l'attractivité de cet emploi (et notamment des nouveaux statuts d'enseignants) mérite donc une attention.

La moindre qualification des enseignants non fonctionnaires suscite des questions quant à la conséquence sur la qualité de l'éducation. Jusqu'à présent, c'est ce point qui a le plus attiré l'attention. Beaucoup de recherches existent sur le sujet (Vegas and De Laat 2003 ; PASEC 2003, 2004a, 2004b, 2004c et 2006 ; Bernard, Tiyab et Vianou 2004; Duthilleul 2005; Bourdon, Frölich et Michaelowa 2006 et 2010, Diop 2011), mais ne donnent pas des résultats tranchés. On a des situations où les enseignants fonctionnaires sont plus performants que les enseignants contractuels, des situations où c'est l'inverse qui s'observe, mais aussi des situations où il n'y a pas de différences de performance. Toutefois, il y a accord sur le fait que le niveau général de la qualité de l'éducation en Afrique francophone est faible, et les facteurs d'amélioration de la qualité sont à rechercher plus dans des aspects de gestion pédagogique et administrative des systèmes éducatifs que sur le simple aspect du statut de l'enseignant.

Deux des objectifs assignés à la réforme du recrutement des enseignants sont l'amélioration de la couverture scolaire et la réduction du chômage chez les jeunes diplômés. Bien que les estimations soient fragiles, il y a accord sur le fait que cette réforme a permis d'inscrire des milliers d'enfants à l'école (cf. encadré n° 2.1). Cependant, l'impact de cette politique sur le chômage des jeunes diplômés reste non examiné.

Les questions présentées dans les trois paragraphes précédents renvoient à des aspects liés aux effets de la réforme de la politique de recrutement des enseignants. D'autres questions qui sont plutôt relatives à l'élaboration de la réforme et à son adoption restent non examinées. Par exemple :

- Il y a eu une large reconnaissance du fait que la politique de recrutement des enseignants qui était pratiquée jusque dans les années 1980 était incompatible avec la volonté d'étendre la scolarisation. Mais, on a observé un délai relativement long entre cette information et une première décision de réformer la politique. De plus, certains

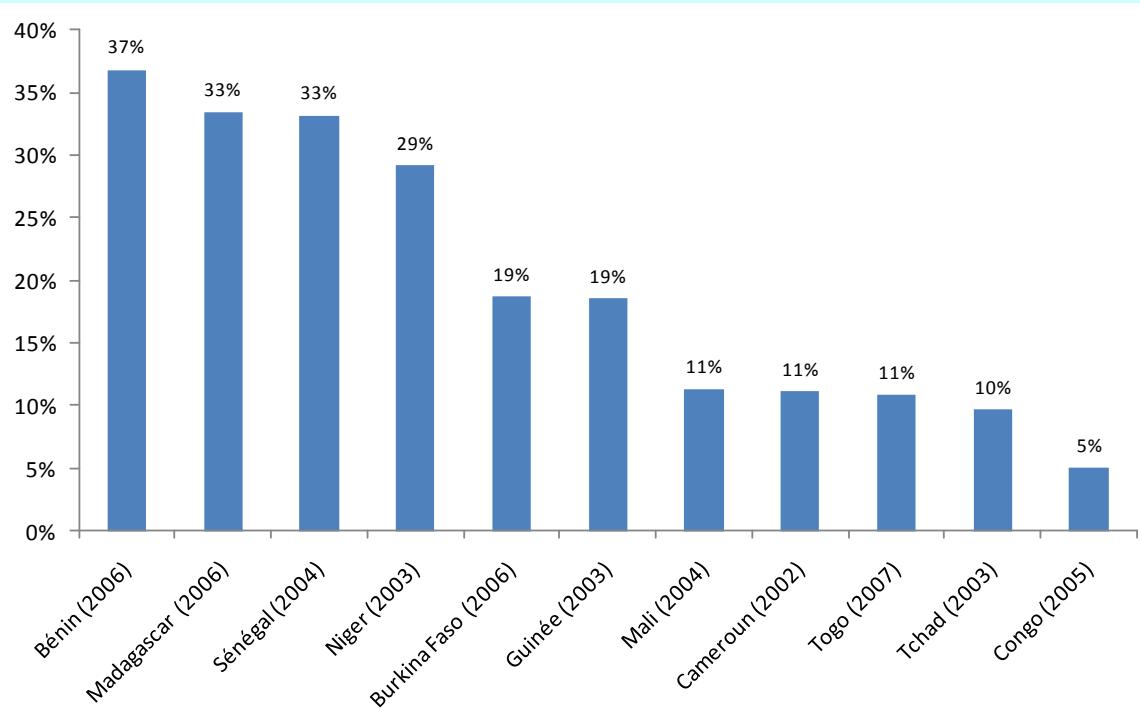
pays (à l'exemple de la Côte d'Ivoire et du Gabon) n'ont, jusqu'à présent, pas adopté de réforme de la politique de recrutement des enseignants. On peut donc se demander quels sont les facteurs qui déterminent le choix d'un gouvernement d'adopter une nouvelle politique de recrutement des enseignants.

- On observe de grandes diversités, selon les pays, dans les profils des enseignants non fonctionnaires. De plus, la réforme apparaît (du moins sur papier) mieux réussie en termes d'atteinte des objectifs dans certains pays que dans d'autres. Qu'est-ce qui explique cela ? Quel a été le rôle des acteurs dans les formulations des politiques ?
- Ces dernières années, quelques pays ont amorcé un retour vers la politique d'avant la réforme. Qu'est ce qui explique un tel revirement ? Peut-on penser que les contraintes jadis évoquées pour adopter la réforme ont disparu ?

Toutes ces questions demeurent non examinées et appellent à des études en vue d'éclairer l'élaboration des politiques éducatives et plus généralement des politiques publiques en Afrique sub-saharienne. Les chapitres suivants tenteront d'apporter des éléments de réponse aux deux premières questions. Malheureusement, la troisième question ne sera pas analysée car cela nécessite un examen de la mise en œuvre de la réforme (analyse de l'étape mise en œuvre du cycle politique), aspect qui à lui tout seul constitue un sujet de recherche et par conséquent, est au-delà des ambitions de cette thèse.

Encadré n° 2.1 : Impact de la politique de recrutement des enseignants non fonctionnaires sur la couverture scolaire

Le graphique suivant montre pour quelques pays des pourcentages représentant les gains en enfants scolarisés entre la situation actuelle et une situation où les gouvernements auraient continué d'appliquer la politique traditionnelle de recrutement des enseignants en tant que fonctionnaires, à ratio élèves-maître constant.



Source : Pôle de Dakar (2009): p. 98.

Les pourcentages correspondent à des gains estimés en terme absolu, à près de 499 834 enfants scolarisés en plus au Bénin et 31 118 enfants scolarisés en plus au Congo. C'est à Madagascar que le gain en terme absolu est le plus considérable : près de 1 236 239 enfants scolarisés en plus.

2.5. Conclusion

Ce chapitre a décrit les spécificités pays dans l'évolution de la politique de recrutement des enseignants. Il en dérive une typologie des différentes formes de recrutement d'enseignants en Afrique francophone. Cette typologie met en évidence les différences de comportement des gouvernements face à la réforme : pendant que certains l'ont adopté, d'autres ont conservé la politique de recrutement des fonctionnaires. Par ailleurs, l'objectif de la réforme étant de recruter plus d'enseignants avec le même niveau de ressources éducatives, on se serait attendu que les salaires des nouveaux enseignants soient significativement plus bas que celui des fonctionnaires. On se rend compte que ce n'est pas le cas dans tous les pays.

Toutes ces diversités, ainsi que les récents développements de la réforme qui tendent à revenir vers un le recrutement unique sous le statut de fonctionnaire posent plusieurs questions qui malheureusement ne peuvent pas être toutes abordées dans cette thèse.

Il convient néanmoins de s'attarder sur deux points qui jusqu'à présent n'ont pas été abordé dans la littérature scientifique : il s'agit de l'analyse des processus politiques qui sous-tendent les réformes et du rôle que jouent les autres acteurs de l'éducation dans les formes que prennent ces réformes. Le chapitre 3 va analyser les contextes dans lesquels des gouvernements ont pu adopter la réforme et le rôle des acteurs politiques et éducatifs dans la formulation des réformes sera abordé au chapitre 4.

CHAPITRE 3 : LES CONTEXTES FAVORISANT LA REFORME DE LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

3.1. Introduction

Les chapitres précédents ont montré comment la question de la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été progressivement mise sur l'agenda des acteurs de l'éducation. C'est surtout les travaux de chercheurs en économie de l'éducation qui ont mis en évidence qu'il n'était pas envisageable d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle (SPU) si la politique traditionnelle de recrutement des enseignants en tant que fonctionnaires était maintenue (Banque mondiale 1988; Zymelman et De Stefano 1989, Orivel 1991, Mingat et Suchaut 2000, Mingat 2004). L'idée de la réforme n'est donc pas tellement de bannir la catégorie des enseignants fonctionnaires, mais de faire en sorte que le niveau de rémunération des enseignants soit compatible avec d'une part, le nombre d'enseignants qu'il est nécessaire de recruter et, d'autre part, les contraintes financières des Etats. Il fallait donc trouver des modes de recrutement alternatifs où le salaire des nouveaux enseignants serait réduit au regard des pratiques antérieures.

Cependant, 17 années après l'engagement des pays à atteindre la SPU, certains gouvernements n'ont toujours pas adopté de réforme. Par contre, parmi ceux qui ont changé leur politique, on observe des différences de comportement face à la réforme : pendant que les uns ont adopté la réforme assez rapidement, les autres ne l'ont fait que tardivement. Comment comprendre cette situation ? Est ce qu'il existe des conditions favorables qu'un pays doit atteindre pour que le gouvernement puisse réformer sa politique de recrutement des enseignants ?

Ce chapitre a pour but d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations. Pour y parvenir, la section 3.2 discute d'abord ce qui va être considéré comme une « réforme » dans ce contexte. Ensuite, la section 3.3 fait recours au modèle d'innovation développé par Berry et Berry (1990, 2007) ; c'est un modèle qui unifie plusieurs théories traitant des raisons qui poussent un gouvernement à innover. Les apports de ce modèle sont complétés par les récents travaux sur la diffusion des politiques pour émettre des propositions sur les facteurs déterminant le choix d'un gouvernement d'adopter la réforme de sa politique de recrutement des enseignants.

Les propositions émises sont ensuite testées avec la méthode analyse quali-quantitative comparée (AQQC). Cette méthode a été choisie en raison de sa capacité à traiter des échantillons de taille réduite. En effet, l'analyse quali-quantitative comparée combine des aspects des méthodes quantitatives et des aspects des méthodes qualitatives pour analyser de façon systématique un nombre réduit d'observations. Les données et la méthode AQQC utilisée pour tester les propositions sont présentées en section 3.4.

La section 3.5 discute les résultats obtenus et la section 3.6 conclut le chapitre.

3.2. Que considérer comme réforme de la politique de recrutement des enseignants ?

La quasi-totalité des pays francophones d'Afrique a connu plusieurs formes de recrutement des enseignants au point où il est important de préciser ce qui va être considéré comme réforme dans cette thèse. Le terme réforme peut d'ailleurs paraître excessif à cause de l'instabilité à laquelle sont soumis les pays étudiés. En effet, parler de réforme renvoie la plupart du temps à des politiques pensées et mises en œuvre dans une perspective temporelle. Or, l'historique dressé plus haut montre que parfois, les changements observés sont soit des ajustements immédiats en fonction des contraintes du moment, soit de très courte durée, ou encore sont subies (cas où les communautés créent une école, recrutent des enseignants et imposent à l'Etat de contribuer à leurs salaires). Dans ces cas, il ne semble pas qu'il y ait un véritable pilotage des changements que l'on observe. Tout ceci amène donc, avant d'entreprendre l'analyse, à donner une réponse claire à la question : « *que considérer comme réforme de la politique de recrutement des enseignants* » ?

La typologie élaborée en section 2.3 est utile pour répondre la question précédente. D'après l'historique de la politique de recrutement des enseignants, les politiques du Groupe 1, *recrutement par l'Etat d'enseignants en tant que fonctionnaires*, sont celles qui ont toujours dominées. De ce fait, même si on a pu observer de légères modifications de ces politiques dans le temps, ces changements ne peuvent pas être considérés comme des innovations. Que ces changements soient subies ou voulues par le gouvernement, l'idée que les enseignants doivent être des fonctionnaires restaient la seule possibilité de recrutement d'enseignants par l'Etat.

A l'opposé se trouve le Groupe 9 qui contient les formes de recrutements réalisées à l'initiative des communautés. On ne peut pas vraiment traiter ces initiatives de politique dans la mesure où elles ne sont pas structurées ; en effet, il n'existe pas de formulation précise ou de règle pouvant permettre d'évaluer dans quelle mesure le recrutement des enseignants par les communautés se met en œuvre. De plus, les réactions des communautés en matière de recrutement sont diverses d'une zone du pays à une autre ; du fait que le recrutement des enseignants uniquement par les communautés ne s'applique pas à l'identique dans tout le pays, ce mode ne peut pas être considéré comme une politique nationale de recrutement d'enseignants.

Par contre, les formes de recrutement d'enseignants des groupes 2 jusqu'à 8 sont à considérer avec une attention particulière. En effet, ces modes de recrutement d'enseignants sont nés après 1990, date à laquelle les pays se sont engagés à atteindre la SPU et période au cours de laquelle la nécessité de réformer le recrutement d'enseignants sous le statut unique de fonctionnaires par les Etats était de plus en plus mentionnée. Les enseignants issus des formes de recrutement des groupes 2 à 8 ont en commun que, bien que recrutés avec le concours de l'Etat et bien qu'ils soient chargés de faire le même travail que leurs prédécesseurs, ils n'ont plus le statut de fonctionnaires ; ils sont contractuels d'une communauté et sont gérés par les parents d'élèves ou sont des enseignants contractuels de l'Etat. Les conditions de recrutement et de traitement de ces enseignants sont généralement précaires en comparaison aux conditions de recrutement des fonctionnaires. De plus, ces conditions de travail sont en opposition avec les attentes (ou mentalités) des populations. En effet, dans les pays francophones d'Afrique, lorsqu'on adopte un métier, on a tendance à n'exercer que ce métier toute une vie. Par conséquent, il y a une préférence pour des contrats à longue durée, le meilleur de ces contrats étant le recrutement en tant que fonctionnaire qui est considéré comme sécurisant (lorsqu'on est fonctionnaire, on le demeure toute la vie active avec l'assurance de toucher chaque mois un salaire et l'assurance de bénéficier d'une pension une fois retraité, sauf erreur ou manquement grave dans l'exercice de sa fonction). Enfin, ces formes alternatives de recrutement auxquelles participent les Etats s'appliquent à tout le territoire national.

La décision de certains gouvernements de recruter des enseignants sous le statut de contractuels de l'Etat ou de contractuel des communautés marque une rupture avec le passé. En effet, la mise en œuvre de cette politique a conduit à appliquer des mesures qui sont en contradictions avec la vision sacrée du métier d'enseignant qui a été construite pendant plus de 30 années, sur la base d'un héritage antérieur. Au fil du temps, il a été accordé à l'enseignant fonctionnaire la possibilité d'accroître son salaire soit avec l'ancienneté, soit en suivant des formations qui permettront de réévaluer son indice de salaire, ou encore en

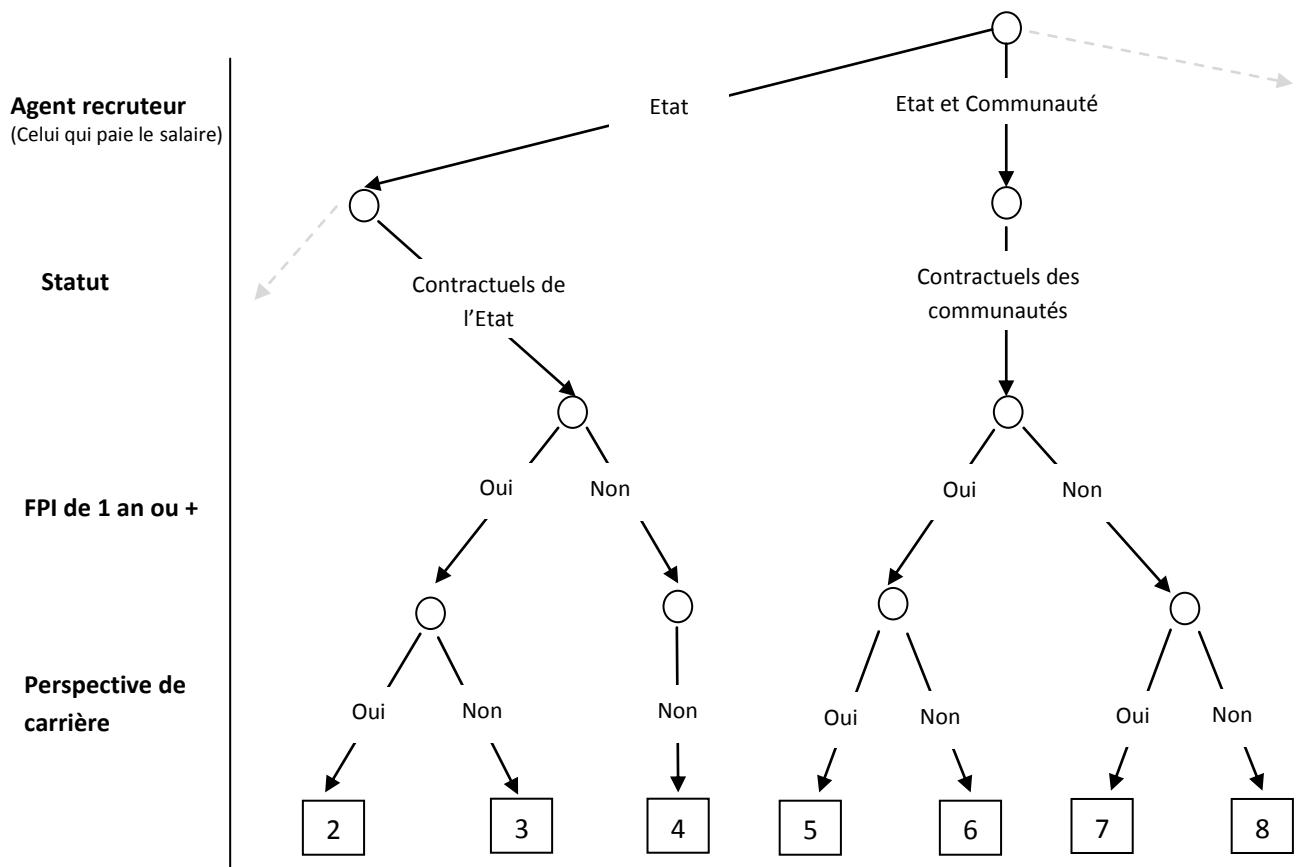
demandant à bénéficier des avantages inscrits dans le statut particulier des enseignants. L'adoption de la politique des enseignants contractuels conduit au renoncement de tous ceci, les conditions de recrutement des enseignants contractuels ne leur permettant pas de prétendre à ces avantages. Le recrutement des nouveaux enseignants à des niveaux académiques inférieurs et la réduction de la durée de formation pédagogique justifient que les gouvernements leur octroient des salaires plus bas ; le statut de contractuel empêche de prétendre à des avancements automatiques, aux avantages liés au statut particulier des enseignants et à une pension retraite (qui est payée uniquement aux enseignants fonctionnaires). On peut donc considérer ces nouvelles formes de recrutement comme étant de véritables changements de politique ; ce sont ces formes de recrutement qui seront considérées comme réforme dans cette étude.

Est considérée comme réforme de la politique de recrutement des enseignants dans cette étude, ou encore politique des enseignants contractuels de l'Etat, toute politique officiellement ou au moins formellement adoptée par un gouvernement après 1990 dans le but de recruter sous un statut différent de celui de fonctionnaire des enseignants qui sont payés avec le budget de l'Etat. Un enseignant contractuel de l'Etat est par conséquent un enseignant recruté dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique.

Le fait de regrouper toutes les réformes sous l'appellation « *politique des enseignants contractuels de l'Etat* » ne cadre pas exactement avec la réalité. En effet, la typologie développée montre que, dans la pratique, bien que certains enseignants sont contractuels des communautés, ils sont recrutés avec le concours de l'Etat. Le choix de garder l'appellation « *politique des enseignants contractuels de l'Etat* » tient au fait que c'est le terme qui a été le plus utilisé pour qualifier cette réforme dans les pays francophones d'Afrique, de sorte que, regrouper les nouveaux recrutements sous ce nom ne crée pas de réelle confusion.

La définition ainsi retenue met en exergue la volonté de se focaliser sur les réactions des gouvernements après qu'ils se soient engagés à atteindre la SPU et que des études aient mis en évidence la nécessité de reformer le recrutement des enseignants. Les réactions des autres acteurs (notamment des communautés) seront analysées comme des éléments pouvant influencer l'action gouvernementale. Conformément à la typologie développée plus haut, le graphique suivant, extrait du graphique 2.1, reprend les types de recrutement qui sont considérés comme reflets de la réforme dans cette thèse.

Graphique 3.1 : Les politiques considérées comme réforme dans cette recherche



Etant donné la définition retenue pour cette recherche, en retracant l'historique de la politique des enseignants dans les pays francophones d'Afrique (cf. chapitre 2, section 2.2), il est possible d'identifier les années où la réforme du recrutement des enseignants a eu lieu dans chaque pays (tableau 3.1). Entre 1995 et 2007, 12 pays ont réformé leur politique de recrutement des enseignants tandis que 2 pays continuent d'appliquer l'ancienne politique. De plus, il y a un décalage (pouvant aller jusqu'à 12 ans) entre les années où les réformes ont eu lieu.

Tableau 3.1 : Années d'adoption de la réforme de la politique de recrutement des enseignants en Afrique francophone⁽¹⁾

Année d'adoption	Pays	Nom donné aux enseignants contractuels de l'Etat
1995	Sénégal	Volontaires de l'éducation
1996	Togo	Auxiliaires
1997	Bénin	Enseignants contractuels
1997	Congo	Volontaires
1998	Guinée	Maîtres FIMG
1998	Mali	Maîtres de communauté
1998	Niger	Volontaires de l'éducation
2001	Tchad	Maîtres de communauté
2002	Burkina Faso	Enseignants contractuels
2003	Cameroun	Vacataires
2003	Madagascar	Maîtres de communauté (FRAM)
2007	République Centrafricaine	Enseignants contractuels
Pas d'adoption	Côte d'Ivoire	-
Pas d'adoption	Gabon	-

⁽¹⁾ Il s'agit ici de l'année où la décision de reformer a été prise. Dans quelques cas, la mise en œuvre a eu lieu avec un léger décalage.

Source : Reconstitution de l'auteur à partir des données collectées.

La réforme de la politique de recrutement des enseignants a été présentée comme une condition indispensable à l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle (SPU). Comment comprendre que 17 années après l'engagement des pays à atteindre cet objectif, certains gouvernements n'aient toujours pas adopté la réforme ? Comment comprendre que des gouvernements aient adopté la réforme plus tôt que d'autres ? Est ce qu'il existe des conditions favorables qu'un pays doit atteindre pour que le gouvernement puisse réformer ? La section suivante analyse ces questions en faisant recours à plusieurs théories qui permettent d'émettre des propositions sur les facteurs déterminant le choix d'un gouvernement d'adopter la réforme.

3.3. Les facteurs déterminant les réformes politiques

La décision des gouvernements d'adopter de nouvelles politiques est objet de recherche depuis les années 1930. Selon Berry et Berry (2007), la multitude des études réalisées dans ce domaine révèle deux principales formes d'explications à l'adoption de réformes : les facteurs internes au pays et l'influence externe. Les modèles basés sur les facteurs internes supposent que ce sont les caractéristiques politiques, économiques et sociales propres à un pays qui le poussent à adopter des réformes. Les modèles d'influence externe incluent les modèles de diffusion³⁰ et les pressions qu'une puissante organisation peut exercer sur un pays. Dans le livre « *Theories of the policy process* » édité par Sabatier 2007, Berry et Berry présentent un modèle unifié d'adoption d'une nouvelle politique par un gouvernement qui prend en compte simultanément les caractéristiques propres au pays et les facteurs de dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Ce modèle identifie les éléments suivants (que j'appelle ici arguments du modèle), propres au pays, comme cruciaux dans le choix de réformer : la motivation du gouvernement, l'existence de ressources pour mettre en œuvre la politique, l'existence d'obstacles ou oppositions à la réforme, l'existence de politiques qui peuvent faciliter ou au contraire empêcher l'adoption d'une autre. Sur le plan de l'influence externe, le modèle suppose que l'application des modèles de réussite observés ailleurs, la compétition entre pays et la pression de puissantes organisations sont au cœur du phénomène de diffusion des politiques. L'équation suivante résume le modèle unifié proposé par Berry et Berry 2007, p. 237.

$$\text{ADOPTION} = f(\text{MOTIVATION, RESSOURCES/OBSTACLES, EXISTENCE D'AUTRES POLITIQUES, INFLUENCE EXTERNE})$$

Le cadre offert par le modèle de Berry et Berry, du fait qu'il unifie plusieurs théories, permet l'analyse de l'adoption de la politique de recrutement des enseignants contractuels de l'Etat. L'objectif étant de rechercher l'existence d'un contexte favorable à l'adoption de cette politique, ce contexte peut être défini comme la situation à laquelle est confronté le pays à un moment donné. Ainsi, les arguments du modèle proposé par Berry et Berry aident à identifier des variables clés pour décrire ce contexte. L'idée sous-jacente à cette approche est que, étant donné que les gouvernements devront nécessairement adopter une réforme de la politique de recrutement des enseignants à moins de renoncer à la SPU (ce qu'aucun pays n'a fait), les pays qui ont adopté la réforme ont atteint ce contexte favorable tandis que ceux qui n'ont pas adopté cette politique n'ont pas atteint ce contexte. De plus, l'existence d'un tel contexte expliquerait pourquoi certains pays ont adopté la réforme plus tôt (ils auront été les premiers à

³⁰ Il y a diffusion de politique lorsqu'un gouvernement adopte une politique en réaction à la décision prise par un autre gouvernement. Pour plus de détail, lire Simmons et Elkins 2004, Braun et Gilardi 2006.

atteindre ce contexte) que d'autres (ceux-ci auront été les derniers à atteindre ce contexte favorable).

Il convient cependant de souligner la difficulté de mesurer le contexte dans les pays africains ; ces pays sont en général instables et les contextes très changeant. De plus, l'information qui pourrait aider à apprécier ces changements n'est pas aisément accessible et parfois, n'est simplement pas disponible. Ce point sur la difficulté à mesurer le contexte sera approfondi au moment de l'opérationnalisation des variables (section 3.4).

Il n'y a pas de séparation totale entre les arguments du modèle proposé par Berry et Berry, cependant, ils ont essayé d'en préciser les significations. La signification de chaque argument est reprise ici afin de dériver des hypothèses sur l'adoption de la politique des enseignants contractuels de l'Etat dans les pays francophones d'Afrique.

Berry et Berry 2007 identifient deux variables pour rendre compte de l'argument *motivation* d'un gouvernement à adopter une réforme: ce sont la sévérité du problème que la réforme vise à résoudre et le désir de gagner des élections.

La sévérité du problème, empruntée des travaux d'autres chercheurs (Allard 2004, Stream 1999), marque le fait que la gravité d'un problème peut influencer la décision d'un gouvernement d'adopter une réforme, soit directement en mettant en évidence la nécessité d'une action, soit indirectement par l'action de groupes sociaux qui peuvent exiger une réaction du gouvernement. Il convient maintenant d'analyser ce que signifie la sévérité du problème dans le cadre de la politique de recrutement des enseignants. Comme mentionné plus haut, la réforme est née du fait que les Etats octroyaient aux enseignants des niveaux de salaires tels que les revenus ne permettaient pas d'en recruter suffisamment pour satisfaire à l'expansion des systèmes éducatifs. De ce fait, la sévérité du problème peut s'apprécier en termes de manque d'enseignants (c'est-à-dire de nombre d'enseignants dont le pays a besoin). Ce manque varie d'un pays à un autre et les conséquences du besoin en enseignants s'observent à travers l'existence de classes à effectifs pléthoriques ou des classes sans maîtres. Ici, les communautés jouent un rôle important. La où ces communautés recrutent des enseignants, le manque d'enseignants sera moins grave que dans les pays où seul l'Etat fournit des enseignants. Si dans un pays le manque d'enseignants est élevé, le gouvernement peut être amené à réagir en adoptant une réforme de la politique de recrutement des enseignants. On peut donc dire que :

La sévérité du manqué d'enseignants est une condition à l'adoption de la réforme.

La condition précédente suppose de façon implicite que les gouvernements sont animés de bonnes intentions et qu'ils recherchent avant tout des moyens pour atteindre le bien être commun. Cependant, un gouvernement est aussi motivé par le désir de rester au pouvoir, et doit tenir compte de ce désir quand il prend ses décisions. Des études sur cet aspect ont montré que, dans un contexte électoral, un gouvernement préfèrera adopter des réformes dont les bénéfices sont immédiatement visibles afin de capter le plus grand nombre de votes (Downs 1957, p. 137, Gaertner 2009, pp. 306-308). Cependant, cette théorie est avérée dans les pays démocratiques où les élections jouent un véritable rôle de sanction pour le gouvernement et décident s'il peut rester au pouvoir. Il n'est pas sûr que le même mécanisme soit en œuvre dans les pays étudiés. Même si des élections existent, celles-ci ne déterminent pas nécessairement la survie d'un gouvernement (Evers 1982). Ce doute est renforcé par la fréquence des protestations et des témoignages de fraudes qui entachent chaque élection³¹. Pour pouvoir tester cet effet de proximité à des élections dans les pays étudiés, il convient de distinguer les situations où le processus électoral est transparent (et le gouvernement peut être réellement attendu à se plier au résultat des élections) des autres situations. Ce point sera rediscuté au moment de l'opérationnalisation des variables.

Pour en revenir à la politique des enseignants contractuels de l'Etat, il faut examiner quelle pourrait être la position d'un gouvernement vis-à-vis de la réforme dans un contexte où les élections jouent un rôle de sanction et où ces élections sont proches. Plusieurs éléments tendent à indiquer qu'un tel gouvernement préfèrera adopter la politique des enseignants contractuels de l'Etat. En effet, malgré les déclarations des acteurs opposés à la réforme, déclaration selon laquelle le recrutement d'enseignants contractuels de l'Etat conduira nécessairement à des effets négatifs sur le système éducatif, notamment en ce qui concerne la qualité de l'éducation, ces effets négatifs – s'ils existent – ne peuvent être observés qu'à long terme. A contrario, les effets positifs associés à la politique des enseignants contractuels de l'Etat sont immédiatement visibles : plus d'enfants pourront aller à l'école, les parents qui vivent dans des zones reculées, souvent plus pauvres, et qui doivent payer eux-mêmes les enseignants verront leur fardeau allégé, les diplômés au chômage auront plus de possibilités pour trouver un emploi, la charge de travail des enseignants s'occupant des classes à effectifs élevés sera réduite. Sommant tous ces avantages, on s'attendra qu'un gouvernement qui se trouve dans un contexte électoral, soit plus intéressé par les avantages de la politique des

³¹ Dans son étude sur la démocratie et les élections en Afrique de 1989 à 2003, Lindberg (2006) conclut à l'existence de fraudes régulières lors de la tenue des élections. Les travaux de Milonas et Roussias (2008) sur les élections en Afrique aboutissent à la même conclusion.

enseignants contractuels de l'Etat et par conséquent l'adopte. La deuxième proposition qui peut être énoncée est donc :

La proximité des élections libres et transparentes est une condition à l'adoption de la réforme.

Il faut reconnaître que la politique des enseignants contractuels de l'Etat engendre aussi des désavantages immédiats qui peuvent empêcher un gouvernement de l'adopter (ce que Berry et Berry appellent obstacle à l'adoption d'une politique). En effet, la réforme implique une perte des avantages des enseignants fonctionnaires, et surtout des syndicats d'enseignants fonctionnaires qui perdront aussi bien en nombre d'affiliés qu'en ressources mobilisables par les membres. A terme, ces syndicats peuvent disparaître. On comprend donc qu'ils soient opposés à cette réforme. En Afrique sub-saharienne, les syndicats d'enseignants sont souvent traités de façon particulière, car ils ont par le passé fait et défait des gouvernements (Bianchini 2004, Chabi 2010). Ils constituent ainsi des obstacles à la réforme et les gouvernements doivent en tenir compte. Cependant, tous les syndicats ne sont pas influents ; dans certains pays, ils sont même inaudibles. Les syndicats ne peuvent constituer un obstacle réel que s'ils sont suffisamment influents pour nuire au pouvoir gouvernemental. Par conséquent, la troisième proposition à tester est :

L'existence de syndicats d'enseignants influents est une condition à la non-adoption de la réforme.

Un autre argument pouvant déterminer l'adoption d'une réforme est l'existence d'une pratique qui est liée à l'objectif de cette réforme (Berry et Berry 2007, p. 238). En ASS, des ONG et des communautés ont parfois réagi au manque d'enseignants en recrutant et en formant elles-mêmes des maîtres. Ces pratiques peuvent influencer le choix d'un gouvernement de recourir ou non à une réforme du recrutement des enseignants. Par exemple, si la proportion d'enseignants recrutés par les communautés est élevée, cela peut légitimer le choix d'un gouvernement de réorienter le recrutement des enseignants sous le même statut que d'autres acteurs ou alors d'apporter un soutien financier à ces communautés pour leur permettre de recruter encore plus d'enseignants, conduisant ainsi à une réforme de la politique de recrutement des enseignants. On peut énoncer la proposition suivante :

L'existence d'un mode de recrutement alternatif d'enseignants avant 1990 est une condition à l'adoption de la réforme.

Dans la suite du travail, l'existence d'un grand nombre d'enseignants recrutés par d'autres acteurs de l'éducation que l'Etat sera appelée « *recrutement alternatif* ».

Les facteurs présentés jusqu'à présent sont relatifs aux caractères propres à un pays. On sait aujourd'hui que des facteurs extérieurs au pays peuvent aussi pousser un gouvernement à adopter une réforme. Les travaux sur la diffusion de politiques (Simmons et Elkins 2004; Braun et Gilardi 2006; Simmons, Dobbin et Garrett 2007) abondent dans ce sens. Ils ont permis d'identifier des canaux par lesquels un processus de diffusion de politique peut avoir lieu. Il s'agit des représentations sociales qui sont véhiculées concernant la politique, de l'imitation des modèles de réussite observés ailleurs, de la compétition qui peut exister entre les pays dans la recherche de suprématie et de la pression de puissantes organisations. Les récents travaux sur la diffusion de politiques éclairent mieux ces éléments que les travaux de Berry et Berry. Pour cette raison, il est fait appel à leurs résultats pour éclairer la question de recherche.

Les représentations sociales renvoient à l'image qu'une société se fait ou qui est véhiculée sur la perception d'une réalité. Lorsqu'une telle image existe, cela peut aider à légitimer un certain nombre de choix politiques, peu importe le niveau d'adéquation de l'image véhiculée à la réalité des faits. En ce qui concerne la politique des enseignants contractuels de l'Etat, des efforts sont mis en œuvre pour amener les gouvernements à accepter sa nécessité. En effet, des études sont élaborées pour, d'une part, justifier le fait que les budgets des Etats ne peuvent pas permettre de continuer à appliquer la politique traditionnelle de recrutement des enseignants fonctionnaires (Zymelman et De Stefano 1989, Orivel 1991, Mingat et Suchaut 2000, Mingat 2004), et, d'autre part, montrer que l'impact de cette politique sur la qualité de l'éducation n'est pas nécessairement négatif (PASEC 2003, 2004a, 2004b et 2004c ; Bernard, Tiyab et Vianou 2004 ; Bourdon, Frölich et Michaelowa 2010). En plus de ces études, des experts internationaux qui appuient les pays dans l'élaboration de leurs politiques éducatives (ce sont généralement les mêmes experts qui travaillent dans les pays étudiés), partagent la vision selon laquelle une réforme de la politique de recrutement des enseignants est nécessaire et véhiculent ce message dans tous les pays. Toutes ces actions contribuent à faire admettre aux décideurs qu'il faut mener une réforme. Malheureusement, il n'est pas possible de tester dans quelle mesure un contexte d'exposition à ces actions influence la décision des

gouvernements de réformer, tous les pays étant identiquement exposés (manque de variabilité sur cet aspect).

L'imitation des meilleures pratiques ou modèles de réussite suppose que, si deux pays ont en commun les mêmes difficultés et qu'un gouvernement adopte une mesure pour les surmonter, si cette mesure est jugée comme étant une réussite (que ce jugement soit objectif ou subjectif), alors l'autre gouvernement adoptera la même mesure. Pour permettre que ce mécanisme facilite l'adoption de la réforme du recrutement des enseignants, des organisations internationales comme la Banque mondiale, l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), l'UNESCO organisent des conférences internationales où la nécessité de changer les politiques de recrutement des enseignants est rappelée³². A chacune de ces rencontres, des pays ayant déjà adopté cette réforme sont invités à présenter leur modèle de réforme, les difficultés qu'ils ont rencontrées et les stratégies mises en œuvre pour les surmonter. D'après les entretiens réalisés, quelques ministères d'Education ont organisé des voyages d'études dans des pays qui sont considérés comme proches ou comme partageant les mêmes difficultés, pour s'enquérir de la façon dont la réforme du recrutement des enseignants y a été conduite. Il se pose cependant un problème d'identification de ce qui est réellement appris. Bien que la politique des enseignants contractuels de l'Etat apporte des bénéfices immédiats (plus d'enfants peuvent être inscrits à l'école), il y a une crainte d'effets négatifs à long terme sur la qualité de l'éducation. Ainsi, un gouvernement peut adopter la réforme parce qu'il considère l'expérience d'un autre pays comme un modèle de réussite tandis qu'un autre gouvernement peut ne pas adopter la réforme parce qu'il juge la même expérience comme devant conduire à un échec. Il devient donc difficile d'émettre une proposition sur la façon dont les enseignements des modèles de réussite peuvent favoriser l'adoption de la réforme. Cette difficulté est renforcée par le résultat contradictoire des entretiens sur ce point. En effet, à la question de savoir si le gouvernement s'est inspiré de l'expérience d'autres pays pour mener la réforme, tous les interviewés ont répondu par la négative, y compris ceux qui ont fait des voyages d'études ; selon ces derniers, les voyages d'études ont uniquement servi à redéfinir la formation pédagogique et les perspectives de carrière des enseignants contractuels de l'Etat, et non la décision de réformer. Par contre, certains interviewés ont déclaré que d'autres gouvernements se sont inspirés de leur expérience pour conduire leur réforme. Suite à cette impossibilité d'identifier ce qui est appris et qui peut constituer un mécanisme de diffusion de la politique des enseignants contractuels, cet aspect n'est pas pris en compte dans cette thèse. Il faudra des études plus spécifiques, sur un nombre restreint de pays, avec un recul temporel plus long, pour traquer l'influence de

³² Il s'agit ici des organisations dont les actions sont les plus visibles. D'autres organisations participent à ces conférences de façon indirecte (par exemple par le financement de voyages des participants).

l'apprentissage des meilleures pratiques sur la décision de réformer la politique de recrutement des enseignants.

La diffusion de politiques par la compétition suppose que, dans leurs stratégies de recherche de suprématie, les gouvernements adoptent des politiques pour atteindre des meilleurs résultats que d'autres. Cela suppose également l'existence d'une certaine concurrence dans les objectifs à atteindre. En Afrique sub-saharienne, il n'y a pas de raison de croire qu'il existe une concurrence dans l'éducation primaire ; de plus, la mobilité des enseignants entre pays est quasiment inexistante de sorte qu'on ne peut pas envisager que l'adoption de la réforme du recrutement des enseignants soit une réaction à la politique de recrutement des enseignants menée dans un autre pays. Par conséquent, l'idée de faire une proposition sur l'existence d'un effet de compétition qui pourrait pousser un gouvernement à adopter la politique des enseignants contractuels de l'Etat est écartée.

Le dernier facteur externe susceptible d'amener un pays à adopter une politique est la pression de puissantes organisations. Il y a un débat dans la littérature si ce facteur peut être considéré comme facteur de diffusion de politique ou pas. Selon Berry et Berry 2007 (p. 225), si de puissantes organisations ou institutions (telles que la Banque mondiale, le FMI, l'Union Européenne) se prononcent en faveur d'une politique donnée et l'imposent aux pays membres, alors il y a toutes les chances que les gouvernements des pays en question les adoptent. Ainsi, on assistera progressivement à une diffusion de la politique dans le sens où elle va se répandre aux Etats membres. D'autres auteurs, à l'exemple de Braun et Gilardi 2006, contestent cette vision de la diffusion. Selon eux, on doit considérer la diffusion comme un processus où le choix d'un gouvernement influence les choix faits par d'autres et, réciproquement, le choix d'un gouvernement est influencé par les choix faits par d'autres (Braun and Gilardi 2006, p. 299). Ainsi, l'interdépendance des décisions des gouvernements ne doit pas transiter par l'intervention d'une organisation tierce. Compte tenu de cette définition, l'action des puissantes organisations doit être perçue comme une coercition et non comme un facteur de diffusion.

Il n'est pas question ici d'entrer dans ce débat, ou de se positionner par rapport à l'une ou l'autre vision de l'action de puissantes organisations internationales. L'idée ici est de reconnaître qu'il est possible que l'adoption de politiques dans un pays soit influencée par l'action de puissantes organisations dont dépend le pays. Il va donc être question ici d'examiner le rôle de telles puissantes organisations dans le fait que la politique de recrutement des enseignants contractuels de l'Etat se répande.

A la fin des années 1980, la Banque mondiale s'est lancée dans le financement de l'éducation dans les pays en développement et s'est progressivement imposée comme le partenaire financier le plus influent (Heyneman 2003, p. 315). Depuis la fin des années 1990, les bailleurs de fonds traditionnels (généralement des organismes de coopération entre pays) s'alignent sur la position adoptée par la Banque mondiale en matière d'orientation des politiques éducatives que devrait suivre un pays. Pour cette raison, cette étude ne s'est focalisée que sur la Banque mondiale comme organisme extérieur aux pays.

D'après les entretiens réalisés avec les responsables pays au niveau de la Banque mondiale, il n'y a pas de position tranchée de cet organisme sur la nécessité de réformer la politique de recrutement des enseignants. En réalité, le responsable pays, au niveau de la Banque, conduit une analyse du système éducatif du pays avec les acteurs nationaux et c'est à l'issu de cette étude qu'il est décidé (moyennant les besoins en enseignants face aux ressources mobilisables) si le pays doit recourir à une réforme de sa politique de recrutement des enseignants. Pour le cas spécifique des pays d'Afrique francophone, il s'est révélé qu'une réforme était nécessaire (source : interview avec deux représentants de la Banque mondiale). Dès lors, la Banque mondiale et les autres bailleurs ont parfois conditionné leur appui financier à l'adoption d'une réforme de la politique de recrutement des enseignants. Comme les gouvernements font face à de sévères contraintes budgétaires, ils ont tendance à accepter les exigences des bailleurs. Parfois, les gouvernements peuvent s'appuyer sur la Banque mondiale pour faire passer des politiques qu'ils n'auraient pas pu mettre en œuvre en temps normal (ce qui est appelé dans la littérature la théorie du bouc émissaire, Vaubel 1991). Compte tenu de ceci :

L'apport de financement extérieur ou l'espoir de recevoir un financement extérieur est une condition à l'adoption de la réforme.

On peut souligner ici que la vision qu'a la Banque mondiale de la politique des enseignants contractuels de l'Etat contraste avec celle des acteurs nationaux. Pendant que la Banque dit n'avoir pas de position à priori sur la question de la réforme, les acteurs nationaux, aussi bien les syndicats d'enseignants que certains cadres de ministères de l'Education, sont convaincus que cette réforme est imposée par la Banque mondiale.

Un argument présenté par Berry et Berry comme pouvant empêcher un gouvernement d'adopter une politique est le manque de ressources pour la mettre en œuvre. Il ne semble pas pertinent d'adopter cet argument comme un déterminant de la politique de recrutement des

enseignants contractuels car le but de passer de la politique traditionnelle à la réforme est précisément d'alléger les contraintes budgétaires auxquelles le gouvernement fait face.

Prenant en compte les cinq propositions précédentes, l'équation suivante résume les facteurs qui ont été identifiés comme pouvant amener un gouvernement à adopter la politique des enseignants contractuels de l'Etat.

Adoption = f (sévérité du manque d'enseignants, proximité à des élections libres et transparentes, existence de syndicats d'enseignants influents, existence d'un grand nombre d'enseignants non fonctionnaires dans le système éducatif, l'apport de financement externe)

Ces facteurs peuvent aider à appréhender le contexte sous lequel les gouvernements ont adopté la réforme du recrutement des enseignants. Leur choix a été guidé par les déterminants que les travaux de Berry et Berry 2007 ont mis en évidence comme étant les plus importants dans la décision d'un gouvernement d'adopter une réforme. Les entretiens ont ensuite permis d'identifier comment ces facteurs se déclinent dans le cas de la politique des enseignants contractuels pour les pays étudiés. D'autres déterminants peuvent exister, mais paraissent moins importants pour la réforme étudiée.

La section suivante présente les données et la méthode utilisée pour analyser les contextes qui prévalaient dans les pays au moment où les gouvernements ont adopté la réforme du recrutement des enseignants.

3.4. Données et méthode d'analyse

Données

L'objectif ici est de comprendre pourquoi des pays qui ont des contextes proches sous certains aspects et des préoccupations communes en matière d'éducation ont eu des réactions différentes à l'adoption de la réforme du recrutement des enseignants. Le choix a été fait d'analyser les pays francophones d'Afrique car c'est dans cette zone que le problème du manque d'enseignants est le plus crucial. Ce choix se justifie également sur le plan méthodologique car l'approche de recherche adoptée correspond au *most similar system*

design (MSSD) : c'est une approche qui consiste à comparer des cas qui présentent beaucoup de similarités mais diffèrent sur la variable d'intérêt (variable dépendante), faisant ainsi l'hypothèse que cela rendra plus facile l'identification des facteurs (variables indépendantes) qui « causent » les différences de la variable dépendante. La similarité entre les cas étudiés est donc l'élément clé conduisant à leur sélection. Pour le cas présent, outre le fait qu'ils partagent le même problème, le choix est fait de se limiter aux pays francophones d'Afrique qui ont été d'anciennes colonies de la France : ce sont des Etats centralisés où les politiques sont définies du haut (niveau central) vers le bas (niveau décentralisé), les salaires enseignants sont les plus élevés (problème central auquel s'attaque la réforme), la structure du système éducatif et des programmes scolaires est commune (révélant une certaine constance dans la gestion des systèmes éducatifs). Cependant, il n'a pas été possible de collecter les informations nécessaires sur la Mauritanie ; en conséquence, les analyses sont menées sur 14 des 15 pays satisfaisant les critères de sélection. Ce sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, le Niger, Madagascar, le Mali, la République Centrafricaine, le Sénégal, le Tchad et le Togo. La suite de cette section décrit les données qui ont été collectées pour rendre compte de chacune des variables incluses dans l'équation présentée en fin de section 3.3.

L'adoption de la réforme: L'adoption de la réforme de la politique de recrutement des enseignants est représentée par une variable dichotomique qui prend la valeur 1 si une réforme a eu lieu et 0 sinon. Elle est construite en utilisant les informations du tableau 3.1.

La sévérité du manque d'enseignants : Un indicateur naturel de mesure de la sévérité du manque d'enseignants est le nombre d'enseignants dont le système éducatif a besoin. Malheureusement, pendant longtemps, aucun des pays étudié n'estimait ce nombre³³. De plus, malgré la fréquence des débats sur le manque d'enseignants dans les pays d'ASS et le fait que des ONG et des communautés interviennent dans les systèmes éducatifs pour juguler le manque d'enseignants, aucun n'indicateur de mesure de l'intensité du manque d'enseignants en lien avec l'objectif de la Scolarisation Primaire Universelle n'existe. Seule l'UNESCO-ISU a fournit en 2006 et en 2009 une estimation des besoins en enseignants par pays, ce qui est insuffisant pour rendre compte des progrès réalisés par chaque pays dans la marche vers la SPU. De plus, les travaux de l'UNESCO-ISU ne permettent pas d'apprécier la sévérité du manque d'enseignants au moment où les gouvernements adoptaient la réforme (fin des années 1990 et début des années 2000). Il est donc nécessaire de construire un indicateur pouvant

³³ C'est seulement depuis le début des années 2000 avec le développement des modèles de simulations financières dans le secteur de l'éducation que de telles estimations ont commencé. Jusqu'à présent, cette pratique n'existe pas dans tous les pays.

rendre compte de la sévérité du manque d'enseignants sur une base comparative entre pays et dans le temps.

Pendant longtemps, le seul indicateur qui rendait compte du manque d'enseignants était le ratio élèves-maître : plus il était élevé et plus on pensait qu'il fallait recruter d'enseignants. Une telle façon d'apprécier l'intensité du manque d'enseignants, en lien avec l'objectif de SPU, est biaisée dans la mesure où l'indicateur renseigne sur le nombre d'enseignants dont le système éducatif a besoin pour offrir de bonnes conditions d'encadrement aux élèves déjà inscrits à l'école, mais il ne fournit aucun élément d'appréciation sur les enfants exclus de l'école ou sur le nombre d'enseignants qu'il faudra recruter pour pouvoir recevoir ces enfants dans de bonnes conditions de scolarisation.

Dans cette étude, il est proposé un indicateur de mesure de la sévérité du manque d'enseignants qui peut être calculé sur une base régulière (au moins annuelle) et qui peut permettre des comparaisons de l'intensité du manque d'enseignants dans le temps et dans l'espace. Etant donné que le manque d'enseignants se manifestera par des ratios élèves maîtres élevés et par un grand nombre d'enfants exclus de l'école (et par conséquent un faible taux de scolarisation), un indicateur de sévérité du manque d'enseignants en lien avec l'objectif de SPU est construit en rapportant le ratio élèves-maître au taux brut de scolarisation.

$$\text{Sévérité du manque d'enseignants} = \frac{\text{Ratio élèves-maître}}{\text{Taux brut de scolarisation}} = \frac{\text{Population scolarisable}}{\text{Nombre d'enseignants}}$$

Cet indicateur est parlant dans la mesure où il indique combien d'élèves un enseignant devra recevoir dans sa classe en moyenne si tous les enfants en âge d'aller à l'école étaient inscrits dans les conditions actuelles de recrutement des enseignants. Ainsi, plus la valeur de l'indicateur pour un pays donné sera élevée et plus le besoin en enseignants pour atteindre la SPU dans ce pays sera élevé.

Les données utilisées pour calculer la sévérité du manque d'enseignants proviennent des bases de données de l'UNESCO (UNESCO-ISU 2008) et du World Development Indicators (Banque mondiale 2008a). Pour compléter certaines valeurs manquantes, les rapports sur l'état du système éducatif national (Banque mondiale 2004, 2005, 2007a, 2007b, 2008b) des pays concernés ainsi que les rapports thématiques publiés par le Pôle de Dakar (Pôle de Dakar 2005, 2006 et 2007) ont été utilisés. Dans le cas où la valeur de l'indicateur n'était pas

disponible pour l'année d'adoption de la réforme, la valeur manquante était imputée par la valeur disponible pour l'année la plus récente (avant l'année d'adoption).

Les pays inclus dans l'étude montrent une sévérité du manque d'enseignants qui varie de 23 (au Gabon) à 168 (au Mali). Cela signifie que, si tous les enfants d'âge scolaire étaient inscrits à l'école sous les conditions actuelles de recrutement des enseignants, un enseignant du primaire au Gabon serait en charge en moyenne de 23 élèves tandis que son collègue du Mali aurait à encadrer 168 enfants en moyenne. Cet exemple montre bien que le besoin en enseignants est plus aigu dans certains pays que dans d'autres, et donc, que les niveaux de sévérité du problème requérant la réforme sont différents.

La proximité à une période d'élections libres et transparentes : Le but de cette variable est de capturer un mécanisme de sanction, l'idée étant que, dans un contexte démocratique, un gouvernement qui ne répond pas aux attentes de la population (par exemple qui ne prend pas les décisions qu'il faut pour résoudre le problème de manque d'enseignants, et donc qui laisse la population subir les conséquences associées à ce manque) perdra des votes lors des élections et pourrait être déchu. Depuis les années 1990, les pays francophones d'Afrique ont réalisé des progrès notables en matière de démocratie. Cependant, comme mentionné plus haut, il n'est pas sûr que le mécanisme de sanction que les élections sont censés jouer dans un pays démocratique y soit en œuvre. Pour faire la part des choses entre les contextes où les élections sont réellement libres et transparentes des contextes où les élections sont entachées de fraudes, la variable *proximité à une période d'élections libres et transparentes* est construite en combinant deux autres. La première est le fait qu'au moment où la réforme a lieu, le pays est une démocratie électorale ou au moins une démocratie naissante (*emergent democracy*) au sens défini dans l'African Elections Database (African Elections Database 2004) : une démocratie électorale est une nation dont le gouvernement est issu d'élections légales, libres et transparentes qui reflètent la volonté du peuple, l'opposition s'exprime en toute liberté et les droits politiques et civils sont respectés (les termes et définitions utilisées par l'African Elections Database pour définir l'Etat de la démocratie dans un pays sont présentés en annexe A2.3). La deuxième variable, nommée proximité vis-à-vis des élections, traduit le fait que l'adoption de la réforme a lieu au cours d'une année qui est plus proche des prochaines élections présidentielles que des élections présidentielles passées. Le cas du Sénégal peut aider à clarifier les propos. Ce pays a adopté la réforme du recrutement des enseignants en 1995. A cette date, les prochaines élections présidentielles étaient prévues pour 2000 tandis que les élections présidentielles passées étaient en 1993. Ainsi, l'adoption de la réforme a eu lieu, au Sénégal, au cours d'une année qui est plus proche des élections

présidentielles passée que des élections à venir. On peut donc considérer que, dans ce pays, la réforme n'a pas eu lieu dans un contexte électoral.

Le résultat de la combinaison des deux variables mentionnées est une variable dichotomique qui prend la valeur 1 si le pays est une démocratie électorale ou une démocratie naissante et le gouvernement a adopté la réforme dans une année proche des élections présidentielles (marquant ainsi un possible désir d'associer l'adoption de la réforme avec une stratégie de maintien au pouvoir), et 0 dans les autres cas. Cette variable a été construite en utilisant les données de l'African Elections Database (cf. African Elections Database 2004).

L'influence des syndicats d'enseignants : Un bon indicateur de l'influence des syndicats d'enseignants est le ratio entre le nombre de revendications qui ont connu une issue jugée positive par les syndicats et le nombre total de revendications qu'ils ont initiées au cours d'une période donnée. Malheureusement, aucune des informations nécessaires pour calculer un tel indicateur n'existe. Dans les pays étudiés, aucun syndicat d'enseignants ne garde des traces des revendications initiées et des issues qui en ont découlé. Une autre approche souvent utilisée pour estimer l'influence des syndicats est le recours à des variables alternatives comme le nombre de syndicats existant, le nombre d'enseignants membre d'un syndicat et le nombre de grèves qui ont été organisées par ces syndicats. Les interviews réalisées et les questionnaires utilisés dans cette étude ont essayé de collecter des informations sur ces variables alternatives. Malheureusement, d'une part, elles n'ont pas pu être collectées pour tous les pays, d'autre part, le peu d'informations retournées n'apparaît pas fiable ; ceci est en partie dû au fait que la réforme a eu lieu il y a plus de 10 ans et les interviewés ne se souviennent pas toujours de la situation qui prévalait au moment où les gouvernements ont adopté la réforme.

Pour surmonter cette difficulté liée au manque d'information sur l'influence des syndicats d'enseignants, il a été fait recours à des experts du domaine de l'éducation en Afrique. Comme dit précédemment, en général, les mêmes experts interviennent dans ces pays (consultants, représentants de la Banque mondiale, ou d'organismes de coopération). Dix experts choisis pour leur expérience de long terme dans le domaine de l'éducation en Afrique ont été interrogés sur la perception qu'avaient les ministères de l'Education des syndicats d'enseignants. Plus précisément, il leur a été demandé de dire pour chaque pays inclus dans l'étude si les syndicats d'enseignants étaient perçus comme influents par le ministère de l'Education. Il y a eu un accord sur le fait qu'au moment de la réforme, les syndicats d'enseignants étaient perçus comme influents dans les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Niger et Sénégal. De même, les pays suivants ont été

classés dans le groupe des pays où l'influence des syndicats d'enseignants était faible au moment de l'adoption de la réforme : Guinée, Madagascar, République Centrafricaine, Tchad et Togo. La réponse n'était pas tranchée pour le cas du Congo ; au regard des fréquences des réponses (3 contre 1 ; 6 experts n'ont pas pu se prononcer sur ce cas), j'ai décidé de suivre la majorité et de classer les syndicats d'enseignants de ce pays dans le groupe des syndicats influents.

Une telle façon de mesurer l'influence des syndicats d'enseignants est subjective et nécessite de développer des méthodes plus élaborées afin de mieux cerner l'activité factuelle des syndicats d'enseignants. Une façon de procéder pourrait être de recenser les protestations des syndicats et identifier celles qui sont jugées comme ayant eu une issue positive par les syndicats (par exemple parce que le gouvernement a adopté leur point de vue ou a changé de position, ou, au moins pris en considération les revendications).

La proportion d'enseignants non fonctionnaires existant dans le système éducatif: Bien que dans l'acceptation commune c'est au gouvernement d'assurer l'offre éducative et donc de recruter des enseignants, certaines communautés ont réagi très tôt au manque d'enseignants en recrutant elles-mêmes des maîtres bien avant l'engagement des Etats à aller vers la Scolarisation Primaire Universelle. En parallèle à la politique de recrutement des enseignants fonctionnaires, les gouvernements du Cameroun et de Madagascar avaient déjà commencé à mettre en œuvre des formes alternatives de recrutement d'enseignants sous le statut de non fonctionnaire. Ici également, les données font défaut ; on ne dispose pas d'information sur le volume des enseignants non fonctionnaires qui existaient dans le système éducatif au moment où les gouvernements ont adopté la réforme. Ceci est spécialement dû au fait que certains pays ne comptabilisaient pas ces enseignants non fonctionnaires dans les bases statistiques. C'est à la fin des années 1990, avec l'application des méthodologies d'analyses sectorielles en éducation, que ces catégories d'enseignants ont été progressivement intégrées dans les statistiques. Pour surmonter ce manque de données, je fais l'hypothèse que les pays où des enseignants non fonctionnaires sont apparus dans le système éducatif avant l'engagement vers la SPU (qu'ils soient recrutés par l'Etat ou par les communautés) ont eu une proportion élevée d'enseignants non fonctionnaires au moment de la réforme. Ainsi, cette variable est approximée par une variable dichotomique qui prend la valeur 1 s'il existait des recrutements d'enseignants non fonctionnaires avant 1990 et 0 sinon. L'exploitation des cas spécifiques pays présentés au chapitre 2 permet de classer le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo³⁴, Madagascar, le Mali, la République Centrafricaine, le Tchad et le Togo parmi les pays où un

³⁴ L'information pour le Congo provient des questionnaires. Malheureusement, ce questionnaire a été peu rempli, ce qui n'a pas permis de présenter un cas spécifique Congo au chapitre 2.

nombre conséquent d'enseignants non fonctionnaires existait dans le système éducatif avant la réforme.

La décision est liée à un apport de financement externe : cette variable rend compte de l'influence que peuvent avoir les bailleurs de fonds sur l'adoption de politiques. Bien souvent, il est ressorti des entretiens, notamment venant des syndicats d'enseignants, mais aussi de quelques représentants des ministères de l'éducation que, d'une part les bailleurs de fonds font pression sur les gouvernements pour adopter la politique des enseignants contractuels et ainsi limiter le déficit budgétaire, d'autre part, les gouvernements ont tendance à céder aux bailleurs parce qu'ils en tirent des ressources financières additionnelles. La théorie du bouc émissaire rajoute même que les gouvernements se cachent souvent derrière les bailleurs pour adopter des politiques austères. Dans tous les cas, une telle situation se traduirait par un apport de financements externes au système éducatif. La variable est donc construite en dichotomique en affectant le code 1 lorsque le pays a reçu une promesse de financements extérieurs pour la mise en œuvre de sa politique éducative et 0 sinon.

Il convient d'apporter un éclairage sur la nature du financement extérieur en question ; ils sont de deux sortes. La première est l'aide ciblée et porte sur l'aide extérieure directement liées à la mise en œuvre de la politique de recrutement des enseignants. Certains pays ont bénéficié de cette forme de financement extérieur. Au Cameroun par exemple, les fonds du Contrat de Désendettement et de Développement (C2D) ont permis de payer les salaires des enseignants vacataires et la programmation des recrutements des vacataires prévue jusqu'en 2011 s'appuie sur ces financements. En Guinée, le recrutement des maîtres FIMG a démarré dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale (projet de Formation Initiale des Maîtres de Guinée - FIMG) ; la même approche a été adoptée au Tchad où la Banque mondiale a soutenu la mise en place du projet d'Appui à la Réforme du Système Educatif Tchadien (PARSET) qui est en charge de la gestion des enseignants communautaires. En République Centrafricaine, le recrutement des maîtres contractuels de l'Etat a commencé après le retour des bailleurs de fonds dans le pays³⁵ et l'arrivée des fonds issus de l'Initiative Fast-Track. A Madagascar également, la participation de l'Etat au paiement des salaires des maîtres FRAM a été mise en œuvre après que le pays ait bénéficié des fonds de l'Initiative Fast-Track.

La deuxième forme d'aide extérieure est l'appui budgétaire ; selon cette approche, les bailleurs de fonds apportent des ressources financières qui sont directement versées dans les caisses de l'Etat et le gouvernement peut les utiliser à sa guise. Ainsi, au Bénin et au Niger,

³⁵ Les bailleurs avaient quitté le pays au moment de la crise politique marquée par cinq mutineries entre 1996 et 2003.

une partie de ces fonds a été utilisée pour recruter des enseignants contractuels de l'Etat. Le Mali et le Burkina Faso ont également reçu cette aide budgétaire ; cependant, pour ces deux pays, il n'est pas clair si les fonds ont été utilisés pour payer les enseignants contractuels. Néanmoins, l'utilisation qui est faite de l'aide reçue n'est pas importante ici ; dans la logique du raisonnement, ce qui compte c'est au moins la promesse de recevoir de l'aide.

En fin de compte, partant du modèle de Berry et Berry, des facteurs pouvant influencer le choix d'un gouvernement d'adopter la politique des enseignants contractuels de l'Etat ont été identifiés. Une façon de mesurer chacun de ces facteurs (opérationnalisation) a également été proposée. Le tableau 3.2 dresse une synthèse de ces facteurs.

Tableau 3.2 : Opérationnalisation du modèle de Berry et Berry 2007 par rapport à la question de recherche

Arguments du modèle de Berry et Berry	Traduction par rapport à la question de recherche	Opérationnalisation
MOTIVATION	<p>Sévérité du manque d'enseignants</p> <p>Proximité à des élections libres et transparentes</p>	<p>Ratio population scolarisable sur effectif des enseignants</p> <p>Le pays est une démocratie électorale et l'année des prochaines élections est plus proche de l'année d'adoption de la réforme que l'année des précédentes élections</p>
RESSOURCES/OBSTACLES	Existence de syndicats d'enseignants influents	Opinion d'experts de l'éducation sur la force des syndicats d'enseignants
AUTRES POLITIQUES	Existence d'un grand nombre d'enseignants non fonctionnaires dans le système éducatif	Début du recrutement d'enseignants non fonctionnaire dans le pays avant 1990
INFLUENCE EXTERNE	Apport de financements extérieurs	Engagement des bailleurs à apporter de l'aide extérieure

A la lecture du tableau, il apparaît qu'on peut créer d'autres propositions pertinentes sur le plan théorique en combinant celles qui sont déjà proposées (interaction). En effet, on ne peut par exemple pas s'attendre qu'un pays où il n'y a pas de sévérité du problème adopte la réforme même s'il s'agit d'une démocratie où les élections sont transparentes. Cependant, des propositions sur de telles interactions ne seront pas faites ici. En réalité, la méthodologie utilisée identifiera les combinaisons de conditions (qui prendront alors le nom de configurations) qui auront été observées sur le groupe de pays étudiés. Par contre, les combinaisons de conditions qui sont théoriquement possibles mais n'auront pas eu lieu, ne seront pas identifiées. Le reste de cette section présente la méthode utilisée pour l'analyse.

Méthode

Le nombre de pays inclus dans cette étude est petit au regard du minimum exigé pour pouvoir tester les propositions au moyen de méthodes économétriques. Il convient donc de recourir à une méthode capable d'exploiter des données issues d'un échantillon de petite taille. Les années récentes ont vu se développer une famille de méthodes qui ont précisément pour but d'aider à l'analyse des phénomènes rares (et donc peu nombreux) et qui ont ensuite été appliquées à l'analyse de phénomènes sur un nombre réduit d'observations. De cette famille de méthodes, la variante utilisée dans cette étude est celle qui analyse des données dichotomiques : elle est nommée analyse quali-quantitative comparée (AQQC)³⁶. L'AQQC combine les approches qualitative et quantitative pour permettre des tests d'hypothèse sur des échantillons de petite taille. La méthode s'appuie sur l'algèbre de Boole et identifie si la présence ou l'absence d'une condition donnée est nécessaire, ou suffisante, pour l'occurrence d'un phénomène. De plus, la méthode détecte quelle association de conditions (association qui porte le nom de configuration) conduit à l'occurrence du phénomène. Cinq objectifs sont assignés aux méthodes d'analyse quali-quantitative comparées (Berg-Schlosser et al. 2009, p.15) ; ce sont :

- Résumer des données
- Examiner la cohérence des données
- Tester des hypothèses ou des théories existantes
- Tester des conjectures³⁷ (propositions issues de l'observation des cas étudiés)
- Développer de nouvelles théories.

³⁶ Dans la terminologie anglophone, la famille de méthode s'appelle « configurational comparative methods ». La variante utilisée dans cette étude est la « crisp-set qualitative comparative analysis (csQCA) ». A ma connaissance, une traduction homologuée des ces termes en français n'existe pas. C'est pourquoi le terme utilisé dans l'unique ouvrage rédigé en français sur cette méthode (AQQC) est repris ici (cf. De Meur et Rihoux 2002).

³⁷ Il n'est pas clair dans quelle mesure ce quatrième objectif se distingue du 3^{ème}.

Dans cette étude, l'AQQC est utilisée pour trois de ces objectifs : tester des propositions, décrire des données à l'aide d'une formule simplifiée (ce deuxième objectif est encore appelé réduction des données) et élaborer des théories. L'encadré n° 3.1 propose une présentation sommaire de l'analyse quali-quantitative comparée ; pour de plus amples explications, lire Ragin (1987), Wickham-Crowley (1992), De Meur et Rihoux (2002), Berg-Schlosser et Cronqvist (2005), Rohwer (2008), Caramani (2009), Ragin et Rihoux (2009), Bol (2009), Schneider et Wagemann (2010).

Dans la suite de ce travail, la terminologie des méthodes d'analyse quali-quantitative comparée (qui est différente de la terminologie des méthodes purement quantitatives) sera employée. Je parlerai donc de « résultat » pour représenter la variable *adoption de la réforme* et de conditions pour les autres variables. Le tableau 3.3 dresse une synthèse des conditions dont il faut analyser les liens entre leurs occurrences et la réalisation du résultat.

Tableau 3.3 : Synthèse des conditions pouvant causer l'adoption de la réforme

Conditions	Numéro de la condition	Libellé
La sévérité du manqué d'enseignants est une condition à l'adoption de la réforme	C1	severite-manque
La proximité des élections libres et transparentes est une condition à l'adoption de la réforme	C2	elections-transparentes
L'existence de syndicats d'enseignants peu influents est une condition à l'adoption de la réforme	C3	syndicats-faibles
L'existence d'un mode de recrutement alternatif d'enseignants avant 1990 est une condition à l'adoption de la réforme	C4	recrutement-alternatif
L'apport de financements extérieurs ou l'engagement des bailleurs à apporter des financements extérieurs est une condition à l'adoption de la réforme	C5	financement-exterieur

Une condition souhaitable dans l'application de l'AQQC est d'avoir suffisamment de résultats positifs (occurrence du phénomène étudié) et de résultats négatifs (non occurrence du phénomène étudié). En règle générale, De Meur et Rihoux propose qu'on devrait avoir environ 1/3 de cas à résultats positifs ou négatifs (De Meur et Rihoux 2009, p. 45).

Malheureusement, les données en présence montrent que seulement 2 pays sur les 14 n'ont pas adopté la politique des enseignants contractuels de l'Etat. Ce nombre est plutôt petit. Etant donné qu'il n'y a pas d'autre méthode pour analyser, d'une façon systématique, les échantillons de petite taille, la méthode sera tout de même appliquée. La conséquence sur les résultats est un risque que les conclusions sur les pays n'ayant pas adopté la réforme soient plus propres à des cas spécifiques pays qu'à une réalité générale.

Depuis l'annonce de la question de recherche, il est apparu clairement qu'il est question d'analyser les contextes sous lesquelles les gouvernements ont choisi d'adopter la politique des enseignants contractuels de l'Etat. On sait par ailleurs que les gouvernements se sont prononcés sur la réforme à des moments différents ; pour prendre en compte cette dimension temporelle, le choix est fait de collecter les données de chaque pays étudié sur l'année où la réforme a été adoptée. Pour les pays qui n'ont pas adopté de réforme du recrutement des enseignants, les données ont été collectées sur la dernière année de la période d'observation, soit 2007. Malgré que les données soient collectées sur des années différentes, ce qui est important ici est que seuls les contextes sous lesquels il y a eu adoption de la réforme sont comparés. L'annexe A2.1 propose un tableau qui montre comment les contextes pays évoluent au fil du temps.

La variante de l'analyse quali-quantitative utilisée exige que chacune des conditions soit transformée en condition présente ou condition absente (variable dichotomique). Ceci implique que les conditions qui sont en variables continues doivent être transformées en dichotomiques, idem pour les variables qualitatives à plusieurs modalités (variables polytomiques). Dans les données en présence, seule la sévérité du manque d'enseignants ne satisfait pas à cette exigence. Elle se présente en variable continue et doit être dichotomisée. Cette transformation va induire un léger changement dans la façon d'interpréter la variable ; en effet, au lieu de proposer une valeur sur une échelle, une valeur seuil doit être choisie de sorte que pour un pays, avoir une valeur au-dessus ou en-dessous de ce seuil indique une présence ou une absence de la condition. Il existe deux méthodes pour choisir un seuil convenable : l'approche théorique et l'approche mécanique (De Meur et Rihoux 2009, p. 42). Avec la méthode théorique, le seuil est retenu sur la base d'une théorie ou d'une norme autour duquel il y a accord. Avec la méthode mécanique, le seuil est choisi plutôt de façon arbitraire : la moyenne, la médiane ou un point de décrochage entre deux valeurs consécutives de la variable quantitative. Dans cette étude, les deux méthodes ont été pris en compte pour décider de la valeur seuil.

La sévérité du manque d'enseignants, du fait qu'il indique combien d'élèves chaque enseignant devrait avoir dans sa classe si la SPU se réalisait dans les conditions actuelles, renvoie d'une certaine façon à la charge de travail des enseignants. La valeur de référence du cadre indicatif de l'Initiative Fast-Track suggère un ratio élèves-maîtres de 40 comme référence vers lequel les pays doivent converger. En ASS, la ratio moyenne de cet indicateur oscille entre 60 et 70 selon les années sur la période couverte par l'étude (cf. Banque mondiale 2008a). Ainsi, la valeur 40 qui pouvaient jouer le rôle de seuil théorique n'est pas pertinente (manque de variabilité entre pays). On est alors amené à choisir un seuil de façon mécanique.

Etant donné que le ratio élèves-maître se situe entre 60 et 70 dans les années observées, il peut être considéré que toute situation au-delà de 70 reflète un sévère manque d'enseignants et donc, toute valeur au-delà de 70 peut être retenue comme un seuil valable. Mais, en observant les données en présence, il apparaît que la valeur 80 correspond à une zone de décrochage entre deux valeurs consécutives (cf. annexe A2.4); elle est donc retenue comme seuil pour la transformation de la sévérité du manque d'enseignants en variable dichotomique. Les pays qui ont une valeur supérieure à 80 sont considérés comme ayant un manque sévère d'enseignants.

La section 3.5 présente les résultats.

Encadré n° 3.1 : Présentation sommaire de l'analyse quali-quantitative comparée

L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC) est une méthode développée au cours des années 1980 (Ragin 1987) avec pour but d'analyser des échantillons de taille réduite. Contrairement à l'analyse quantitative qui repose sur un nombre élevé de cas, et à l'analyse qualitative qui utilise un échantillon réduit mais sans modélisation ni systématisation, l'AQQC mobilise à la fois un nombre réduit de cas d'étude tout en permettant des comparaisons systématisées des unités étudiées, des tests d'hypothèses et l'élaboration de théories suivant des étapes rigoureuses. Initialement conçue dans les domaines des politiques comparées et d'analyse des politiques publiques, la méthode suscite de plus en plus d'engouements et est aujourd'hui utilisée dans plusieurs autres domaines (sociologie, économie, gestion, criminologie). Berg-Schlosser et al. (2009) identifient cinq objectifs assignés à la méthode : résumer des données, analyser la cohérence des données, tester des hypothèses ou théories existantes, évaluer des conjectures, développer de nouvelles théories.

La méthode s'appuie sur l'Algèbre de Boole. Son principe fondamental est de rechercher si une association de présence, ou à contrario d'absence, de phénomènes appelés *conditions* peut « causer » l'occurrence d'un autre fait appelé *résultat*. Soit C une condition, sa présence peut être notée C{1} et son absence C{0}. De même, on peut noter par R{1} l'occurrence du résultat et R{0} la non occurrence du résultat. Pour deux conditions A et B, on peut avoir les associations suivantes (appelées configurations) :

Présence de l'une des conditions, notée A{1} + B{1}	Absence de l'une des conditions, notée A{0} + B{0}
Présence de A ou bien absence de B, notée A{1} + B{0}	Absence de A ou bien présence de B, notée A{0} + B{1}
Présence simultanée de A et B, notée A{1}*B{1}	Absence simultanée de A et B, notée A{0}*B{0}
Présence de A et absence de B, notée A{1}*B{0}	Absence de A et présence de B, notée A{0}*B{1}

De telles associations peuvent être construites pour trois, quatre voire plus de conditions. Plus il y aura de conditions, et plus il y aura d'associations possibles ; par conséquent, il sera nécessaire d'avoir de la diversité dans les cas en présence.

Le fait qu'une configuration ou une association de configurations cause ou pas un résultat est marqué par une flèche allant de la gauche vers la droite de la façon suivante :

$$A\{1\} + B\{1\} \rightarrow R\{1\} \quad \text{ou} \quad A\{0\}*B\{0\} \rightarrow R\{0\}$$

La mise en œuvre de l'AQQC peut être subdivisée en six étapes

1. Identifier un phénomène à expliquer (équivalent de la variable dépendante) et les phénomènes qui peuvent l'expliquer (équivalent des variables indépendantes) : pour cela, on utilise les théories existantes ou la connaissance des cas. Les données collectées pour rendre compte de ces variables constituent les données brutes.
2. Transformer les variables en dichotomiques ; c'est le processus par lequel la variable dépendante est transformée en résultat et les variables indépendantes en conditions. Le seuil de coupure des variables pour obtenir des variables dichotomiques doit être précisé. Les conditions doivent être codées dans le sens que la présence soit associée avec l'occurrence du résultat.
3. Création de la table de vérité : c'est une table qui indique les configurations de conditions qui ont été observées, les résultats correspondants et les observations associées à chacune d'elle.
4. Diagnostic de la table de vérité : il s'agit de l'analyse et de la résolution, le cas échéant, des contradictions (situation où des configurations identiques produisent des résultats différents). C'est également le lieu d'examiner l'existence de conditions nécessaires ou suffisantes pour l'occurrence du résultat.
5. Minimisation des données : c'est le point central de l'AQQC consistant à rechercher des formules simples liant les conditions ou association de conditions, d'une part à l'occurrence du résultat et, d'autre part, à la non occurrence du résultat.
6. L'interprétation des formules : à l'étape 5, plusieurs formules peuvent être trouvées. Il appartient au chercheur, en fonction de sa connaissance des cas, d'identifier celle qui est la plus plausible. Ceci fait dire à certains que l'AQQC est en dialogue permanent avec les cas. En effet, les conditions sont construites à partir des cas et les résultats des analyses ne prennent un sens que dans la connaissance du domaine possible pour la réalisation des cas.

L'AQQC est une méthode nouvelle et se développe progressivement. Malgré les progrès qu'elle permet d'accomplir en matière de recherche, elle reste critiquée. Les chercheurs qui travaillent sur la méthode y apportent constamment des réponses. Dans cette optique, le livre « Configurational Comparative Methods : Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques », édité par Ragin et Rihoux (2009) et organisé autour de la place occupée par la méthode (sur les plans épistémologiques, des procédures de mise en œuvre, de réponses aux critiques) rassemble les participations de plusieurs chercheurs ayant contribué à son développement. Un forum de discussion sur cette famille de méthodes (www.compasss.org) a également été mis en place (Bol 2009). On y trouve plusieurs articles utilisant ou développant la méthode AQQC.

3.5. Analyse et résultats

La construction de la condition « proximité à des élections libres et transparentes » produit un indicateur qui est quasiment constant : à part le cas du Burkina Faso, il prend toujours la valeur zéro dans les autres pays (cf. annexe A2.2). Comme précisé plus en avant, cette condition résulte de la combinaison du fait que le pays est, d'une part, une démocratie électorale ou une démocratie naissante et, d'autre part, le gouvernement se prononce sur la réforme à une période proche des prochaines élections présidentielles. Les données montrent que 6 pays étaient des démocraties au moment où la décision sur la réforme a été prise. Conformément à la proposition émise sur cette condition, on se serait attendu que ces pays (sinon, au moins la plupart) adoptent la réforme à une période proche des élections. Mais, on constate que si les 6 pays ont bien adopté la réforme, seul le gouvernement du Burkina Faso l'a fait dans un contexte proche des élections. Deux interprétations peuvent être faites de ce résultat : la première est que les gouvernements en situation démocratique n'utilisent pas la réforme de la politique des enseignants comme un moyen d'attirer des votes. La deuxième interprétation est que dans les démocraties électorales, la décision de réformer la politique de recrutement des enseignants intervient plus souvent à un moment éloigné des prochaines élections signifiant que la réforme constitue un risque que les gouvernements ne voudraient pas prendre à la veille des élections présidentielles. L'exploitation des entretiens permet de conclure que c'est plutôt la première interprétation qui est valable. En effet, selon les interviewés, aucun parti politique, ni du gouvernement, ni de l'opposition, n'évoque la politique de recrutement des enseignants contractuels comme sujet de discussion. Les partis politiques se contentent de promettre de développer l'éducation en général s'ils sont élus, bien souvent par une augmentation de la part du budget alloué à l'éducation.

Comme l'AQQC n'admet pas de conditions qui ne varient pas entre les observations, la condition « proximité des élections libres et transparentes » a été exclue des analyses.

Une première étape dans l'application de l'AQQC consiste à construire la table de vérité. C'est une table qui indique les configurations de conditions qui ont été observées, les résultats correspondants et les observations associées à chacune d'elle. Elle est obtenue de la base des données brutes (cf. Annexe A2.2) en transformant les variables en conditions dichotomiques et en regroupant les observations qui ont les mêmes valeurs relativement aux conditions en présence. Le tableau 3.4 présente la table de vérité construite à partir des données.

Tableau 3.4 : Table de vérité associée à la base de données brutes

Pays (Code pays)	sévérité- manque	syndicats- faibles	recrutement- alternatif	financement- étranger	adoption
République Centrafricaine (CA), Tchad (TD)	1	1	1	1	1
Guinée (GN)	1	1	0	1	1
Burkina Faso (BF), Mali (ML)	1	0	1	1	1
Niger (NG)	1	0	0	1	1
Sénégal (SN)	1	0	0	0	1
Madagascar (MD)	0	1	1	1	1
Togo (TG)	0	1	1	0	1
Cameroun (CM)	0	0	1	1	1
Congo (CG)	0	0	1	0	1
Benin (BN)	0	0	0	1	1
Côte d'Ivoire (CI), Gabon (GB)	0	0	0	0	0

Source : synthèse de l'auteur à partir des informations collectées.

La table de vérité est très utile pour la réalisation d'analyses préliminaires. Un premier constat qui en découle est qu'il n'y a pas de contradictions dans les données. Ceci signifie que, lorsque deux pays sont dans les mêmes conditions, leurs gouvernements prennent la même décision par rapport à la réforme.

Un deuxième constat est que, lorsqu'au moins une des conditions est présente, le gouvernement adopte la réforme. De même, lorsque toutes les conditions sont absentes, le gouvernement n'adopte pas la réforme. Ce deuxième constat constitue un test des propositions émises relativement aux conditions qui causent la réforme. On peut en conclure que les conditions incluses dans l'analyse renferment des déterminants de l'adoption de la réforme de la politique de recrutement des enseignants. Cependant, si les situations de non adoption de la réforme sont identiques (absence simultanée des 4 conditions), on constate des situations diverses de présence et d'absence de conditions dans les cas d'adoption de la réforme. En

effet, dans certains cas, la présence d'une seule condition est associée à l'adoption de la réforme tandis que dans d'autres, c'est la présence de plusieurs conditions qui est associée à l'adoption de la réforme. Ceci pose la question de la nécessité et de la suffisance des conditions pour déclencher l'adoption de la réforme.

La table de vérité permet également d'analyser si une condition est nécessaire ou suffisante pour l'occurrence d'un résultat. Une condition est nécessaire si elle doit être présente pour que le résultat puisse se produire (Caramani 2009, p. 60). Ainsi, pour les cas présentant un résultat positif (adoption = 1), une condition qui prend la valeur 0 dans au moins un des cas ne peut pas être nécessaire pour la réforme de la politique de recrutement des enseignants. L'application de ce raisonnement permet d'exclure chacune des conditions incluses dans l'analyse comme indépendamment nécessaire à l'adoption de la réforme. Ce résultat est particulièrement intéressant car il montre que, si toutes les conditions qui ont pu être prises en compte dans la table de vérité peuvent être corroborées (dans la mesure où à chaque fois qu'une condition est présente le résultat s'observe), aucune des conditions n'est nécessaire pour l'adoption de la réforme. Plus spécifiquement, un gouvernement peut adopter la réforme même si le manque d'enseignants n'est pas sévère, même si les syndicats d'enseignants sont influents ou même s'il n'y a pas de lien avec un apport de financement extérieur.

Une condition est suffisante si, à chaque fois qu'elle est présente, le résultat se produit (Caramani 2009, p. 57). Ainsi, pour les cas présentant un résultat négatif (adoption = 0), si une condition est présente dans au moins un des cas, alors cette condition est exclue comme suffisante. L'application de ce raisonnement ne permet d'exclure aucune des conditions incluses dans l'analyse comme indépendamment suffisante à déclencher la réforme.

Telles que formulées, les conditions apparaissent strictes et déterministes. Cependant, Caramani rappelle que les relations déterministes n'existent pas en sciences sociales (Caramani 2009, p. 86). Selon lui, s'il est légitime de rejeter une condition comme suffisante ou nécessaire lorsque la condition n'est pas corroborée par 1 cas sur 2 (50%), il apparaît excessif d'aboutir à la même conclusion si la condition n'est pas corroborée dans 1 cas sur 10 (10%). Par conséquent, il propose de se fixer un seuil arbitraire à partir duquel on peut accepter une condition comme suffisante ou nécessaire (fréquence des cas corroborant la condition, Caramani 2009, p. 87)³⁸. L'examen de la table de vérité montre que la variabilité des conditions sur les cas positifs nous éloigne de la situation extrême où un seul cas amène à rejeter une condition comme nécessaire. De même, la table de vérité ne permet pas de rejeter

³⁸ On peut remarquer qu'avec d'autres méthodes purement quantitatives, le chercheur se fixe également un seuil arbitraire à partir duquel il considère une relation comme significative.

une condition comme suffisante. Par conséquent, dans cette analyse, la nécessité de fixer un seuil à partir duquel on rejette la nécessité ou la suffisance d'une condition ne s'impose pas.

L'étape suivante dans l'application de la méthode AQQC consiste à identifier les configurations de conditions (interactions) associées à l'adoption de la réforme et les configurations de conditions associées à la non-adoption de la réforme. Chaque ligne de la table de vérité qui a un résultat positif (adoption = 1) est une configuration éligible associée à l'adoption de la réforme. Cependant, on ne peut pas prendre toutes les configurations éligibles ; le désir de parcimonie exige qu'il faille rechercher un petit nombre de configurations qui couvrent tous les cas positifs. Ce petit nombre de configurations est obtenu à la suite d'une procédure dite de réduction (ou de minimisation) de données. La nécessité d'appliquer la procédure de réduction des données vient du fait qu'il est possible que l'information contenue dans plusieurs configurations puisse en réalité provenir d'une seule configuration plus simple appelée implicant premier. Plusieurs logiciels ont été développés pour faciliter cette procédure de réduction des données (recherche des implicants premiers). Ce travail utilise le logiciel Tosmana (Tosmana signifie Tools for Small-N Analysis), version 1.3 développé par Cronqvist 2007. Le listing des résultats produits se trouve en annexe A2.5. Seuls les résultats finaux sont repris ici.

Minimizing Value : adoption{1}

$$\begin{aligned}
 & \text{syndicats-faibles}\{0\} * \text{financement-exterieur}\{1\} + \\
 & (\text{BN}+\text{BF},\text{ML}+\text{CM}+\text{NG})^{39} \\
 \\
 & \text{severite-manque}\{1\} * \text{financement-exterieur}\{1\} + \\
 & (\text{BF},\text{ML}+\text{CA},\text{CH}+\text{GN}+\text{NG}) \\
 \\
 & \text{severite-manque}\{0\} * \text{recrutement-alternatif}\{1\} + \\
 & (\text{CM}+\text{CG}+\text{MD}+\text{TG}) \\
 \\
 & \text{severite-manque}\{1\} * \text{syndicats-faibles}\{0\} * \text{recrutement-alternatif}\{0\} \\
 & (\text{NG}+\text{SN})
 \end{aligned}
 \quad \left. \begin{array}{l} \uparrow \\ \uparrow \end{array} \right\} \longrightarrow \text{adoption}\{1\}$$

³⁹ Si l'apparition des signes (+) et (,) est familier aux utilisateurs de l'AQQC, cela pourrait susciter des interrogations chez des personnes non habituées à la méthode. En fait, le signe (,) sépare les cas qui présentent exactement les mêmes valeurs pour l'ensemble des conditions tandis que le signe (+) regroupe au sein d'une même configuration minimale les cas qui y satisfont.

Chaque terme de la formule précédente (combinaison de conditions) est un contexte d'adoption de la réforme ; on peut voir qu'il n'existe pas un seul, mais plusieurs contextes sous lesquels les gouvernements adoptent la réforme. Certains contextes concernent un plus grand nombre de pays que d'autres, ce qui peut s'interpréter comme un degré de dominance du contexte à déclencher la réforme. On remarque également que des configurations différentes peuvent être valables pour un même pays ; ceci est normal dans la mesure où les configurations précédentes sont une simple description, à partir des données, de la situation qui prévalait dans le pays au moment de la réforme, relativement aux conditions retenues.

Par contre, un seul contexte prévalait dans les pays où il n'y a pas eu de réforme : c'est un contexte où aucune des conditions n'est présente.

Minimizing Value : adoption{0}

severite-manque{0}*syndicats-faibles{0}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0} → adoption{0}
(CI,GB)

Les formules présentées ci-dessus sont dites descriptives, ceci dans la mesure où elles décrivent uniquement les données en présence. On peut constater un manque de parcimonie, car les implicants premiers sont constitués d'associations d'un relativement grand nombre de conditions. Au-delà de la complexité de la réforme étudiée, le manque de parcimonie s'explique par le faible nombre de configurations dans la table de vérités par rapport aux nombre de configurations théoriquement possibles compte tenu des 4 conditions retenues (11 contre $2^4=32$). Ceci a pour conséquence que certaines configurations n'ont pas pu être observées. Il est possible de rechercher des implicants premiers plus simples moyennant des hypothèses simplificatrices sur certaines configurations non observées. Une telle pratique est questionnable, mais les chercheurs qui ont développés la méthode argumentent que la plupart des études est basée sur des hypothèses qui ne sont pas toujours observées, et par ailleurs, bien souvent les hypothèses simplificatrices faites dans le cadre de l'AQQC ont un sens (De Meur, Rihoux et Yamakasi 2009, pp. 152-155).

Le logiciel (Tosmana) recherche automatiquement les hypothèses simplificatrices qui permettent de simplifier au mieux les données. Il appartient ensuite à l'utilisateur de discuter de la pertinence de ces hypothèses.

Dans la recherche des implicants premiers plus simples pour les cas positifs, les hypothèses simplificatrices qui ont été faites sont les suivantes :

Simplifying Assumptions: configurations/contextes non observées dont on suppose qu'elles auraient conduit à une adoption de la réforme.

- severite-manque{0}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{1} +
- severite-manque{1}*syndicats-faibles{0}*recrutement-alternatif{1}*financement-exterieur{0} +
- severite-manque{1}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0} +
- severite-manque{1}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{1}*financement-exterieur{0}

Les hypothèses sont plutôt réalistes dans la mesure où sur les 4 configurations non observées où il est supposé qu'ils auraient eu un résultat positif si observés, au moins 2 des 4 conditions sont présentes, or nous avons vu jusqu'à présent que, dès qu'une condition est présente, l'adoption de la réforme a lieu. Moyennant ces hypothèses simplificatrices, on obtient la formule réduite suivante :

severite-manque{1} + recrutement-alternatif{1} + financement-exterieur{1} → adoption{1}
(BF,ML+CA,CH+GN+NG+SN) (BF,ML+CM+CA,CH+CG+MD+TG) (BN+BF,ML+CM+CA,CH+GN+MD+NG)

Cette formule montre également qu'il n'existe pas un seul contexte conduisant à la réforme de la politique de recrutement des enseignants, mais trois à savoir : la sévérité du manque d'enseignants, l'existence dans le système éducatif d'un grand nombre d'enseignants non fonctionnaires et le fait que la décision soit liée à un apport de financement extérieur. De plus, chacune de ces conditions est indépendamment suffisante pour que la réforme ait lieu. Il apparaît également que plusieurs de ces conditions peuvent exister dans le même pays.

Mais, comme la formule réduite a été obtenue moyennant des hypothèses simplificatrices (qui en minimisant une configuration impose qu'elle couvre un plus grand nombre de pays), il faut utiliser la connaissance des cas pour décider laquelle des conditions est plus pertinente pour chaque pays. Les résultats des entretiens (interviews et questionnaires) ont été utilisés pour aiguiller cette décision.

Le gouvernement sénégalais a été le premier à adopter la réforme du recrutement des enseignants après le constat d'une baisse régulière du taux brut de scolarisation imputée au volume insuffisant de recrutement des enseignants avec la politique en cours. On sait par

ailleurs qu'aucune forme de recrutement alternatif d'enseignants par les communautés n'existe. De même, le gouvernement n'a pas reçu un appui financier extérieur pour mettre en œuvre la politique. La réforme a donc été adoptée dans ce pays suite à une volonté affirmée du gouvernement de résoudre un problème jugé crucial par le ministère de l'Education.

Dans d'autres pays, bien que les autres conditions existent depuis quelques années (sévérité du manque d'enseignant ou existence d'un grand nombre de maîtres recrutés par les communautés) c'est l'apport de financement extérieur qui a été déterminant pour l'adoption de la politique. En effet, au Cameroun, les maîtres vacataires sont payés sur les fonds du C2D. Une programmation à partir de ces fonds existe et doit permettre de financer le recrutement de ces nouveaux enseignants sur la période allant de 2003 à 2011. A Madagascar et en République Centrafricaine, c'est suite à l'implication de ces pays dans l'Initiative Fast-Track (fonds Fast-Track) que les pays ont pu financer le recrutement de nouveaux enseignants. Plus spécifiquement, ces financements ont permis d'appuyer les communautés dans le paiement du salaire des enseignants (partiellement à Madagascar et totalement en République Centrafricaine). En Guinée, le gouvernement a spécifiquement fait appel à la Banque mondiale pour l'aider à mettre en place une politique accélérée de recrutement d'enseignants. Dans son intervention, la Banque mondiale a exigé la réforme de la politique existante et a créé un projet (le projet de Formation Initiale des Maîtres de Guinée - FIMG) pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle politique. Une stratégie analogue a été utilisée au Tchad où, voyant que plus de la moitié des enseignants étaient recrutés par les parents d'élèves, la Banque mondiale a mis en place de commun accord avec le gouvernement un projet (le Projet d'Appui à la Réforme du Système éducatif Tchadien – PARSET) chargé entre autres de la gestion des enseignants. Ce projet reçoit des financements de la Banque mondiale et paie les enseignants. Pour tous ces pays, il apparaît que l'apport de financement extérieur a été l'élément déclencheur de l'adoption de la réforme.

Au Burkina Faso et au Mali, on peut observer que le manque d'enseignants était criant depuis quelques années (cf. annexe A2.1, 2^{ème} colonne relative aux années 1995, 2000 et 2005) sans qu'il n'y ait de réaction du gouvernement. De même, des politiques alternatives y existaient sans que le gouvernement s'appuie sur elles pour réformer le recrutement des enseignants. C'est en 1998 que les gouvernements de ces pays ont adopté la réforme. D'après les entretiens réalisés pour ces pays, les gouvernements ont reçu un appui budgétaire venant des bailleurs de fond la même année. Bien qu'il ne soit pas clairement défini si cette aide internationale a été orientée vers la politique de recrutement des enseignants, on peut admettre que l'appui budgétaire a joué un rôle déterminant dans l'adoption de la réforme.

Le Bénin et le Niger ont également reçu un appui budgétaire et une partie de cet appui a été spécifiquement orienté vers la mise en œuvre de la politique de recrutement des enseignants contractuels de l'Etat.

Enfin, le Congo et le Togo sont des cas où en raison de l'effort des communautés dans le recrutement des enseignants, le gouvernement a vite réagi en adoptant assez tôt la réforme.

Compte tenu de cette connaissance des cas, la formule ci-dessus peut être réécrite de la façon suivante :

severite-manque{1}	+	recrutement-alternatif{1}	+	financement-exterieur{1}	→ adoption{1}
(SN)		(CG+TG)		(BN+BF, ML+CM+CA, CH+GN+MD+NG)	

Avec cette formule, le fait que certaines conditions soient plus promptes à amener les gouvernements à adopter la réforme que d'autres apparait plus nettement. Les premiers gouvernements qui ont adopté la réforme (Sénégal en 1995, Togo en 1996 et Congo en 1997) ont réagit à des contraintes internes au pays. Les autres gouvernements ont plutôt adopté la réforme en raison d'un stimulus externe (apport de financement) ; ceci justifie les écarts dans les moments d'adoption de la réforme pour ces derniers pays : elle est adoptée lorsque le financement est octroyé. Pour ces derniers pays, il se pose la question de la capacité des gouvernants (aussi bien en termes de ressources financières mobilisables, de compétences à identifier les problèmes et y apporter des solutions, qu'en termes de volonté à résoudre un problème crucial) à prendre de façon autonome les décisions qui s'imposent en vue de progresser vers la Scolarisation Primaire Universelle. Cette capacité est à questionner d'autant plus que certains pays à l'exemple de la République Centrafricaine et le Tchad sont des pays post conflits et on voit bien que dans leurs cas, la réforme n'a pu se mettre en place que grâce à l'aide internationale.

Ce résultat apporte des éléments permettant de nourrir les débats sur le rôle de la Banque mondiale dans le fait que la réforme se répande. Il y a une forte conviction dans les pays que ce sont les institutions de Bretton Woods qui imposent l'adoption de la réforme, alors que les représentants de la Banque mondiale interviewés soulignent qu'il n'y a pas de position tranchée de leur institution sur la question. Etant donné que l'action principale de la Banque mondiale et du Fond Monétaire International a été de limiter les dépenses publiques à travers

l'application des PAS, on peut penser que le Sénégal qui a mis en place la réforme sans appui extérieur, a montré à ces institutions qu'il était possible d'adopter cette réforme inédite et ainsi, limiter les dépenses publiques tout en offrant l'éducation à plus enfants. Par la suite, la Banque mondiale a pu jouer un rôle de catalyseur en facilitant la réforme dans d'autres pays via l'octroi de financements pour la mettre en œuvre, ou via l'organisation de conférences sur la question des enseignants pour faciliter la diffusion de l'information sur les nouveaux modes de recrutement d'enseignants. Cependant, des analyses plus approfondies sont nécessaires pour pouvoir confirmer cela.

Dans la recherche des implicants premiers plus simples pour les cas négatifs, l'hypothèse simplificatrice est faite sur une seule configuration non observée : celle où les syndicats d'enseignants sont faibles et toutes les autres conditions sont absentes. Elle est présentée ci-dessous :

Simplifying Assumptions:

severite-manque{0}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0}

Cette configuration est supposée avoir un résultat négatif si observé. D'une part cette hypothèse simplificatrice n'est pas en accord avec le fait que la présence d'une condition est associée avec l'adoption de la réforme, d'autre part, la maintenir ne conduit pas à une différenciation dans le contexte du groupe de pays n'ayant pas adopté la réforme. Pour ces raisons, l'hypothèse simplificatrice n'est pas prise en compte et le résultat précédent sur le cas des pays n'ayant pas adopté la réforme est maintenue tel quel.

severite-manque{0}*syndicats-faibles{0}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0} → adoption{0}

(CI, GB)

D'après cette formule, les cas de non adoption de la réforme du recrutement des enseignants sont marqués par l'absence simultanée des trois facteurs susceptibles d'entrainer son adoption et la présence de syndicats d'enseignants influents.

3.6. Conclusion

Suite à l'engagement des pays d'Afrique sub-saharienne d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle, la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été présentée comme une condition sine qua non à la poursuite de cet objectif. Seulement, près de 17 années plus tard, pendant que des pays ont réussi à réformer leur politique de recrutement des enseignants, d'autres continuent d'appliquer la politique traditionnelle. On note également un décalage temporel, pouvant atteindre 12 années, entre les moments où les gouvernements ont décidé de réformer. Cette étude avait pour but de comprendre cette situation en analysant s'il existe des contextes favorisant le choix d'un gouvernement d'adopter une nouvelle politique de recrutement des enseignants.

Pour y parvenir, le modèle d'innovation et de diffusion développé par Berry et Berry (2007) a été utilisé pour identifier un certain nombre de conditions qui peuvent pousser un gouvernement à adopter une réforme : il s'agit de la sévérité du manque d'enseignants, la proximité à des élections libres et transparentes, la faible influence des syndicats d'enseignants, l'existence d'un grand nombre d'enseignants non fonctionnaires dans le système éducatif et le fait que la décision soit liée à un apport de financement externe au pays. Ces conditions ont été testées sur un échantillon de 14 pays francophones d'Afrique choisis pour la similarité qu'ils offrent d'un point de vue historique et aussi de gestion du système éducatif. Etant donné la taille réduite de l'échantillon, les analyses ont été menées en utilisant la technique analyse quali-quantitative comparée. Les données ont été collectées par la mobilisation de bases de données existantes, l'exploitation de divers documents et la réalisation d'entretiens (interviews et questionnaires administrés à des acteurs de l'éducation). Un point à souligner concerne le manque de données. En effet, contrairement à d'autres activités, il n'existe pas de collecte de données sur les processus politiques. Vu le nombre de réformes à mener et la nécessité de s'instruire des réformes précédentes, il est utile de mettre en place un système d'archivage d'information sur les processus politiques, ce qui permettrait en fin de compte de faciliter l'analyse des réformes. Le manque d'informations a obligé à recourir dans certains cas à des variables proxys.

Il apparaît que les quatre conditions incluses dans l'analyse (sévérité du manque d'enseignants, faible influence des syndicats d'enseignants, existence d'un grand nombre d'enseignants non fonctionnaires dans le système éducatif, décision liée à un apport de financement externe) ne sont pas indépendamment nécessaires à l'adoption de la réforme.

Moyennant un certains nombre d'hypothèses simplificatrices, hypothèses jugées réalistes au regard de ce qui a été observé, les analyses ont mis en évidence que 3 conditions étaient indépendamment suffisantes pour déclencher l'adoption de la réforme : il s'agit de la sévérité du manque d'enseignants, l'existence d'un grand nombre d'enseignants non fonctionnaires et l'apport de financement externe. L'apport de financement externe est le contexte le plus dominant car il est directement ou indirectement lié à la décision de réformer dans 9 des 12 pays qui ont adopté la réforme. Ceci pose la question de la capacité des gouvernements des pays d'ASS à prendre de façon autonome les décisions qui s'imposent pour atteindre la SPU.

Par ailleurs, les pays où les gouvernements n'ont pas adopté la politique des enseignants contractuels de l'Etat sont caractérisés par l'absence d'un fort besoin en enseignants, l'absence d'un nombre élevé d'enseignants non fonctionnaires, l'absence d'un apport de financement externe et la présence de syndicats d'enseignants influents.

Un examen plus approfondi de la formulation des nouvelles politiques montre des différences sur l'intensité de la réforme. Pendant que dans certains pays la réforme a été liée à un changement de statut et une baisse drastique du salaire des nouveaux enseignants, dans d'autres, le changement de statut a été accompagné d'une diminution modeste, voire symbolique, du salaire des nouvelles recrues. Il apparaît alors important de s'interroger sur la participation des autres acteurs de l'éducation dans le processus de réforme de la politique de recrutement des enseignants et d'examiner la façon dont cette participation a influencé la formulation de la nouvelle politique de recrutement des enseignants. Ces dernières interrogations constituent l'objet du chapitre 4.

CHAPITRE 4 : LE ROLE DES ACTEURS DANS LA FORMULATION DES NOUVELLES POLITIQUES DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS

4.1. Introduction

Le chapitre précédent a analysé les contextes sous lesquels la réforme de la politique de recrutement des enseignants a eu lieu. Il s'agissait essentiellement de comprendre ce qui a déclenché le fait que certains gouvernements décident de changer une politique qui a prévalu pendant plus de 30 ans. Dans cette analyse, la réforme a été considérée comme une entité unique : adoption d'une nouvelle politique vs. conservation de la politique de recrutement d'enseignants sous le statut unique de fonctionnaires (politique de statu quo). Cependant, la description des nouvelles politiques de recrutement d'enseignants (chapitre 2) et la typologie de ces nouvelles politiques (graphique 3.1) montrent que les changements entre la nouvelle politique et le statu quo varient d'un pays à un autre.

On peut tenter d'apprécier l'intensité de ces changements à travers une dimension importante de la réforme : celle de la rémunération des enseignants. En effet, la question de la réforme de la politique de recrutement des enseignants est née du fait que la masse salariale pratiquée représentait la quasi-totalité du budget de fonctionnement du système éducatif (cf. chapitre 1, section 1.4). Ceci limitait le budget disponible pour la mise en œuvre d'autres politiques éducatives et n'était pas compatible avec les exigences de la Scolarisation Primaire Universelle : nécessité de recruter plus d'enseignants pour satisfaire l'inscription en masse d'enfants à l'école. Par conséquent, du point de vue de la rémunération salariale, il était attendu que l'Etat dépense moins de ressources pour payer un enseignant recruté sous la nouvelle politique qu'il n'en dépense pour payer un enseignant fonctionnaire ; autrement dit, pour l'Etat, le coût unitaire d'un enseignant recruté selon la nouvelle politique (et donc un enseignant contractuel de l'Etat selon la définition retenue dans cette thèse) doit être inférieur au coût unitaire d'un enseignant fonctionnaire. Ceci a pour but de permettre qu'à niveau de ressources éducatives constantes, l'Etat recrute plus d'enseignants qu'il ne le faisait avant la réforme. Vu sous cet angle, l'intensité de la réforme peut être mesurée par le complément à 1 du ratio entre le salaire d'un enseignant contractuel et le salaire d'un enseignant fonctionnaire (ce qui correspond également à la différence entre le salaire d'un enseignant fonctionnaire et le salaire d'un enseignant contractuel rapportée au salaire de l'enseignant fonctionnaire). Plus il est grand (tendant vers 1), plus la nouvelle politique s'écarte du statu quo traduisant le fait que la réforme a été sévère (ce qui signifie aussi que les contractuels de l'Etat ont un salaire très réduit par rapport à ce que toucherait un fonctionnaire); à contrario, plus il est petit (tendant vers zéro), plus la nouvelle politique se rapproche du statu quo traduisant le fait que la réforme a été modérée (ce qui signifie aussi que les

enseignants contractuels de l'Etat ont un salaire quasiment égal à ce que toucherait un fonctionnaire). Si on désigne par S_0 le salaire d'un enseignant fonctionnaire et par S_1 le salaire d'un enseignant contractuel de l'Etat, alors l'intensité de la réforme correspond à la formule suivante :

$$\text{Intensité de la réforme} = \frac{S_0 - S_1}{S_0} = 1 - \frac{S_1}{S_0}$$

Comme au chapitre 2, ce qui nous intéresse ici en priorité est la situation qui prévalait au moment de la réforme. Les données nécessaires au calcul de l'intensité de la réforme au moment de son adoption ont été collectées grâce aux sources déjà décrites au chapitre 1, section 1.2. Le tableau 4.1 propose une synthèse de l'intensité de la réforme. Cependant, l'information recherchée n'a pas été également renseignée dans tous les pays ; il ne figure dans le tableau que les pays dont les données ont pu être exploitées. Comme déjà mentionné au chapitre 2, section 2.3, il y a un lien entre le niveau des salaires et les différents modes de recrutement des enseignants (On verra en section 4.4, notamment à travers le cas du Sénégal, que dans la mise en œuvre, c'est surtout le critère du salaire qui est respecté). Ainsi, en plus de l'intensité de la réforme, le tableau 4.1 contient deux colonnes (durée du contrat, durée de la formation initiale) qui montrent la diversité des formulations de la réforme entre les pays.

Tableau 4.1 : Différences dans la formulation de la politique des enseignants contractuels

Pays (Année de réforme)	Intensité de la réforme ($1-S_1/S_0$) ⁽¹⁾	Durée de contrat de l'enseignant contractuel ⁽³⁾	Ratio
			Durée de formation initiale du contractuel / Durée de formation initiale du fonctionnaire
Burkina Faso (2002)	~ 0 ⁽²⁾	1 an, mais toujours renouvelé	9 mois / 9 mois
Togo (1996)	0,10	5 ans	Aucune / 9 mois
Benin (1997)	0,25	2 ans, renouvelable	1 mois / 18 mois
Guinée (1998)	0,33	1 an, mais toujours renouvelé	15-18 mois / 36 mois
Cameroun (2003)	0,30 – 0,50	4 ans	9 mois / 9 mois
Niger (1998)	0,55	2 ans, renouvelable une fois	1,5 mois / 36 mois
Sénégal (1995)	0,58	2 ans	3 mois / 36 mois
Tchad (2001)	0,50 – 0,70	1 an, mais toujours renouvelé	1,5 mois / 9 mois

⁽¹⁾ S_1/S_0 est le ratio entre le salaire mensuel d'un contractuel de l'Etat et le salaire mensuel d'un fonctionnaire. La comparaison se fait par rapport au salaire d'un instituteur adjoint débutant. Dans la plupart des pays, le contractuel est payé 9 mois sur 12, alors que le fonctionnaire est payé tous les mois.

⁽²⁾ Au Burkina Faso, le salaire mensuel net d'un enseignant contractuel est légèrement inférieur à celui d'un collègue fonctionnaire ; mais du fait qu'il se charge lui-même de ses cotisations sociales, le contractuel reçoit un bonus de sorte que les montants déboursés par l'Etat, pour payer les salaires des deux catégories d'enseignants, sont quasiment les mêmes.

⁽³⁾ Les enseignants fonctionnaires ont un contrat à durée indéterminée.

Source : Reconstitution de l'auteur à partir des données collectées par interviews et questionnaires.

L'indicateur de mesure de l'intensité de la réforme montre une diversité des situations. Au Sénégal et au Niger (intensité de la réforme respectivement égal à 0,58 et 0,55), au moment de la réforme, les nouveaux enseignants percevaient un salaire mensuel équivalent respectivement à 42% et 45% du salaire d'un enseignant fonctionnaire. De plus, la durée de leur contrat était limitée dans le temps, ce qui n'assurait pas la possibilité de poursuivre le métier. On peut en conclure que, dans ces pays, il y a eu un changement assez marqué par rapport à la politique habituelle. Par contre, au Burkina Faso et au Togo, les changements étaient plus modérés (intensité de la réforme respectivement de 0 et 0,10) : les nouveaux enseignants y percevaient un salaire mensuel égal respectivement à presque 100% et 90% du salaire mensuel d'un fonctionnaire. De plus, la durée du contrat dans ces pays était beaucoup plus longue.

Le cas du Burkina Faso est très spécifique. En effet, un des objectifs de la réforme étant de baisser le coût unitaire de l'enseignant pour l'Etat, on observe qu'après la réforme, ce coût unitaire est presque toujours le même que celui d'un enseignant fonctionnaire. Cette situation fait dire à certains acteurs de l'éducation avec qui des entretiens ont été réalisés (notamment les cadres de la Banque mondiale qui sont principalement intéressés par la dimension salariale et un responsable du ministère de l'Education du Burkina Faso chargé de la planification) qu'on ne peut pas considérer qu'il y ait eu une réforme au Burkina Faso. Cependant, le fait que les nouveaux enseignants ne sont pas traités comme les fonctionnaires et ne jouissent pas des mêmes avantages conduit à ne pas nier l'existence d'un changement. Le choix fait dans cette étude est de considérer qu'il y a eu réforme de la politique de recrutement des enseignants au Burkina Faso, tout en reconnaissant le caractère modéré du changement.

Face à la diversité des formulations de la réforme de la politique de recrutement des enseignants entre les pays, des interrogations naissent : qu'est-ce qui fait que des pays qui avaient des problèmes similaires et qui ont adopté une même réforme pour y remédier ont donné des formulations aussi différentes à leurs politiques ? Quel a été le rôle des acteurs de l'éducation dans la formulation des nouvelles politiques ?

En considérant l'analyse de la réforme du point de vue des salaires enseignants, on peut légitimement penser que c'est le niveau des besoins en enseignants qui détermine le niveau des salaires des nouveaux enseignants, de sorte que, plus un pays a besoin d'enseignants et plus la réforme y sera sévère. Cependant, un tel raisonnement n'est pas corroboré par les données. En effet, si on compare les pays sur la base de l'indicateur de sévérité du manque d'enseignants construit au chapitre 3 et de l'indicateur de l'intensité de la réforme présenté ci-dessus, deux constats se dégagent (cf. tableau 4.2) :

- i- Des pays ayant un besoin en enseignants similaire ont eu des intensités de réformes très différentes. L'exemple du Burkina Faso et du Sénégal est édifiant à cet égard : avec des sévérités du manque d'enseignants égales respectivement à 90 et 99, au moment de la réforme, les intensités de la réforme étaient respectivement égales à 0 et 0,58.
- ii- Des pays ont eu des intensités de la réforme similaires alors que leurs sévérités du manque d'enseignants étaient très différentes. Les exemples du Niger, du Sénégal, du Tchad d'une part, et du Burkina Faso, du Togo d'autre part, sont illustratifs de cette situation.

Tableau 4.2 : Comparaison entre l'intensité de la réforme et la sévérité du manque d'enseignants

Pays (Année de réforme)	Intensité de la réforme ($1-S_1/S_0$)	Sévérité du manque d'enseignants
Burkina Faso (2002)	~ 0	99,5
Togo (1996)	0,10	38,8
Benin (1997)	0,25	70,4
Guinée (1998)	0,33	86,1
Cameroun (2003)	0,30 – 0,50	55,1
Niger (1998)	0,55	139,9
Sénégal (1995)	0,58	90,2
Tchad (2001)	0,50 – 0,70	104,0

Source : Données reprises du tableau 3.1 et de l'annexe A2.2.

Ces constats, doublés du fait que la réforme de la politique de recrutement des enseignants est controversée, amènent à orienter l'analyse des différences dans la formulation de la réforme sur le rôle des acteurs. Cette dernière approche est d'autant plus pertinente qu'on assiste depuis 1990 à une profonde modification de la scène politique en Afrique sub-saharienne, modification qui tend à contraindre les marges de manœuvre des gouvernants en matière de décision des politiques publiques. En effet, des indépendances jusqu'au début des années 1990, la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne étaient dirigés par des régimes politiques à caractère totalitaire, ce qui impliquait que la formulation des politiques publiques était le reflet de la volonté de la classe dirigeante, et éventuellement, de son entourage (Tsebelis 1995, p.295). La troisième vague de démocratisation qui a touché les pays en développement, les récentes politiques en matière de développement et la lutte contre la pauvreté ont introduit sur la scène politique de nouveaux acteurs, notamment : les bailleurs de fonds, les partis politiques, les syndicats de travailleurs et, de façon générale, la société civile. Si certains de ces acteurs existaient déjà, ils étaient moins expressifs à cause du manque de liberté d'expression. Vu le nouveaux contexte, il apparaît intéressant d'examiner le rôle qu'ils ont joué dans la formulation de la politique des enseignants contractuels.

Le présent chapitre se propose d'apporter des éléments de réponse. Il est structuré autour de 6 sections. Après cette introduction (section 4.1), la section 4.2 fait le point sur l'évolution des pays d'Afrique

sub-saharienne vers la démocratie. Cette section met aussi en évidence le fait que, dans les années avant 1990, moment où la communauté internationale s'est engagée à généraliser l'éducation, ces pays étaient dirigés par des régimes totalitaires où la prise de décision sur les politiques publiques était limité à des classes privilégiées. Les années après 1990 ont vu naître plusieurs possibilités pour de nouveaux acteurs d'agir sur les décisions publiques. Il convient donc de les prendre en compte dans l'analyse, même si ces possibilités restent variables d'un pays à un autre.

S'inspirant des travaux de l'institutionnalisme historique, la section 4.3 propose un cadre permettant d'analyser le processus de réforme de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique. L'institutionnalisme historique est une branche de la science politique qui a véritablement pris son essor, notamment en analyse politique comparée, avec la publication de l'ouvrage intitulé *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Steinmo, Thelen et Longstreth 1992). Cette branche a précisément eu pour objectif initial de savoir : « *pourquoi les réponses politiques des Etats différaient, alors qu'ils affrontaient des problèmes similaires.* » (Kübler et Maillard 2009, p. 134). Le cadre d'analyse développé dans cette section s'appuiera spécialement sur les travaux de deux auteurs : Immergut 1992 et de Tsebelis 1995. Ils ont proposé des cadres d'analyse des processus de politiques publiques en s'inspirant de la réalité politique des pays occidentaux. Cette section montrera comment ces cadres sont complémentaires pour ensuite les combiner. Le cadre obtenu sera affiné afin de pouvoir l'appliquer à la réalité politique des pays francophones d'Afrique. Il permettra d'émettre des hypothèses sur la façon dont le rôle des acteurs peut influencer la formulation de la politique des enseignants contractuels de l'Etat et justifier les différences observées.

La section 4.4 montre en quoi le cadre proposé convient à l'analyse de la politique des enseignants contractuels de l'Etat. Elle présente ensuite les données collectées en vue de tester les hypothèses émises. Une application est faite à travers la présentation du processus de réforme de la politique de recrutement des enseignants dans 3 pays : le Burkina-Faso, le Niger et le Sénégal.

La section 4.5 discute des implications du cadre d'analyse élaboré et la section 4.6 conclut le chapitre.

4.2. Nouveaux acteurs et nouvelles contraintes dans l'élaboration des politiques publiques

Comme déjà évoqué, des indépendances jusqu'au début des années 1990, le modèle politique dominant dans la plupart des pays africains correspondait à un régime à caractère totalitaire marqué par l'existence du système de parti unique. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif étaient confondus, et le pouvoir judiciaire était dépendant du pouvoir exécutif. Cette absence de contrepouvoir avait pour conséquence que pendant près de trente années, la prise de décision publique était à la seule discrétion de l'autorité centrale. Il en est résulté que la formulation des politiques était le reflet de la volonté des dirigeants, et éventuellement, de leur entourage (Tsebelis 1995, p. 295). Durant les années 1980, un changement de cette situation autocratique a commencé à se mettre en place.

La sévère crise économique des années 1980, résultante de la baisse des prix des matières premières et de la détérioration des termes de l'échange, a créé un déficit budgétaire dans les finances publiques. La Banque mondiale et le Fonds Monétaire International ont alors décidé de venir au secours des Etats en appliquant les Plans d'Ajustement Structurels (PAS). Ce plan visait entre autres à fournir des prêts aux gouvernements sous conditions d'application d'un certain nombre de réformes publiques, notamment des politiques d'austérité. Par ce moyen, les Institutions de Bretton Woods ont eu la possibilité d'influencer l'élaboration des politiques publiques tandis que les gouvernements, en acceptant d'appliquer ces PAS, ont permis l'entrée d'un nouvel acteur sur la scène de décision en matière de politiques publiques.

Au niveau national, un nombre grandissant de syndicats de travailleurs (créés au moment de l'intervention des institutions de Bretton Woods ou existant depuis longtemps mais devenus plus expressifs et plus visibles à cette période) se sont levés pour réclamer de meilleures conditions de vie face aux effets de la crise.

Le changement le plus notable sur la scène politique a eu lieu au début des années 1990 avec la vague de démocratisation qui a suivi la chute du mur de Berlin. En effet, à la fin de la guerre froide, les dictatures africaines ont été amenées à adopter un régime démocratique. Les pressions ayant entraîné ces changements ont été à la fois externes et internes.

En guise d'exemple de pression externe, on peut citer notamment la conférence de la Baule, tenue en juin 1990 et réunissant les chefs d'Etat d'Afrique et de la France. A cette conférence, le président français avait déclaré dans son discours: « *Lorsque je dis démocratie, lorsque je trace un chemin, lorsque je dis que c'est la seule façon de parvenir à un état d'équilibre au moment où apparaît la nécessité d'une plus grande liberté, j'ai naturellement un schéma tout prêt : système représentatif,*

*élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure : voilà le schéma dont nous disposons*⁴⁰» (Mitterrand 1990). A travers ces propos, le président français reconnaît l'absence de liberté d'expression et d'implication de l'ensemble des citoyens africains au débat sur des questions d'intérêt public et appelle à un changement immédiat.

Sur le plan interne, on peut citer l'exemple des groupes d'oppositions qui, devenus plus expressifs, ont réclamé la tenue de conférences nationales souveraines dont le but était de réunir l'ensemble des citoyens autour de discussions sur les problèmes auxquels fait face la société et poser les bases pour la transition démocratique. Face à la réticence de certains gouvernements d'aller vers la démocratie, les populations ont usé de toutes les formes traditionnelles et inédites de contestation populaire de l'autorité politique pour se faire entendre : grèves, actes de vandalisme, villes mortes⁴¹ et même rébellions armées. Plusieurs auteurs à l'exemple de Eboussi Boulaga 1993, Goma-Thethet 2003 et Siéwé 2009 ont décrit les évènements politiques internes qui ont suivi les années 1990 en Afrique.

Quelques années plus tard, les signes visibles de la marche vers la démocratie sont apparus. Désormais, on assiste à l'autorisation du multipartisme, à l'organisation d'élections en vue de choisir les représentants du peuple, à l'octroi de plus de liberté à la presse et à plus de respect des droits de l'homme. De plus, les politiques de développement ont récemment introduit l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (initialement introduites en 1996, puis révisées en 1999, cf. Michaelowa 2003, p.463) et les Stratégies de Réduction de la Pauvreté qui requièrent spécifiquement la participation de la société civile dans la gestion des affaires publiques (cf. le document intitulé PRSP Sourcebook, chapitre 7 sur le processus participatif, Banque mondiale 2002). Ce processus participatif est considéré comme un gage de la bonne gouvernance, thème devenu incontournable dans la gestion des affaires publiques. Cependant, la différence des contextes pays a pour conséquence que la vitesse des changements démocratiques est variable au point qu'aujourd'hui, les pays ne sont pas tous au même niveau de démocratie.

En réalité, mesurer la démocratie est une entreprise difficile car il n'existe pas une définition unique de ce qu'elle est, ni une compréhension unique de comment elle devrait fonctionner (Schmitter et Karl 1991). Cependant, deux approches dominent dans la perception de la démocratie. La première s'appuie sur l'existence d'institutions permettant de mettre en œuvre les pratiques démocratiques (existence de partis politiques, organisation d'élections, etc.). La seconde s'appuie sur les perceptions

⁴⁰ Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la république à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16^{ème} conférence des chefs d'états de France et d'Afrique, La Baule, le 20 juin 1990.

⁴¹ Ces formes de protestations font de plus en plus objets d'analyse des processus de politique et sont reconnues sous l'appellation générale de *mouvements sociaux*. Pour plus de détails, lire Mc Adam, Mc Carthy et Zald 1996 ; Snow, Soule et Kriesi 2004 ; Kriesi 2008.

que les citoyens ont de la liberté d'expression (liberté politique et liberté civile). Pour chacune de ces approches, un indicateur permettant de mesurer le niveau de démocratie dans les pays est repris ici.

Le tableau 4.3 présente l'évolution du niveau de démocratie dans quelques pays francophones d'Afrique selon ces deux indicateurs. Le premier s'appelle l'African Elections Database : il classe les pays sur une échelle allant d'un régime autocratique à un régime démocratique sur la base d'organisation d'élections libres et transparentes (African Elections Database 2004). Les stades considérés sont : la monarchie absolue, le régime militaire, le système de partie unique, le régime de transition vers la démocratie, la démocratie émergeante, la démocratie restreinte et la démocratie. On peut observer que, dans les années 1980-1990, un seul des pays cités avait un régime proche de la démocratie ; en 2005, il y avait un nombre plus élevé de pays dans une situation plus proche de la démocratie.

Le second indicateur est le Freedom House Index (Freedom House 2009). Contrairement au précédent, il mesure la démocratie en termes de liberté d'expression. Il affecte un score variant de 1 à 7 à tous les pays suivant qu'il y règne une liberté politique (LP) ou une liberté civile (LC), 1 étant une présence de liberté et 7 une absence de liberté. Combinant ces deux scores (moyenne arithmétique), l'indicateur Freedom House Index classe les pays en libres (L), partiellement libres (PL) et non libres (NL). En 1985, aucun des pays étudiés n'était libre ; en 2005, on compte un nombre élevé de pays libres ou partiellement libres (seuls quatre pays sur les 12 ayant adopté la réforme restent non libres).

Tableau 4.3 : Evolution de la démocratie dans les 12 pays ayant adopté la réforme de la politique de recrutement des enseignants

Pays	African Elections Database		Freedom House Index					
	Etat de la démocratie autour des années 1980-1990	Etat de la démocratie dans les années actuelles ou proches	1985-86			2005		
			LP	LC	Statut	LP	LC	Statut
Benin	1975-1990 : Parti unique	1991- 2007 : Démocratie	7	7	NL	2	2	L
Burkina Faso	1980-1991 : Régime militaire	1991-2002 : Démocratie restreinte	7	6	NL	5	3	PL
Cameroun	1966-1990 : Parti unique	1992- 2007 : Démocratie restreinte	6	7	NL	6	6	NL
Centrafrique	1987-1991 : Parti unique	2005- 2007 : Démocratie	7	6	NL	5	4	PL
Congo	1979-1990 : Parti unique	1997-2002 : Période de transition	7	6	NL	5	5	PL
Guinée	1984-1990 : Régime militaire	1993- 2005 : Démocratie restreinte	7	5	NL	6	5	NL
Madagascar	1976-1989 : Parti unique	1993- 2003 : Démocratie	5	6	PL	3	3	PL
Mali	1979-1991 : Parti unique	1992- 2007 : Démocratie	7	6	NL	2	2	L
Niger	1974-1989 : Régime militaire	1996-1999 : Démocratie restreinte	7	6	NL	3	3	PL
Sénégal	1978-2000 : Démocratie émergeante	2000- 2007 : Démocratie	3	4	PL	2	3	L
Tchad	1984-1989 : Régime militaire	1996- 2006 : Démocratie restreinte	7	7	NL	6	5	NL
Togo	1979-1991 : Parti unique	1993- 2007 : Démocratie restreinte	6	6	NL	6	5	NL

LP : Liberté politique

LC : Liberté civile

Libre (L): 1.0 à 2.5

Partiellement libre (PL) : 3.0 à 5.0

Non libre (NL) : 5.5 à 7.0

Sources : African Elections Database 2009 et Freedom House 2009.

Les deux indicateurs traduisent le fait qu'il y a une plus grande ouverture de la participation des citoyens aux décisions publiques dans les pays africains, mais aussi que des progrès restent à faire dans quelques pays. Si le degré de démocratisation est variable, il est clair que de nos jours, la scène politique comprend beaucoup plus d'acteurs (bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, partis politiques, société civile) qui sont en mesure de contrebalancer le pouvoir exécutif. Il s'ensuit que les réformes controversées seront plus difficiles à mener ; non seulement les décideurs doivent prendre en compte leurs propres préférences lors de l'élaboration de nouvelles politiques, mais, ils doivent également tenir compte des préférences d'un plus grand nombre d'acteurs (et non plus uniquement une classe de privilégiés).

C'est précisément cette plus forte contrainte à laquelle sont confrontés les décideurs dans l'élaboration des politiques qui constitue un intérêt. Cet intérêt est renforcé par le fait que, face à la nouvelle configuration de la scène politique, si des gouvernements de pays faisant face à une même difficulté décident d'adopter une même mesure politique pour y remédier, certains réussissent mieux à formuler la nouvelle politique en liens avec les objectifs visés que d'autres. Le cas de la réforme de la politique de recrutement des enseignants qui s'opère depuis 1995 est illustratif de cette situation.

Etant donné que les décideurs doivent faire face à plusieurs réformes dans un contexte où leurs marges de manœuvres sont plus limitées, analyser la façon dont les nouveaux acteurs politiques influencent la formulation des politiques publiques devient un enjeu majeur. La section suivante propose un cadre permettant d'analyser le processus de décision en matière de politique publique et en dérive des hypothèses sur la forme que peut prendre une réforme comparativement au statu quo, si la réforme en question est controversée.

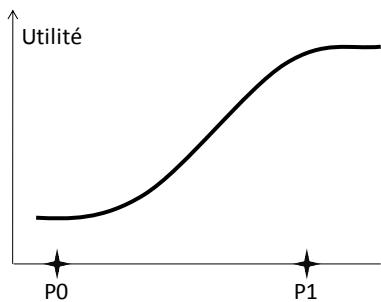
4.3. Cadre d'analyse du processus de réforme et hypothèses sur la formulation d'une réforme controversée

Dans leurs travaux réalisés en 2007, Vis et van Kersbergen (p. 160) ont développé une typologie des réformes, ceci en se basant sur la façon dont les acteurs impliqués perçoivent les bénéfices ou pertes qu'ils subiront suite à la mise en œuvre de chaque type de réforme. Selon cette typologie, la décision d'un gouvernement de mener une réforme peut-être confrontée à une des deux situations suivantes : i) si les autres acteurs espèrent tirer bénéfice de la réforme, ils seront en faveur d'une nouvelle politique et une formulation consensuelle de la nouvelle politique sera trouvée ; ii) si par contre des acteurs

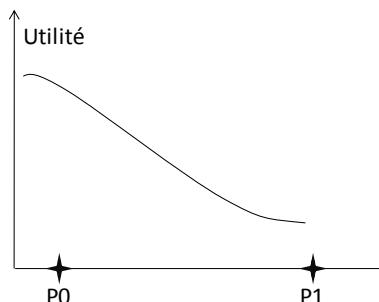
anticipent que cette réforme entraînera pour eux plutôt des pertes, ils préféreront que la politique en vigueur soit maintenue, créant ainsi une situation conflictuelle opposant deux groupes d'acteurs : ceux en faveur de la réforme contre ceux opposés à la réforme. Il se pose alors la question de savoir comment formuler la nouvelle politique dans ce cas. C'est précisément cette situation conflictuelle qui est principalement l'objet de notre intérêt.

Pour illustrer la situation, considérons une politique P_0 qui représente le statu quo et imaginons qu'à un moment donné, il est question de réformer cette politique (les raisons menant à une réforme sont multiples : inefficacité de P_0 , non soutenabilité de P_0 , existence d'une contrainte qui exige de changer P_0 , groupes de pression opposés à P_0 , etc.). Alors, une nouvelle politique P_1 est proposée pour remplacer P_0 . Considérons également que, selon l'objectif recherché, il est nécessaire que P_1 soit différent de P_0 . On peut alors schématiser cette situation en considérant que les acteurs en faveur de la réforme ont une plus grande utilité sous P_1 que sous P_0 (graphe 4.1a). Cependant, la réforme va entraîner des pertes chez les acteurs qui préfèrent garder le statu quo (par exemple parce qu'ils jouissent des avantages – utilité – qui disparaîtraient au fur et à mesure que la réforme P_1 s'écarte de P_0 (graphe 4.1b). Superposant les deux graphiques précédents (graphe 4.1c), on observe deux pics distincts symbolisant la situation conflictuelle opposant les deux groupes d'acteurs.

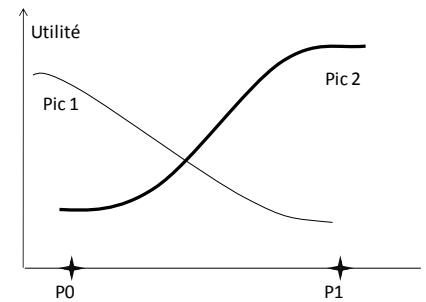
Graphique 4.1 : Illustration des préférences ou non pour la réforme



Graphique 4.1a: les acteurs en faveur de la réforme ont une préférence pour P_1



Graphique 4.1b: les acteurs opposés à la réforme ont une préférence pour P_0



Graphique 4.1c: synthèse illustrant la situation conflictuelle

Les acteurs qui veulent le statu quo (préférence pour la politique existante) s'opposeront à une nouvelle politique : dans ce cas, la formulation de la nouvelle politique aura du mal à se distinguer de l'ancienne. De même, les acteurs en faveur de la réforme essaieront de donner à la nouvelle politique une formulation qui s'écarte de l'ancienne. On peut donc faire l'hypothèse que l'issue de la réforme, notée P^* , se situera quelque part entre P_0 et P_1 . Si on se positionne du point de vue des acteurs qui sont en faveur de la réforme, on peut définir la notion de succès ou d'échec dans la formulation de la nouvelle politique en liens avec l'objectif visé de la façon suivante : le succès est la capacité à donner à la politique qui sera adoptée une formulation P^* qui se rapproche plus de P_1 que de P_0 . Une incapacité à le faire sera considérée comme un échec. Il convient de souligner qu'une définition plus précise de la notion de politique éloignée ou proche d'une autre ne peut être donnée que si on connaît la réforme en question; l'exemple des cas présentés en section 4.4 illustrera les propos.

Il est important de comprendre ici le sens donné au succès. Il ne s'agit pas du succès au sens où la nouvelle politique résoudrait le problème qui s'était posé et qui a entraîné la réforme. Aborder le sujet dans un tel sens nécessiterait de prendre en compte d'autres aspects du cycle politique comme la mise en œuvre et l'évaluation de la nouvelle politique, aspects qui sont au-delà de la présente recherche. Ici, l'ambition est d'analyser le processus qui va de l'idée de mener une réforme à la définition de la forme qu'elle prendra.

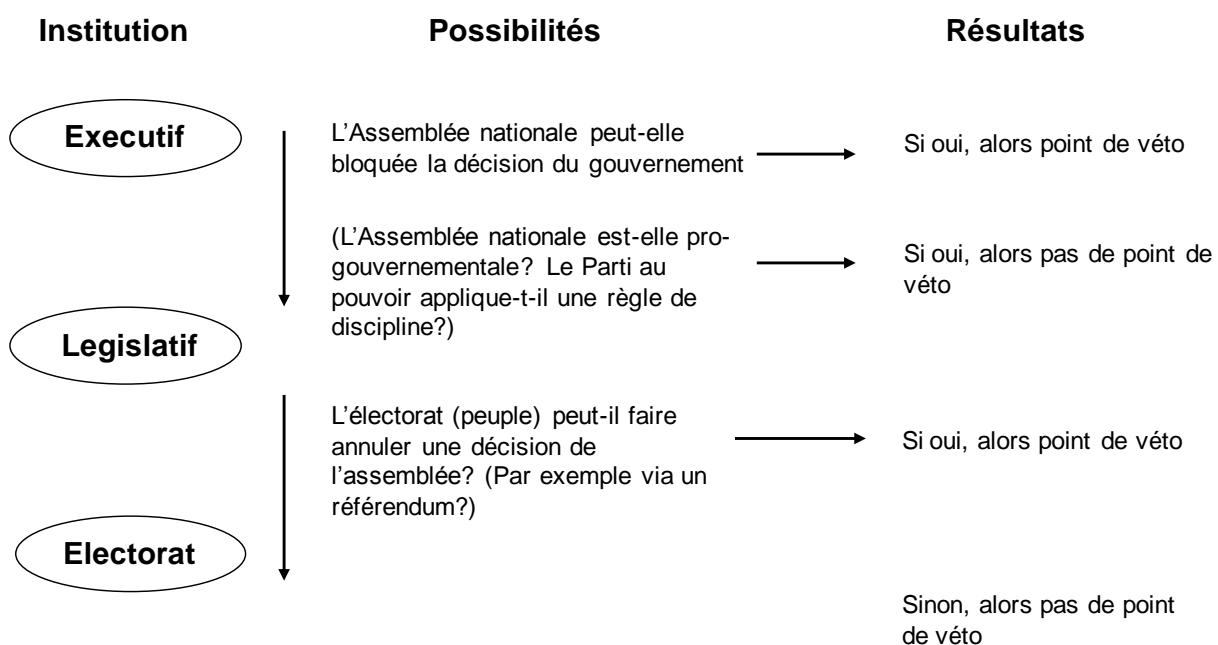
La plupart du temps, les réformes sont initiées et conduites par des membres du gouvernement. Dans ces cas, il est évident qu'au moins une partie du gouvernement soutien la réforme. En effet, si aucun membre du gouvernement n'est en faveur de la réforme, il n'y aurait pas de sens à vouloir l'initier, surtout si elle conduit à une situation conflictuelle. Ce sont ces réformes initiées par le gouvernement et créant une situation conflictuelle qui focaliseront l'attention dans le chapitre.

Les facteurs déterminants la formulation des politiques dans les pays occidentaux sont objets de recherche depuis de nombreuses années. Initialement, les travaux de l'approche pluraliste (voir par exemple Smith 1990, Kay 1999) ont montré que les politiques étaient le résultat des pressions exercées par des groupes d'intérêts impliqués dans la prise de décision. Ceci suggère que l'identification des acteurs impliqués dans la chaîne de décision, leurs intérêts et leur capacité à défendre ces intérêts sont des éléments clés pour prédire la forme que prendrait la nouvelle politique (Kay 1999, p. 405). Pendant les années 1980, les chercheurs du domaine des politiques institutionnelles ont démontré que les institutions jouent un rôle important ; selon eux, les institutions créent des incitations ou offrent des opportunités qui influent sur la capacité des acteurs à modifier la formulation des politiques à leur avantage (Evans, Rueschemeyer et Skocpol 1985 ; Steinmo et Thelen 1992). Il s'ensuit que l'analyse de la formulation d'une politique doit prendre en

compte à la fois les acteurs impliqués et la façon dont ces derniers interviennent dans la chaîne de décision.

S'appuyant sur ce dernier raisonnement, Immergut 1992 a proposé un cadre conceptuel permettant d'expliquer les différences dans les politiques d'assurance maladie dans trois pays européens : France, Suisse et Suède. Ce cadre stipule que : « *les règles institutionnelles et les résultats des élections établissent un cadre dans lequel le processus de décision sur les politiques publiques a lieu [...] et de ce fait, procurent aux groupes d'intérêts des opportunités différentes pour influencer les décisions politiques* »⁴² (Immergut 1992, p. 66). L'élément central de ce cadre d'analyse est le concept de « point de veto » : un point de véto représente une instance où une proposition de réforme initiée par le gouvernement peut être bloquée. Par conséquent, le point de véto est en réalité le véritable lieu de décision sur la forme que prend la réforme. Le cadre conceptuel proposé par Immergut est présenté dans le graphique 4.2.

Graphique 4.2 : Processus de décision politique et point de veto



Source: Immergut, E. (1992), p. 66

Selon ce cadre, dans un régime politique où une décision de réforme initiée par le gouvernement doit être validée par l'Assemblée nationale, cette assemblée constitue un point de véto. De ce fait, la formulation de la réforme dépendra du soutien dont jouit le gouvernement dans cette Assemblée

⁴² Cette citation est une traduction française du passage suivant par l'auteur : « Formal constitutional rules and electoral results establish a framework in which policy-making takes place [...] and by so doing, provide interest groups with different opportunities for influencing political decisions ».

(majorité parlementaire ou discipline du parti - situation dans laquelle un représentant d'un parti vote selon ce que décide le parti et non selon sa conviction -) et c'est ce qui s'y décide qui sera finalement retenu comme politique. Par contre, dans un système politique où la décision du parlement peut être révoquée par voie de référendum, si on en arrive à ce niveau de la chaîne de décision, alors le peuple constitue un point de véto et c'est lui qui décidera ; la forme de la nouvelle politique dépendra alors de la popularité dont jouit le gouvernement sur la réforme en question.

Le lieu où se situe le point de véto dépend des contextes pays (processus d'élaboration des politiques publiques), mais aussi du type de réforme (suivant le type de politique en question, l'avis de différents profils d'acteurs peut être requis). Tel que défini, le point de véto n'est pas une entité physique et ne dépend pas directement du nombre d'acteurs associés à la décision, mais simplement des instances où une décision peut être bloquée.

Ce modèle a permis de donner une explication au fait que la France, la Suisse et la Suède qui au départ n'avaient pas de politique d'assurance maladie, ont finalement mis en place des politiques différentes, tenant compte du fait que les trois gouvernements voulaient la réforme et étaient tous confrontés à des syndicats de médecins influents (pour plus de détails, lire Immergut 1992).

Cependant, développé dans des contextes où les questions de réforme font toujours objet de débat public préalable, le cadre conceptuel proposé par Immergut ne prend pas en compte le fait que certains gouvernements peuvent décider tout seul d'une réforme, ce qui est souvent le cas dans les pays francophones d'Afrique sur lesquels porte cette recherche. On peut aussi noter que le cadre proposé ne décrit que de façon sommaire les possibilités dont disposent les acteurs pour influencer les décisions à chaque point de veto.

Utilisant un autre concept : le « veto player », Tsebelis 1995 a proposé un cadre conceptuel qui offre la possibilité d'étudier la dynamique des acteurs et la façon dont ceci peut influencer l'élaboration des politiques. Par définition, le veto player est un acteur dont l'accord est requis pour l'adoption d'une réforme. D'après le cadre proposé par Tsébelis, l'issue d'une réforme dépend de trois facteurs :

- i. Le nombre de veto players impliqués dans la chaîne de décision : plus le nombre d'acteurs dont l'accord est requis pour mener la réforme est élevé, moins le gouvernement sera en mesure de proposer une politique qui s'écarte de l'ancienne politique.
- ii. La position ou point de vue des veto players : plus les points de vue des acteurs impliqués dans la décision seront divergents (par exemple s'ils n'approuvent pas la nécessité de la réforme ou s'ils ne s'accordent pas sur la forme que prend la nouvelle politique), moins il sera possible de réaliser une réforme qui s'éloigne du statu quo.

- iii. La cohésion au sein d'un veto player sur son point de vue: si un veto player est constitué de divers acteurs, plus les avis de ces acteurs seront concordants (convergents), mieux le veto player pourra défendre son intérêt ; à l'inverse une absence de cohésion fragilisera le veto player et par conséquent, sa position ne figurera pas (ou alors figurera peu) dans la formulation de la réforme.

L'intérêt du cadre proposé par Tsebelis réside dans le fait qu'il permet de prédire l'issue (en termes de formulation) de différents types de réforme, l'essentiel étant de disposer d'informations sur les caractéristiques des acteurs impliqués dans la décision.

Pendant que le modèle de Immergut permet de décrire la chaîne de prise de décision et d'identifier où se trouve le point de véto, celui de Tsebelis permet de décrire les caractéristiques des acteurs clés à ce point de véto (veto players) tout en montrant comment ces caractéristiques peuvent aider à prédire la formulation de la réforme. Combiner ces deux approches permettrait de mieux connaître la chaîne de décision politique et ensuite d'émettre des hypothèses sur l'issue (en termes de formulation) des réformes.

Cependant, les cadres proposés ont été construits dans des pays occidentaux où la démocratie est en général bien établie, ce qui se traduit d'une part par l'existence de façon quasi systématique de débat public (soit à l'Assemblée nationale, soit dans les média) préalablement à toute décision de politique publique, d'autre part, par l'existence de règles et de procédures bien définies permettant la conduite des réformes, procédures qui sont également suivies et respectées par les gouvernements. Tel n'est pas le cas dans les pays francophones d'Afrique ; bien que la constitution définisse les règles à suivre, elles ne sont pas toujours respectées. De plus, un gouvernement peut décider du jour au lendemain, de façon unilatérale, de mener une réforme. Par ailleurs, il est très improbable qu'une décision de politique publique fasse objet de référendum dans les pays africains⁴³ (et même s'il y en avait, il n'est pas certain que le résultat soit accepté par le gouvernement). Ainsi, toute tentative d'appliquer les cadres proposés par Immergut et Tsebelis dans les pays africains en vue de comprendre les processus de décision des politiques publiques nécessite des adaptations.

Bien que les cadres d'analyse de Immergut et Tsebelis ne soient pas applicables au contexte africain, ils sont utiles pour nourrir les réflexions dans un lieu où la connaissance des processus de politiques publiques est faible. En effet, ils mettent l'accent sur la nécessité de retracer les procédures suivant lesquelles une réforme peut être adoptée et indiquent les caractéristiques des

⁴³ Les seuls éléments ayant fait objet de référendum depuis les années 1960 sont la décision de relier deux territoires ou des décisions relatives au renforcement ou à la limitation du pouvoir du président de la République ou encore des décisions liées aux modifications du fonctionnement de l'Assemblée nationale. Il n'y a jamais eu, à ma connaissance, de référendum sur des questions de politique sociale.

acteurs impliqués dans la chaîne de décision qu'il convient d'examiner pour se faire une idée de l'issue d'une réforme. Un aspect qui n'est pas explicitement pris en compte par les cadres proposés est le rôle joué par les groupes de pression : notamment les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales. Les caractéristiques ou les points de vue des acteurs impliqués dans la chaîne de décision peuvent être modifiés par l'action des groupes de pression à travers des activités de lobbying ou des mesures incitatives.

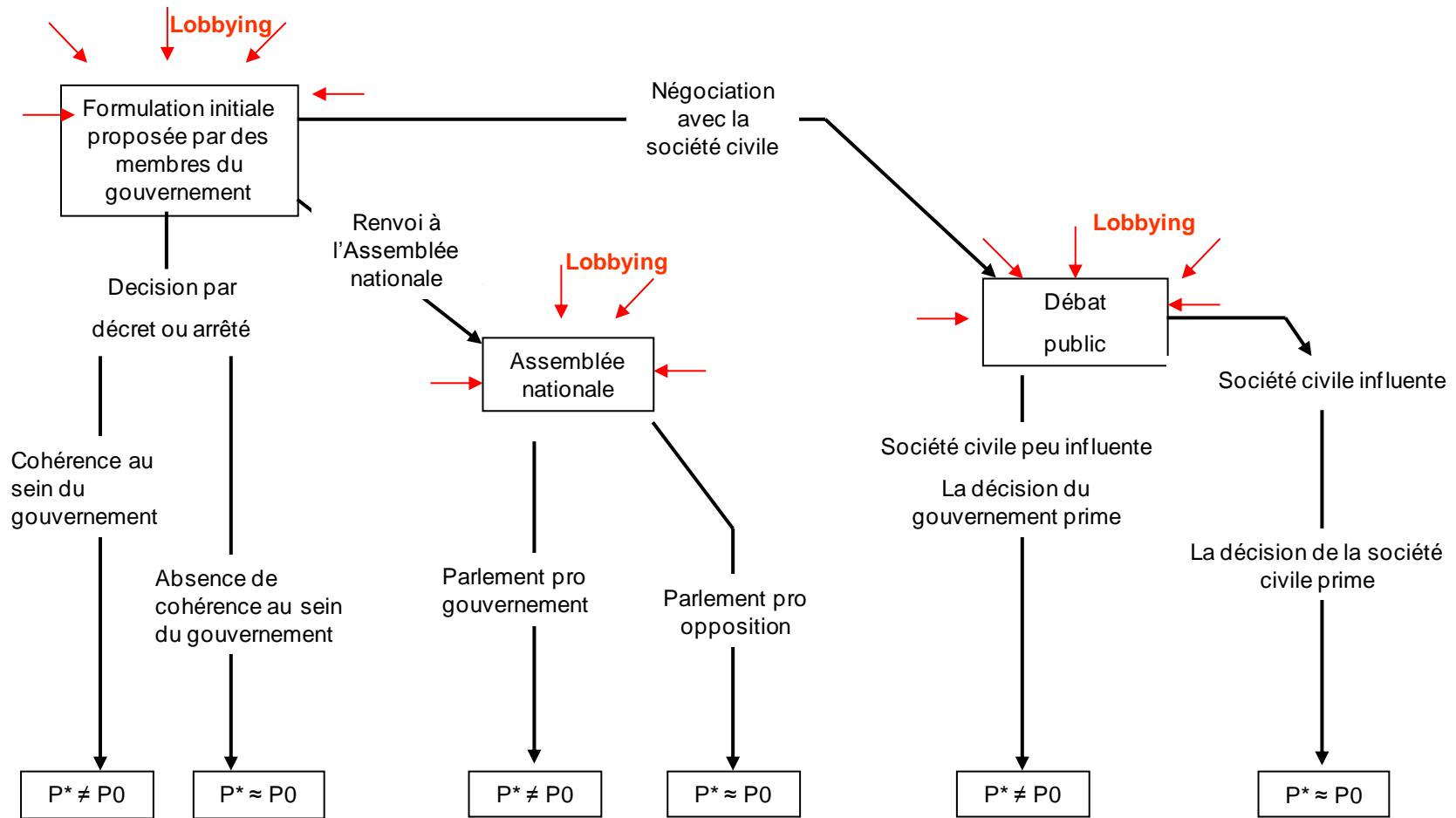
Il convient d'élaborer un nouveau cadre d'analyse qui prend en compte les réalités des pays analysés. En combinant les aspects des cadres proposés par Immergut et Tsebelis, je propose un cadre conceptuel d'analyse des processus de décisions en matière de politiques publiques adapté aux pays francophones d'Afrique. Le graphique 4.3 présente la trame de ce cadre.

Description de la chaîne de prise de décision

Contrairement au cadre développé par Immergut, on ne peut pas dire que la chaîne de prise de décision politique dans les pays francophones d'Afrique soit systématiquement connue à l'avance. Bien que la constitution soit un outil de référence, dans les faits, on observe des situations diverses. Il y a des politiques qui sont décidées de façon unilatérale, sans consultation des autres acteurs de la scène politique. Ces adoptions se font par voie de décret ou arrêté du gouvernement. Par contre, certaines décisions politiques font objet de débat à l'Assemblée nationale et ne sont prises que moyennant l'approbation des députés, représentants du peuple. Ces dernières années ont vu apparaître ça et là une autre forme de prise de décision ; on ne saurait dire de façon précise dans quelle mesure ce mode d'adoption est institutionnalisé dans les pays étudiés, mais il se présente de la façon suivante : face à une question politique, il arrive que des acteurs se mobilisent au point de créer un débat public sur la question, ouvrant la porte à des rencontres / négociations où participent plusieurs types d'acteurs concernés par la réforme. Ce genre de rencontres porte des noms différents : concertation nationale, états généraux, etc. Les négociations fournissent aux acteurs impliqués une opportunité d'influencer les décisions et, parfois, c'est le résultat de ces négociations qui est repris par voie de décret, d'arrêté ou de loi.

De façon synthétique, on peut considérer que, dans les pays francophones d'Afrique, une politique peut être adoptée selon une des trois procédures : i) choix unilatéral du gouvernement, ii) décision de l'Assemblée nationale, iii) décision suite à un débat public incluant la société civile. Il n'existe pas à priori de règle commune indiquant, pour une politique donnée, la procédure qui sera suivie. On verra dans la section 4.4 que, pour la réforme de la politique de recrutement des enseignants, les pays ont suivi des procédures de réforme différentes. De même, il n'existe pas de pays qui se soit prononcé pour adopter ses politiques suivant une procédure unique : les trois modes d'adoption sont en vigueur. Il convient donc de prendre en compte les trois possibilités dans le cadre d'analyse à construire (cf. graphique 4.3).

Graphique 4.3 : Cadre conceptuel d'analyse du rôle des acteurs dans la formulation des réformes



- P_0 : Politique existante avant la réforme

- P^* : Politique alternative, issue de la réforme

- \neq : la politique issue de la réforme est différente de celle qui existait avant

- \approx : la politique issue de la réforme est semblable à celle qui existait avant

Les acteurs impliqués, leurs caractéristiques et l'influence sur la formulation des réformes

Le type d'acteurs impliqués dans la réforme dépend de la chaîne de décision.

Si une décision de réforme est prise de façon unilatérale par le gouvernement, alors les membres du gouvernement sont les seuls acteurs impliqués. En prenant en compte les facteurs mis en évidence par Tsebelis, l'issue de la réforme dépendra de la cohésion des membres chargés d'élaborer la nouvelle politique. On peut alors émettre l'hypothèse suivante :

H1 : Si la décision de réformer est prise de façon unilatérale par le gouvernement, alors il devient la seule instance de décision sur la formulation de la réforme. Dans ce cas, si les membres du gouvernement en charge de la réforme sont tous d'accord sur sa nécessité (présence de cohésion), alors la formulation de la nouvelle politique sera assez différente de celle préexistante. Si par contre il y a des divergences d'opinions parmi les acteurs chargés de l'élaboration de la réforme (absence de cohésion), sa formulation sera plutôt proche de l'ancienne politique.

Il convient de mentionner que la cohésion au sein du gouvernement peut être influencée. En effet, la position des membres du gouvernement peut être modifiée par des activités de lobbying issues des acteurs des secteurs concernés par la réforme (bailleurs de fonds, syndicats, etc.). Si les bailleurs de fonds sont en faveur de la réforme, alors ils peuvent offrir des incitations au gouvernement (par exemple l'octroi de prêt sous conditions) pour influencer sa décision. Un autre outil souvent utilisé est la promotion des bonnes pratiques à travers la présentation des travaux d'experts, l'organisation de conférences où les pays qui ont déjà adopté une réforme similaire présentent leur expérience. Par ailleurs, les citoyens qui anticiperont des pertes suite à la réforme peuvent se constituer en syndicats ou initier des mouvements sociaux pour défendre leurs intérêts si la nouvelle politique est très éloignée de l'ancienne. Toutes ces activités auront pour effet de modifier la cohésion au sein du gouvernement ou l'opinion des agents en charge de la réforme. Il en résultera un impact sur la formulation de la nouvelle politique selon que les uns ou les autres seront à même d'imposer leurs arguments.

Si la décision sur la réforme est prise au niveau de l'Assemblée nationale, alors les acteurs impliqués sont le gouvernement et les députés. Du fait que c'est le vote de l'Assemblée nationale qui détermine l'issue de la réforme, cette Assemblée devient la véritable instance de

décision. En se basant sur les résultats de Immergut et Tsebelis, on peut émettre l'hypothèse suivante :

H2 : Dans le cas où la décision sur la réforme est prise au niveau de l'Assemblée nationale, si le gouvernement jouit d'une majorité parlementaire, alors la formulation de la réforme sera éloignée de l'ancienne (se rapprochant ainsi de la position souhaitée par les membres du gouvernement initiateur de la réforme). Par contre, si l'Assemblée nationale est dominée par l'opposition⁴⁴, alors celle-ci cherchera à accroître son électorat en soutenant ceux qui sont opposés à la réforme, ce qui se traduira par un vote contre la réforme, ou au moins, contre une réforme qui modifierait de façon significative la politique existante.

Ici aussi, les groupes de pression peuvent influencer les opinions des députés et conditionner la formulation de la nouvelle politique. De même, s'il n'y a pas de cohésion au sein du gouvernement sur la forme que doit prendre la réforme, cela pourrait influencer la position des députés en cas de non existence de la discipline du parti. L'issu de la réforme sera donc dépendante de la capacité des groupes de pression à créer une réelle cohésion au sein des députés qui partagent les mêmes points de vue, et/ou à convaincre les indécis à rejoindre leur cause.

Si le débat sur la réforme est discuté avec la société civile, alors, en plus du gouvernement, plusieurs autres acteurs peuvent directement influencer la formulation de la nouvelle politique : les syndicats, les organisations non gouvernementales, les bailleurs de fonds, etc. En faisant référence aux facteurs énoncés par Tsebelis, on peut faire l'hypothèse suivante :

H3 : Si la réforme est discutée avec la société civile, alors, la capacité de chaque acteur à défendre sa position influencera la formulation de la nouvelle politique. Si les groupes d'acteurs en faveur de la réforme sont unis et persuasifs, alors la nouvelle politique sera différente de l'ancienne. Si par contre les groupes d'acteurs opposés à la réforme se montrent plus influents (plus forte cohésion), alors la nouvelle politique sera plus proche du statu quo.

Les outils souvent utilisés par les acteurs opposés à la réforme sont la critique de la nouvelle politique via la présentation des effets négatifs qui lui sont imputés (ce à quoi les acteurs en faveur de la réforme peuvent répondre en présentant des contres exemples), les menaces de grèves ou d'autre type d'actions.

⁴⁴ Une telle situation est rare dans le contexte des pays étudiés. En général, les gouvernements jouissent d'une majorité parlementaire.

En résumé, le cadre d'analyse proposé permet d'étudier la participation des acteurs au processus politique et, pour une réforme conflictuelle, stipule que sa formulation en lien avec l'objectif visé dépend d'une part de la chaîne de prise de décision sur la réforme et, d'autre part, de la capacité des acteurs à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale.

Il ressort du cadre que l'existence de groupes influents opposés à la réforme ne conduit pas nécessairement à un maintien du statu quo. En réalité, pour que les groupes opposés au statu quo puissent influencer sur son maintien, d'une part ils doivent être associés au processus de réforme, d'autre part, ils doivent pouvoir mener des actions à même de convaincre ou au moins persuader les acteurs clés dans la décision.

Comme indiqué précédemment, une définition précise de la notion de politique éloignée ou proche d'une autre ne peut être donnée que si on connaît la réforme en question. Revenons vers le cas concret de la réforme de la politique de recrutement des enseignants pour illustrer les propos, notamment à travers les cas du Burkina Faso et du Sénégal. Les politiques de statu quo dans les deux pays consistaient à recruter des enseignants en tant que fonctionnaires, avec un contrat à durée indéterminé et un salaire relativement élevé. La réforme visait à réduire le coût unitaire d'un enseignant recruté selon la nouvelle politique. Pendant qu'au Sénégal les nouveaux enseignants recevaient un salaire égal à un peu moins de la moitié de celui que recevait un fonctionnaire et ne pouvaient renouveler leur contrat qu'une seule fois, les nouveaux enseignants au Burkina Faso recevaient un salaire quasiment équivalent à celui des fonctionnaires et jouissaient d'un contrat constamment renouvelé. De ces deux exemples, on peut conclure que la réforme au Sénégal est plus éloignée du statu quo que la réforme au Burkina Faso.

Compte tenu des possibilités qui existent pour faire passer une réforme, et des hypothèses émises sur la formulation qui peut en découler relativement au statu quo, on peut s'attendre que la décision sur les réformes initiées par le gouvernement soit prise uniquement par voie unilatérale. On peut d'ailleurs noter sur le site du ministère de l'Education nationale du Sénégal (www.education.gouv.sn, accédé le 13/05/2009) que sur les 106 dernières décisions de politiques éducatives prises depuis l'année 2003, 98 l'ont été par voie de décret ou arrêté. Comment expliquer que certaines réformes soient adoptées par des processus où il semble y avoir moins de chances de succès pour le gouvernement? Deux raisons peuvent être évoquées pour justifier cette situation. La première est la capacité de mobilisation des nouveaux acteurs qui peuvent être influents au point d'imposer aux gouvernements de recourir aux autres

formes de décision. La seconde est peut être une stratégie du gouvernement qui est forcé de conduire une réforme contre son gré, et qui espère que faire adopter le processus par d'autres voies augmentera les chances que la nouvelle politique ne soit que modérée par rapport au statut quo (théorie du bouc émissaire, Vaubel 1991).

Il convient d'apporter quelques précisions sur le rôle de l'Assemblée nationale qui a la spécificité d'être dominée par le parti au pouvoir dans les pays étudiés. La plupart du temps, cette institution ne participe pas réellement à la prise de décision. Dans le cas où son avis est pris en compte, c'est bien souvent pour approuver le souhait du gouvernement. A ce sujet, la plupart des interviewés ont qualifié leur Assemblée nationale « *d'instance de validation* ». De même, sur les réformes sociales qui ne touchent pas directement au mandat des députés, on note en général un silence de l'Assemblée nationale. Un représentant des syndicats d'enseignants de Guinée a déploré cette situation en disant : « *Je ne comprends pas pourquoi bien que bon nombre de députés soient des anciens enseignants, l'Assemblée nationale est restée silencieuse sur la question de la réforme de la politique de recrutement des enseignants* ».

En ce qui concerne la participation de la société civile aux décisions de réforme, c'est surtout sa capacité d'expression qui la détermine. En effet, dans les pays où la mobilisation sociale reste fragile, la société civile ne participe pas au débat public. Cette situation a d'ailleurs conduit à la fin des années 1990 à présenter le rôle des ONG comme agent pouvant favoriser une émergence de la société civile (voice), notamment des groupes de population peu visibles. Une illustration de cette capacité des ONG à atteindre ce but ainsi que des conditions pouvant lui permettre de le faire sont fournies par Bratton dans une étude menée sur quelques pays anglophones d'Afrique (Bratton 1990).

La section suivante utilise le cadre proposé pour analyser le rôle des acteurs dans la formulation de la politique de recrutement des enseignants contractuels et teste les hypothèses émises sur l'issue de la réforme au moyen de quelques études de cas pays.

4.4. Application du cadre d'analyse au cas de la réforme de la politique de recrutement des enseignants dans quelques pays

Tout d'abord, la section examine dans quelle mesure la réforme de la politique de recrutement des enseignants dans un pays se prête aux conditions d'application des hypothèses du cadre. Ensuite, une synthèse des questions posées afin d'appréhender les processus de réforme est présentée. Enfin, les résultats sont discutés à travers six études de cas pays.

Les hypothèses issues du cadre d'analyse ont été construites sur l'hypothèse que la réforme est conflictuelle dans le sens où il existe des groupes de personnes en faveur de la réforme et des groupes de personnes opposés à la réforme. De plus, l'analyse se focalise sur un type particulier de réformes : celles où il y a au sein du gouvernement des agents en faveur du changement. Cette dernière condition est respectée dans tous les pays francophones d'Afrique ayant changé leur politique de recrutement des enseignants. En effet, dans tous les pays, des agents du gouvernement ont participé à des réflexions ayant conduit à la réforme. Dans certains pays, le mouvement vers la réforme a créé des protestations, avec en première ligne les syndicats d'enseignants fonctionnaires, créant une situation conflictuelle. Dans le cas de ces pays, les hypothèses issues du cadre d'analyse peuvent être appliquées pour comprendre l'issue de la réforme.

Mais, les recherches menées durant cette thèse ont montré que la réforme de la politique de recrutement des enseignants n'a pas été conflictuelle dans tous les pays. En Guinée, à Madagascar et en République Centrafricaine par exemple, la réforme proposée a été immédiatement acceptée par les syndicats d'enseignants. De ce fait, la réforme dans ces pays ne satisfait pas les conditions d'application des hypothèses du cadre proposé. Le processus de réforme dans ces pays est néanmoins présenté car cela permet d'enrichir la connaissance sur l'élaboration des politiques publiques en Afrique francophone et de discuter du rôle des acteurs durant la réforme. On trouve également dans la présentation de ces cas pays une discussion de quelques raisons expliquant le fait qu'il n'y ait pas eu d'oppositions à la réforme.

Pour mettre en œuvre le cadre d'analyse proposé, il a fallu collecter un certain nombre d'informations relatives au processus d'adoption de la réforme, aux caractéristiques des acteurs qui ont été impliqués dans la chaîne de décision et aux stratégies mises en œuvre pour influencer les décisions. Lors des entretiens réalisés en vue de collecter les informations sur la réforme de la politique de recrutement des enseignants contractuels (cf. chapitre 1, section 1.2), une partie du guide d'entretien contenait des questions pour retracer ces informations.

Une synthèse de ces questions, extrait du guide d’entretien et du questionnaire en annexes, est présentée dans l’encadré 4.1.

Ici également, le manque d’informations sur les processus politiques n’a pas permis de présenter le cas de tous les pays étudiés. Le reste de cette section 4.4 retrace le processus de réforme au Burkina Faso, au Niger et au Sénégal, puis dans les cas particuliers de la Guinée, de Madagascar et de la République Centrafricaine. Ces six pays ont été retenus car ils sont les seuls pour lesquelles des informations ont pu être collectées sur les négociations qui ont conduit à l’élaboration d’un nouveau mode de recrutement des enseignants⁴⁵.

⁴⁵ D’autres pays pourront être analysés au fur et à mesure que les informations sont disponibles.

Encadré n° 4.1 : Thèmes / questions autour desquels le processus d'élaboration de la réforme a été reconstitué

1. Le/La Ministre en poste lors de l'adoption de la politique des enseignants contractuels de l'Etat était-il/elle en faveur ou contre cette politique ?
2. Quelle était l'opinion générale des agents en charge de l'élaboration de la politique des enseignants contractuels de l'Etat au sein du ministère de l'Education ?
3. Le contenu du texte administratif autorisant le recrutement par l'Etat de maîtres contractuels a-t-il été discuté au préalable avec l'Assemblée nationale, les syndicats d'enseignants, la société civile, les partenaires techniques et financiers, Autres acteurs (préciser) ?
4. Quelle était l'opinion générale de chacun de ces acteurs par rapport à la politique des enseignants contractuels de l'Etat ? Si un acteur a pris part aux discussions, quel a été son rôle dans la réflexion ?
 - Réflexions sur le manque d'enseignants
 - Propositions sur les conditions de recrutement des nouveaux enseignants
 - Opposition à toute forme de changement
 - Attitude plutôt passive dans le processus de décision
 - Autre, Préciser
5. Dans quel ordre ces acteurs ont-ils été impliqués dans les discussions ? Décrivez comment l'adoption de la politique a finalement été décidée.
6. L'action syndicale contre la politique des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été, bien coordonnée, mal coordonnée, pas coordonnée du tout ? Commenter.
7. L'action syndicale contre la politique des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été soutenue par les associations de parents d'élèves, les partis politiques, les ONG ?
8. Y avait-il des responsables ou d'anciens responsables de syndicats d'enseignants fonctionnaires parmi les agents du ministère en charge de l'élaboration de la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?
9. De quels moyens disposent les syndicats d'enseignants pour influencer les décisions au niveau de l'Assemblée nationale ?
10. Quel était le pourcentage des députés du parti qui était au pouvoir l'année d'adoption de la politique des contractuels de l'Etat ?
11. Donner par ordre d'importance les contraintes que le gouvernement mentionne comme obstacles à la réforme de la politique des enseignants ?
12. Y a-t-il autre chose que vous souhaitez mentionner relativement à la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?

Cas du Burkina Faso

Le Burkina Faso est classé parmi les pays les plus pauvres au monde. Son engagement d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle en 2015 s'est traduit par une croissance significative des effectifs d'élèves, ce qui a entraîné de fortes contraintes sur le budget de l'éducation. Pour y faire face, il a fallu recruter un nombre élevé d'enseignants. Plusieurs modifications de la politique de recrutement des enseignants avaient déjà eu lieu dans le passé (cf. section 2.2), mais la quasi-totalité de ces modifications étaient associées à des troubles politiques. La spécificité de la réforme de l'année 2002 résidait dans le fait qu'elle s'inscrivait dans une stratégie de long terme.

D'après l'entretien réalisé avec un cadre technique du ministère, c'est à la suite d'une étude diagnostique du secteur de l'éducation (Banque mondiale 2000) que l'équipe technique nationale en charge de l'étude, composée aussi bien des membres du ministère de l'Education que des partenaires techniques et financiers, a élaboré la proposition de réforme. Dans son article de presse publié en 2006, Zoungrana donne plus d'informations sur cette proposition de réforme : « *l'idée était de recruter des enseignants peu qualifiés avec un salaire de 50 000 francs CFA, représentant la moitié de celui que touchaient les fonctionnaires à l'époque, et sans plan de carrière* » (Zoungrana 2006). Comme l'ont montré les résultats du chapitre 2, cette réforme était aussi liée à un désir d'attirer des financements extérieurs.

Suite à la proposition de réforme, les avis au sein du ministère de l'Education étaient divergents sur le profil et les conditions de rémunération des nouveaux enseignants. Par ailleurs, cette nouvelle politique était perçue par les syndicats d'enseignants comme une tentative de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international de continuer l'application des plans d'ajustements structurels dont les méfaits sur le plan social sont aujourd'hui reconnus. D'après toutes les interviews, ces syndicalistes ont eu le soutien du ministre de l'Education qui lui aussi était ouvertement opposé à la formulation proposée. Face à la forte mobilisation contre la réforme au sein de la société civile burkinabé, le débat a été porté sur la scène publique. De fait, le gouvernement n'était plus le seul acteur-clé dans la décision, mais toutes les parties prenantes en matière d'éducation ont eu leur mot à dire. En décrivant ce processus, un interviewé a utilisé l'expression de « *processus très participatif* ».

L'idée de cette réforme est apparue au moment où une réforme plus large de la fonction publique était en cours de négociation (RGAP : Réforme Globale de l'Administration Publique). Quelques années avant, une commission technique mise en place par le gouvernement et placée sous la supervision du ministère de la fonction publique avait élaboré

des propositions en vue du recrutement des agents dans l'administration publique. Ces propositions prévoyaient de recruter sous le statut de contractuels (et non plus de fonctionnaires) des agents dans tous les secteurs considérés comme remplissant des fonctions non exclusivement régaliennes (source : interview avec un cadre technique du ministère). Les syndicats, tous secteurs confondus, étant opposés à cette réforme globale de l'administration publique (ces propositions impliquaient la perte des avantages liés au statut de fonctionnaires), se sont unis pour exiger une participation à la révision des propositions précédemment élaborées. C'est ainsi que les propositions ont été rediscutées avec tous les acteurs : syndicalistes, partis politiques, média. La société civile (représentée par l'union des syndicats et les médias) a été assez influente et a empêché que la formulation donnée à la réforme globale de l'administration publique s'écarte de la politique de recrutement des fonctionnaires. A la fin des négociations, il a été retenu que les nouveaux agents recrutés par l'Etat pour remplir les fonctions non régaliennes auront un statut de contractuel, avec un salaire presque égal à celui des fonctionnaires et recevront une prime supplémentaire du fait qu'ils se chargeront eux-mêmes de leur cotisation de retraite.

C'est ainsi que la réforme globale de l'administration publique s'est appliquée aux enseignants. Dans les faits, les nouveaux enseignants au Burkina Faso ont le statut de contractuels, mais leurs traitements ne diffèrent pas autant de celui des fonctionnaires comme cela est le cas dans d'autres pays.

Mise en perspective avec les hypothèses du cadre d'analyse :

Au Burkina Faso, la forte mobilisation de la société civile a imposée au gouvernement de porter le débat relatif à la réforme sur la scène publique. Etant donné que la réforme est intervenue au moment où se faisait une réforme plus globale de l'administration publique, plusieurs acteurs ont été impliqués. En ce qui concerne la question spécifique des enseignants, les principaux acteurs étaient le ministère de l'Education et les syndicats d'enseignants. La position des syndicats d'enseignants était claire et unique : ils étaient opposés à tout changement de la politique de recrutement en vigueur. Par contre, le ministère de l'Education ne semble pas avoir eu une position tranchée. En effet, la Banque mondiale, en collaboration avec une équipe technique du ministère, a élaboré la proposition de réforme. Cette proposition n'a pas été approuvée par le ministre qui devait conduire la réforme ; mieux, ce ministre s'est montré ouvertement opposé à cette formulation. Le rôle influent des syndicats doublé de la non-cohésion au sein du ministère de l'Education ont entraîné le fait que la différence entre la formulation de la nouvelle politique et l'ancienne n'est que symbolique (intensité de la réforme égale pratiquement à 0) ; ce résultat est en accord avec l'hypothèse H3.

Cependant, il ne semble pas que le cadre d'analyse proposé suffise pour tout expliquer. En effet, l'attitude du ministre de l'Education laisse penser qu'en réalité, le gouvernement n'a jamais voulu mener une réforme (auquel cas, le cadre proposé n'est pas approprié pour l'analyse) : comment comprendre que la personne en charge de conduire une réforme y soit ouvertement opposée sans être révoquée ? Une possible explication est que, le gouvernement a en réalité toujours été opposé à la réforme, mais subissait des pressions de la part des bailleurs de fonds. Pour contourner cette pression et bénéficier malgré tout des financements extérieurs que promettaient les bailleurs, le gouvernement s'est appuyé sur l'existence d'un syndicat fort pour n'apporter qu'un léger changement à sa politique (Pour rappel, le chapitre 3 a montré que la décision de réformer a été associée à un apport de financements extérieurs). Avec les informations à disposition, il n'est pas possible d'infirmer l'une ou l'autre des deux possibles processus sous-tendant la réforme au Burkina-Faso. Une étude plus approfondie est nécessaire dans ce cas pays.

Cas du Niger

A la fin des années 1990, le système éducatif nigérien était caractérisé par l'un des taux bruts de scolarisation les plus faibles au monde (29% en 1997). Bien que la *demande potentielle* d'éducation qui est la population scolarisable soit élevée, la *demande effective* d'éducation qui est la population qui souhaite vraiment aller à l'école restait faible (source : interviews avec un cadre du ministère de l'Education). Pour changer cette situation, le gouvernement a lancé en 1998 une vaste campagne de sensibilisation à la scolarisation conduite par le Président de la République. Un comité de pilotage a été créé au niveau national et une antenne de ce comité a été mise en place dans chaque région. Le résultat de cette campagne a été positif, marqué par un accroissement de la demande effective de scolarisation. La conséquence en terme de besoin pour le système éducatif a été, entre autres, la nécessité de recruter plus d'enseignants.

Suite à l'application des plans d'ajustement structurels, le gouvernement nigérien ne pouvait recruter que 500 enseignants par an (source : interview avec un cadre politique du ministère), ceci sous le statut de fonctionnaire, seule voie de recrutement en vigueur. Face au nombre d'inscrits après la campagne de sensibilisation, ce chiffre représentait à peu près le quart des besoins en enseignants (source : la même que précédemment). Ce chiffre est issu du modèle de simulation financière élaboré avec le concours de la banque mondiale : de 2 000 enseignants en 1998, il prévoyait un recrutement de 2 500 en 1999 pour pouvoir satisfaire à l'expansion du système éducatif. Comme il était impossible de recruter près de 2 000 enseignants sous le statut de fonctionnaires, le gouvernement a considéré, avec l'appui des

bailleurs de fonds, de recruter des enseignants sous le statut de volontaires de l'éducation, avec une rémunération inférieure à celle des fonctionnaires.

Cependant, les syndicats d'enseignants étaient opposés à une telle réforme (ces syndicats sont très influents) et le gouvernement était conscient que ces syndicats pouvaient empêcher la mise en œuvre de la nouvelle politique. Dès lors, il a organisé des débats publics sur une réforme plus globale du système éducatif (incluant la réforme de la politique de recrutement des enseignants) afin de trouver un consensus avec les autres acteurs de l'éducation.

C'est ainsi qu'un forum nommé conférence sur le développement accéléré de la scolarisation au Niger a été organisé. En plus des autorités du niveau central, cette conférence incluait les gouverneurs régionaux, les délégations régionales de l'éducation, les associations des parents d'élèves, les chefferies traditionnelles, les institutions religieuses et les syndicats d'enseignants. Lors de cette conférence, chaque région du pays était invitée à estimer ses besoins éducatifs (en utilisant des modèles de simulation financières), notamment en expansion du système et en nombre d'enseignants requis, sur les dix années à venir. En comparant ce besoin au rythme de recrutement actuel, il est apparu évident qu'il y avait une nécessité de réformer la politique de recrutement des enseignants. Cette conférence a permis de mettre en place de façon consensuelle un programme accéléré du développement de la scolarisation. Ce programme intégrait la réforme de la politique de recrutement des enseignants. Le cadre politique du ministère et le représentant des syndicats d'enseignants interviewés ont souligné que, pour avoir l'adhésion des syndicats d'enseignants, le gouvernement a présenté la réforme comme une mesure temporaire qui ne durera pas plus de 4 années, et que la situation sera régularisée avec la reprise économique⁴⁶. Les conditions suivantes ont été fixées pour le recrutement des volontaires de l'éducation :

- i) les nouvelles recrues doivent posséder un niveau académique au moins égal au BEPC,
- ii) les nouveaux enseignants recevront un salaire fixé de commun accord à 35 000 Francs CFA par mois (correspondant à environ la moitié du salaire des fonctionnaires),
- iii) les recrutements se feront par les délégations régionales sur la base d'un quota fixé par le ministère de l'Education,
- iv) au bout de 4 années de service, ces enseignants pourront passer un concours d'intégration à la fonction publique, ceci en fonction du nombre de places disponibles.

⁴⁶ Ceci justifie dans une certaine mesure pourquoi la politique a été revue en 2004.

A l'issu de cette conférence, l'accord sur la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été inclus dans la loi d'orientation du système éducatif nigérien (LOSEN) et a été soumis à l'Assemblée nationale pour adoption. Avant de la voter, la commission éducation de l'Assemblée nationale a tenu à écouter plusieurs représentants de la société civile (parents d'élèves, syndicats d'enseignants, l'Association de Défense du Droit à l'Education) et le gouvernement afin de s'assurer que le texte issu de la conférence avait été rédigé sur une base consensuelle. C'est ainsi que la réforme a finalement été adoptée par l'Assemblée nationale en 1998 dans le cadre d'une loi redéfinissant les orientations du système éducatif national.

Mise en perspective avec les hypothèses du cadre d'analyse :

En rapport avec le cadre apparaît ici une situation hybride où, d'une part, la réforme a été portée sur la scène publique en permettant à chaque acteur d'en discuter et ainsi aboutir à une position consensuelle, d'autre part, la réforme a été adoptée par l'Assemblée nationale. Néanmoins, tout conduit à ce que les prédictions de l'hypothèse H3 (ou H2 si on considère que le vote de l'Assemblée nationale sur une politique qui fait déjà accord entre l'Etat et la société civile est significatif) selon laquelle la formulation de la réforme sera éloignée du statu quo est respectée. En effet, par sa transparence dans le débat public⁴⁷, le gouvernement a su expliquer la nécessité de mener la réforme, gagnant ainsi l'adhésion de la société civile à son programme de développement du secteur de l'éducation. Les syndicats d'enseignant, bien qu'influyants, ont été forcés de se plier à la formulation proposée qui faisait déjà consensus. De par sa majorité à l'Assemblée nationale, les possibilités de rejeter la formulation de la réforme issue du débat public étaient quasiment inexistantes. L'intensité de la réforme dans le cas du Niger a été de 0,55.

Cas du Sénégal:

Au début des années 1990, le gouvernement sénégalais a vu ses progrès en matière de scolarisation fragilisés par une baisse progressive du taux de scolarisation qui est passé de 58% à 54% entre 1990 et 1994. Il a été diagnostiqué que cela était en grande partie dû au manque d'enseignants (Ndoye 2001, p. 9). Pour étayer ce diagnostic, un cadre du ministère de l'époque a déclaré que, pendant que la Banque mondiale se focalisait sur un programme de

⁴⁷ L'expérience du Niger a fait l'objet de modèle et inscrit dans un document publié par la CONFEMEN pour appuyer les autres pays dans la mise en place de processus participatifs (cf. CONFEMEN 2007).

construction de 3 500 salles de classe en trois ans, les communautés construisaient déjà 850 salles de classe par an sans pouvoir recruter d'enseignants⁴⁸. Comme le budget du gouvernement ne permettait de recruter qu'environ 500 enseignants chaque année (là où il aurait fallu près de 2 000) des écoles étaient obligées de refuser des élèves faute d'enseignants ou même de fermer.

En 1995, le ministre de l'Education s'est appuyé sur une expérience qu'il avait réalisée dans le passé pour proposer une réforme de la politique de recrutement des enseignants. En 1991, alors qu'il était secrétaire exécutif d'une ONG nommée Association pour le Développement de l'Education et de la Formation en Afrique (ADEF Afrique), il avait voulu recruter 12 enseignants volontaires, avec un contrat précaire, pour encadrer des enfants exclus de l'école (source : interview avec un cadre politique du ministère de l'Education). Suite à l'annonce du recrutement, près d'une centaine de candidats avait manifesté leur intérêt. Cette expérience avait révélé qu'un potentiel de jeunes prêts à accepter les conditions de recrutement que le gouvernement offrait en 1995 avec la politique de recrutement des enseignants contractuels de l'Etat existait. C'est en s'appuyant sur cette expérience que le ministre de l'Education a formulé la réforme de la politique de recrutement des enseignants.

D'après un interviewés, « *la procédure de réforme a été atypique* ». En effet, le ministre anticipait que s'il y a un débat public sur la question, la réforme sera rejetée. C'est pourquoi il a sollicité le soutien du Président de la République en présentant les avantages de la réforme et en soulignant qu'elle permettrait l'expansion du système éducatif sans besoin de financement additionnel. Une fois l'accord obtenu, il a fait passer la politique en force, son idée étant de : « *mettre en place d'abord, et discuter ensuite* » (interview avec un témoin direct de la réforme). Cette réforme a été adoptée par voie de décret ministériel et a pris la forme d'un projet dont la mise en œuvre a été confiée à une cellule du ministère de l'Education (le projet des volontaires de l'éducation - PVE). Etant donné que la réforme se faisait avec l'accord du Président de la République, la cohésion du gouvernement autour de la politique proposée a été immédiate.

Par contre, les syndicats d'enseignants étaient opposés à la réforme (un responsable du projet des volontaires de l'éducation a déclaré que ces derniers étaient les seuls opposés à la réforme). Bien qu'ils aient la réputation d'être influents (Bianchini 2004), ils ont été affaiblis premièrement par le fait que la décision du gouvernement d'adopter la politique de façon

⁴⁸ Cette focalisation de la Banque mondiale sur la construction des salles de classe et non le recrutement des enseignants en 1995 renforce l'idée que l'attitude d'agent de diffusion de la réforme joué par la Banque mondiale quelques années plus tard a été inspirée du modèle sénégalais.

unilatérale ne leur offrait pas une possibilité d'action directe sur le contenu de la réforme, et deuxièmement, les syndicalistes n'ont pas sollicité l'Assemblée nationale afin interpeler le gouvernement sur sa décision car selon eux, la majorité des députés étant issus du parti au pouvoir, l'Assemblée nationale ne pouvait que soutenir le gouvernement (source : interview avec deux représentants des syndicats d'enseignants).

Mais, c'est surtout la capacité du gouvernement à contrecarrer toutes les critiques que les syndicats utilisaient pour faire du lobbying qui a rendu inefficace l'action des opposants à la réforme. Ces critiques sont principalement le niveau académique requis pour être enseignant contractuel (niveau BEPC, jugé bas) et la durée de formation initiale (3 mois, jugés insuffisant) qui devrait nécessairement conduire à une baisse de la qualité de l'éducation. Face à ces critiques, le gouvernement a sollicité et obtenu qu'une étude faite par un expert soit commandée de façon conjointe avec les syndicats (MEN-Sénégal 1996). Placée sous la conduite d'un consultant, l'équipe chargée de l'étude était constituée des représentants du ministère de l'éducation et des représentants des deux principaux syndicats d'enseignants (aussi bien aux niveaux central que départemental).

Sur la question du niveau académique, l'étude a révélé que, malgré que le niveau académique minimum requis soit égal au BEPC, les contractuels recrutés avaient en général un niveau académique égal au Baccalauréat ou au premier cycle universitaire. Selon les entretiens réalisés avec un responsable du Projet des Volontaires de l'Education : « *près de 85% des recrues de la première vague avaient un niveau académique supérieur ou égal au Bac* ». Quant à la durée de formation initiale, les cours dispensés dans les instituts de formation de maîtres qui devraient s'étendre d'octobre de l'année N à juin de l'année N+1 ne commençaient en réalité qu'en janvier pour se terminer en juin ; si on élimine les périodes de congés, il en résulte que la différence de durée réelle de formation initiale entre les deux corps d'enseignants ne diffère pas de façon significative. Mieux, une comparaison des contenus des programmes de formation a montré que celui des enseignants contractuels est plus professionnaliser et plus adaptés aux réalités d'une classe que le programme de formation des enseignants fonctionnaires. Un cadre du ministère de l'Education a souligné que : « *Lorsque l'examen du certificat d'aptitude pédagogique a été organisé en vue de fonctionnariser les enseignants volontaires, il y a eu un fort taux de réussite, ce qui témoigne qu'en réalité, le niveau de formation des enseignants volontaires est satisfaisant* ». En plus des résultats mis en évidence par l'étude (MEN 1996), le gouvernement rappelait que la nouvelle politique permettait d'offrir du travail à des diplômes au chômage (source : témoin direct de la réforme).

Les syndicats ont ensuite réorienté leurs revendications sur des questions d'égalité de traitement : « *à travail égal, salaire égal* ». Selon l'ex ministre interviewé, « *cette dernière revendication a valorisé de façon implicite les enseignants contractuels et par suite l'acceptation de la réforme* ». Une preuve de cette acceptation est la tenue d'une concertation nationale sur le devenir des enseignants contractuels du 4 au 6 février 1998 (ADEA/MEN 1998). La suite des négociations entre les syndicats de fonctionnaires et le gouvernement a consisté à s'assurer que les avantages déjà acquis par ces derniers seront préservés, et à définir un plan de carrière pour les enseignants contractuels. Cette concertation a pratiquement entériné la réforme au Sénégal car depuis lors, la politique n'est plus combattue. Le principe que toute personne ne peut entrer dans la fonction enseignante que par la voie de la politique du volontariat de l'éducation est acquis. Bien que la politique ait été modifiée au cours du temps et la condition des enseignants contractuels de l'Etat améliorée, le principe reste le même : leurs conditions d'embauche restent précaires par rapport à ceux des enseignants qui réussissent à atteindre le statut de fonctionnaires.

Mise en perspective avec les hypothèses du cadre d'analyse :

Le choix du gouvernement d'adopter la politique par décret a exclu les syndicats de fonctionnaires comme acteurs clés du processus de décision. De plus, ces syndicats ont été incapables de mener des actions de lobbying qui soient en mesure d'infléchir la cohésion qui régnait au sein du gouvernement. Conformément à l'hypothèse H1, il en est résulté que la formulation de la nouvelle politique est très distincte de l'ancienne. L'intensité de la réforme dans le cas du Sénégal se situe à 0,58.

L'expérience de quelques pays où il n'y a pas eu d'oppositions à l'adoption de la réforme

Les hypothèses du cadre d'analyse présenté dans ce chapitre s'appliquent lorsque la réforme a connu des oppositions. Cependant, il existe des pays où la réforme a été acceptée par tous. Il s'agit notamment de la Guinée et de la République Centrafricaine. Dans ces pays, c'est la formulation souhaitée par le gouvernement qui a constitué la réforme. Bien que le cadre d'analyse ne s'applique pas dans ces cas, l'expérience de ces pays reste intéressante par rapport à notre question de recherche ; c'est pourquoi le processus de réforme dans ces cas est présenté.

Cas de la Guinée

Les raisons de la non-opposition des syndicats d'enseignants à l'adoption de la politique des enseignants contractuels en Guinée sont à lier à l'échec dans la mise en œuvre de la politique de recrutement des enseignants fonctionnaires. En effet, c'est depuis le coup d'Etat de 1984 que la politique de recrutement des enseignants en Guinée connaît des problèmes graves. Le gouvernement qui a pris le pouvoir a cessé tout recrutement dans la fonction publique. En accord avec l'application des plans d'ajustement structurel, on a assisté à la mise à la retraite anticipée de nombreux enseignants qui n'ont pas été remplacés. Depuis 1984, près de 200 enseignants ont été formés par an dans les écoles d'instituteurs, contre un besoin estimé à près de 2 000 (source : interview avec un cadre politique du ministère); cependant, ces sortants n'ont pas été intégrés dans la fonction publique. Seuls quelques recrutements sur une base provisoire, comme enseignant contractuels de l'Etat, avec un salaire de 80 000 Francs Guinéens, ont été effectués (source : interview avec un cadre technique du ministère de l'Education). Dans le même temps, les difficultés budgétaires de l'Etat ont entraîné le fait que les salaires des enseignants fonctionnaires ne soient pas payés sur une base régulière ; par ailleurs, les effets de gain d'ancienneté ont été bloqués. La situation était devenue critique en 1998 au point d'amener le gouvernement à solliciter l'appui de la Banque mondiale pour la mise en place d'un système de formation accélérée d'enseignants. La Banque mondiale a accepté d'apporter un appui, à condition que les nouveaux enseignants soient recrutés comme contractuels de l'Etat et non comme fonctionnaires.

Les syndicats d'enseignants, conscients que le manque d'enseignants impliquait une plus grande charge de travail pour les enseignants en fonction (source : interview avec les représentants des syndicats d'enseignants), ont accepté le recours à une mesure alternative de recrutement d'enseignants, mais sur une base provisoire, le temps que le déficit soit résorbé. De même, ils ont insisté pour que les contractuels de l'Etat reçoivent une formation adéquate. C'est ainsi que la Banque mondiale a mis sur pied un schéma de formation de deux cohortes d'enseignants sur un an.

Du point de vue de la rémunération salariale, un accord a été trouvé pour qu'il n'y ait pas de retard dans le paiement des salaires des enseignants contractuels de l'Etat fixé à 90 000 Francs Guinéens par mois. Cette situation a été jugée acceptable dans un contexte où l'Etat ne recrutait plus depuis 1984, ceci dans aucun secteur, et où les enseignants formés qui arrivaient à s'insérer recevaient un salaire mensuel de 80 000 Francs Guinéens payé sur une base irrégulière. La réforme a donc été adoptée sans contestation.

Cas de Madagascar

Les informations sur le processus de formulation de la réforme de la politique de recrutement des enseignants à Madagascar sont à prendre avec précautions car une seule interview a pu être réalisée, et la personne interviewée provient du ministère de l'Education. Aucun autre avis, notamment de la part des syndicats d'enseignants, n'a pu être collecté. J'ai néanmoins décidé de présenter ce cas parce qu'il donne une vision du processus de réforme, vision qui peut être jugée crédible dans la mesure où l'interviewé a été l'un des acteurs directs de la réforme.

L'analyse du cas spécifique de Madagascar a montré que, très tôt, des formes alternatives de recrutement d'enseignants ont été mises en place pour répondre à la forte demande de scolarisation : recrutement d'enseignants contractuels par l'Etat (mais ces derniers étaient ensuite fonctionnarisés), recrutement des maîtres par les communautés pour servir dans les écoles qu'elles ont-elles-mêmes créées. Au cours des années 1990, lorsque l'application des PAS a conduit au gel du recrutement des maîtres fonctionnaires, le recrutement des maîtres communautaires s'est généralisé dans l'enseignement public. En 2000, près de la moitié des enseignants du primaire étaient des maîtres de communauté. Bien souvent, ces maîtres étaient payés en nature (bidon de riz ou parcelle de terre cultivable).

Face à l'expansion des maîtres communautaires, l'idée de réformer la politique de recrutement a été prise : la vision du gouvernement était de prendre en charge une partie du financement des maîtres communautaires. Cependant, à ce moment là, rien n'était clairement défini. Il a fallu attendre l'élaboration du plan Education Pour Tous pour qu'une véritable politique soit décidée. D'après l'interviewé, « *il fallait se conformer au cadre indicatif de l'Initiative Fast-Track pour pouvoir bénéficier des fonds extérieurs* ». Ce cadre indicatif a amené les cadres du ministère à réfléchir sur des choix politiques. Notamment, le modèle de simulation financière élaboré avec le concours de la Banque mondiale a permis de planifier les besoins en enseignants et de chiffrer le montant des subventions⁴⁹. C'est ainsi qu'en 2005, une politique de subvention des enseignants communautaires a été véritablement mise en œuvre. D'autres critères ont été également adoptés relativement au profil des enseignants à recruter par les communautés (lieu de recrutement, formation académique, plan de carrière, cf. section 2.2).

⁴⁹ L'interviewé à souligner que l'apport du modèle de simulation a été déterminant : avant, le ministère dressait une liste des besoins par thème éducatif (enseignants, formations, matériels pédagogiques, etc.) et en dérivait le financement requis. Mais, avec les modèles, les différents thèmes sont mis en relation (les besoins en formation sont liés au recrutement, etc.) de sorte que le financement requis est plus en lien avec la réalité.

En ce qui concerne le processus participatif, l'interviewé a indiqué que seul les techniciens du ministère, les décideurs et les bailleurs de fonds ont été associés aux réflexions. La société civile a été absente du processus. L'interviewé justifie cette mise à l'écart d'une part par une négligence de la part du gouvernement, d'autre part, par une difficulté à identifier des institutions capables de jouer le rôle de la société civile (il y a un manque d'expression de cette société civile). De même l'Assemblée nationale n'a pas été associée. En réalité, l'Assemblée nationale et la société civile découvraient les résultats au fur et à mesure des réflexions menées au sein du ministère de l'Education.

Quant aux syndicats d'enseignants, l'interviewé a déclaré qu'ils sont spécifiques à Madagascar : « *ils ont plutôt des rôles politiques* », indiquant qu'ils sont très actifs lorsqu'il s'agit de questions purement politiques et presque inaudibles quand il s'agit de discussions sur les politiques éducatives (à moins que le sujet en question intègre une dimension purement politique). L'interviewé a conclu qu'on peut dire que « *il n'y a pas de syndicat d'enseignants, mais il y a des syndicats de partis politiques* »⁵⁰. Par conséquent, il n'y a pas eu d'opposition au processus de réforme en cours. L'interviewé a d'ailleurs regretté cette situation en argumentant que, s'il y avait eu des oppositions, peut être que le processus aurait été plus partagé, plus compris par les enseignants eux-mêmes et par suite mieux mis en œuvre. En réalité, les enseignants n'étaient pas représentés dans le processus.

Cas de la République Centrafricaine

Entre 1996 et 2003, la République Centrafricaine a connu cinq mutineries qui ont fragilisé le pays et causé le retrait des bailleurs de fonds. Pour le secteur éducatif, cela s'est traduit par une perte de ressources et par suite, une limitation de l'offre éducative. Les parents d'élèves ont été obligés d'intensifier leur implication dans le recrutement des enseignants.

Après la stabilité retrouvée en 2003 et le retour des bailleurs de fonds, la Centrafrique s'est engagée dans le processus de l'Initiative Fast-Track. C'est une initiative qui vise à doter le pays du financement dont il a besoin pour redresser son système éducatif, à condition que les réformes engagées soient crédibles. Lors de l'élaboration du plan sectoriel éducation, document qui indique la politique que le gouvernement se propose de suivre pour les dix années à venir, des échanges ont eu lieu entre les membres de l'équipe technique en charge du travail, les bailleurs de fonds et les syndicats d'enseignants. Lors de cette discussion, l'équipe technique et les bailleurs de fonds ont proposé de passer du recrutement d'enseignants sous le

⁵⁰ Malheureusement, aucun syndicat d'enseignants n'a pu être interrogé pour répondre à ces propos.

statut de fonctionnaires, recrutement qui dans les faits n'était plus mis en œuvre depuis près de dix ans et contexte dans lequel les enseignants fonctionnaires avaient près de 18 mois d'arriérés de salaires, vers un nouveaux mode de recrutement d'enseignants sous le statut de contractuels de l'Etat. Dans la nouvelle politique, les enseignants recevaient une bourse d'environ 35 000 Francs CFA par mois pendant les deux années de formation et un salaire de 60 000 Francs CFA durant les premières années de service. Avec cette politique, les bailleurs de fonds s'engageaient à appuyer le gouvernement dans le paiement régulier des salaires et à recruter en priorité les enseignants maîtres de parents.

Face à cette proposition, l'opinion des syndicats d'enseignants a été que, même si sur le papier ces conditions de recrutement sont moins attrayantes que celles du recrutement des fonctionnaires, dans les faits, il y a plus de garantie d'une meilleure mise en œuvre, notamment avec l'appui des bailleurs de fonds. C'est ainsi que cette proposition élaborée par les bailleurs de fonds et l'équipe technique en charge de la stratégie éducative a été adoptée par le gouvernement, sans opposition des syndicats d'enseignants, et les premiers salaires des enseignants contractuels de l'Etat ont été payés sur fonds extérieurs.

Ces trois cas où la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été adoptée sans opposition se distinguent des cas du Burkina Faso, du Niger et du Sénégal par le fait qu'en réalité, au moment de la réforme, la politique de statu quo n'était plus mise en œuvre. L'absence d'une politique du gouvernement obligeait les populations à se prendre en charge elles-mêmes, notamment à travers les associations des parents d'élèves qui recrutaient des maîtres, mais ne les rémunérait pas assez. De plus, ces maîtres n'étaient pas payés sur une base régulière. Dans les trois cas, bien que la réforme proposait des conditions de rémunération moins attractives que la politique passée de recrutement des fonctionnaires, ces conditions restaient meilleures que celles qui existaient au moment. Ceci peut donc justifier pourquoi il n'y a pas eu d'oppositions à ces réformes.

La non-existence d'opposition à la réforme dans les trois pays est en contradiction avec l'affirmation générale, fréquente dans la littérature, que la réforme de la politique de recrutement des enseignants a été suivie de protestations et est perçue par les acteurs comme des mesures d'austérité.

A la fin de cette section, il ressort que, bien que le cadre d'analyse proposé peut servir à décrire le processus de réforme de la politique de recrutement des enseignants, les hypothèses qui en découlent ne peuvent pas être appliquées à tous les cas, la réforme étant conflictuelle

dans certains pays et pas dans d'autres. Dans les trois cas qui satisfont les conditions d'application des hypothèses issues du cadre, deux cas corroborent les prédictions quant à l'issue de la formulation de la réforme. Le troisième cas est assez particulier : bien que les prédictions soient confirmées, les éléments à disposition indiquent qu'il n'est pas exclu que des enjeux non révélés par le gouvernement expliquent la formulation observée. Ainsi, le cadre d'analyse est utile en terme heuristique, mais la prédition des hypothèses qui en découlent sont à prendre avec précaution.

4.5. Quelques enseignements du cadre d'analyse et les questions qu'il soulève

La section précédente a montré comment le cadre d'analyse proposé pouvait aider à comprendre le rôle des acteurs ainsi que leur influence sur la réforme de la politique de recrutement des enseignants lorsque la réforme est conflictuelle. De façon générale, il peut permettre d'analyser la formulation de toute réforme publique, mais aussi, aider à prédire l'issue des réformes ayant une dimension conflictuelle. C'est notamment le cas des autres réformes éducatives (réforme des curricula, politique des manuels scolaires, politique de gratuité de l'école, réformes de l'enseignement supérieur, etc.), mais également des réformes qui sont entreprises dans d'autres secteurs. Etant donné qu'il met en évidence les instances, ou les circonstances, dans lesquelles il peut être difficile pour un gouvernement de faire passer une politique, le cadre proposé constitue également un outil d'aiguillage en matière d'élaboration des politiques publiques.

En lien avec les questions soulevées en section 4.1, les possibilités dont disposent les nouveaux acteurs de la scène politique pour influencer les politiques publiques sont multiples : ils peuvent agir directement sur la politique, si le processus d'adoption le permet, ou alors utiliser des activités de lobbying ou des mouvements sociaux afin d'imposer aux décideurs de prendre en compte leurs points de vue dans la formulation de nouvelles politiques. De ce fait, le cadre constitue dans une certaine mesure un outil d'appréciation de la participation des citoyens à la vie démocratique. Un autre aspect, relatif à l'existence de différences dans la formulation des politiques, est à imputer à la capacité des acteurs qui elle, est arbitrée par le processus d'adoption de la réforme. Un point important à souligner est que, les caractéristiques propres à un acteur donné ne suffisent pas pour prédire s'il pourra orienter la définition de la politique en sa faveur ; ce qui compte c'est l'attitude de l'acteur en question au moment des négociations et le contexte dans lequel ces négociations se déroulent. Certes, les caractéristiques peuvent constituer un avantage (par exemple, un syndicat fort à plus d'expérience pour défendre une position qu'un syndicat plus faible), mais en aucun cas une

garantie. L'exemple précédent du syndicat des enseignants fonctionnaires au Sénégal illustre les propos. Le cadre d'analyse rappelle également que lorsqu'une entité est composée de plusieurs membres (par exemple un syndicat, une association), alors ces membres ont intérêt à être unis et à avoir une position claire sur une réforme (représentant la position de cette entité) au moment où elle entre en négociation (ce qui n'est pas souvent le cas en Afrique subsaharienne).

Le cadre proposé part de l'hypothèse qu'on dispose déjà d'une formulation initiale de la réforme (représentée par P1 dans le graphique 4.1). Dans la réalité, cette formulation initiale peut provenir de diverses sources ou dépendre de la politique dont il est question de réformer. Dans le cas du Sénégal par exemple, la politique des enseignants contractuels a été inspirée de l'expérience de l'ONG Association pour le Développement de l'Education et de la Formation en Afrique (recrutement de 12 volontaires de l'éducation en 1991). Au Burkina Faso, la formulation initiale avait été suggérée par des experts de la Banque mondiale suite à une étude diagnostic du système éducatif (Banque mondiale 2000) qui recommandait la réduction de la masse salariale du personnel enseignant. La littérature en matière de politique publique souligne que la formulation initiale peut être issue d'un processus de diffusion où l'exemple d'autres pays sert de modèle (Braun and Gilardi 2006; Meseguer 2006, Dobbin, Simmons and Garrett 2007) ou alors peut être insufflée par un groupe de personnes qui font un plaidoyer pour l'adoption d'une politique en laquelle ils croient (de tels groupes sont nommés *advocacy coalitions* par Paul Sabatier : Sabatier 2007, p. 189).

Un dernier éclairage à apporter réside dans les possibilités du cadre d'analyse. Bien qu'il évoque l'alternative du succès ou de l'échec dans la formulation d'une réforme en lien avec l'objectif visé, il est impossible qu'une réforme, telle que formulée, existe pendant longtemps sans évolution. Les politiques publiques sont marquées par un cycle d'éternel recommencement. Par exemple, lorsqu'une réforme est adoptée, les expériences apprises lors de sa mise en œuvre peuvent entraîner des modifications et donc de nouvelles formulations. Par exemple, la politique des enseignants contractuels au Sénégal a été adoptée en 1995, modifiée en 1998 puis remodifiée en 2002 avec pour résultat à chaque fois une légère amélioration des conditions de recrutement des enseignants contractuels de l'Etat. De même, une réforme adoptée de façon unilatérale par le gouvernement peut subir des protestations au point d'entraîner sa modification. De telles évolutions sont qualifiées par Lindblom de « *Learning and Incrementalism* » (Lindblom 1959). Les évènements déclenchant ces changements ne sont pas pris en compte par le cadre proposé. Le cadre développé dans ce chapitre sert à comprendre l'intervalle qui va d'une réforme proposée à la forme que prend cette réforme avant la phase de mise en œuvre; dans ce sens, il étudie à chaque fois ce qui se

passee durant une phase de négociation. Si une reforme doit être ajustée, il faudra réappliquer le cadre en tenant compte du nouveau contexte.

4.6. Conclusion

Ce chapitre s'est intéressé aux différences de formulation de la réforme du recrutement des enseignants entre les pays. Pour comprendre ces différences, il a été utile de prendre en compte le rôle des acteurs. Cette approche d'analyse est d'autant plus pertinente que la scène politique des pays africains est marquée depuis quelques années par de profondes mutations. De plus en plus d'acteurs sont impliqués dans la prise des décisions en matière de politiques publiques, ce qui a pour effet de contraindre les marges de manœuvre des dirigeants lorsqu'ils souhaitent entreprendre des réformes. Malgré tout, on observe que, confrontés au même problème et adoptant une même réforme pour y remédier, certains gouvernements arrivent à mieux formuler la nouvelle politique en lien avec leurs objectifs que d'autres. Comprendre ces différences et surtout le rôle des nouveaux acteurs dans la formulation des politiques est particulièrement important ; ceci vue la multitude de réformes que les pays sont appelés à adopter.

Les cadres développés par Immergut (1992) et Tsebelis (1995, 2007) dans le contexte des pays occidentaux sont propices à l'analyse du processus de prise de décision en matière de politiques publiques. Ils ont été combinés puis adaptés au contexte des pays d'ASS pour proposer un cadre montrant comment les acteurs impliqués dans une chaîne de décision peuvent tirer profit du processus de décision pour influencer la formulation de la nouvelle politique à leur avantage, ce qui permet d'expliquer les différences de formulation d'une catégorie particulière de réformes : celles où des membres du gouvernement veulent changer le statu quo alors que d'autres acteurs y sont opposés. Le cadre présenté stipule que le succès dans l'élaboration d'une réforme en lien avec l'objectif initialement visé dépend d'une part du choix de la façon dont cette réforme sera adoptée (décision unilatérale du gouvernement, vote par l'Assemblée nationale ou négociations avec la société civile) et d'autre part, de la capacité des acteurs opposés à la réforme à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale, à travers des activités de pression (lobbying). Ce cadre a ensuite été employé pour expliquer les différences dans la formulation de la politique des enseignants contractuels au Sénégal, au Burkina Faso et au Niger, pays où les conditions d'application du cadre sont réunies et où des données fiables sur le processus

politique ont pu être collectées. Cependant, dans le cas du Burkina Faso, il n'est pas clair que le cadre suffit pour expliquer la formulation observée.

L'analyse du processus de réforme dans 3 autres pays (Guinée, Madagascar et République Centrafricaine) a montré que la réforme analysée dans cette thèse n'est pas toujours conflictuelle, ce qui est contraire à ce qui est souvent présenté dans la littérature. Dans ces cas, la réforme a contribué à améliorer la condition des enseignants et la formulation voulue par le gouvernement a suscité l'adhésion des autres acteurs.

Le cadre d'analyse développé dans ce travail permet aux gouvernements d'anticiper sur l'issue d'une réforme et par conséquent de mieux définir les stratégies pour la faire passer. De même, il montre aux acteurs opposés à la réforme les moyens par lesquels ils peuvent infléchir la formulation de la nouvelle politique.

Toutefois, ce cadre présente des limites. Il n'explique que l'issue de la formulation sur un cycle de négociation. On sait que lorsqu'une réforme est entreprise, l'expérience de la mise en œuvre permet de la modifier. Par ailleurs, le cadre ne permet pas d'être précis par rapport à la définition de « écart entre la formulation de la nouvelle et de l'ancienne politique » ; cet aspect n'est perçu qu'en termes d'ordre de grandeur. Ces limites appellent à des travaux complémentaires afin d'enrichir la connaissance sur les processus d'élaboration des politiques publiques dans les pays d'ASS.

CONCLUSION

Le but de cette étude était d'analyser le processus d'élaboration des politiques publiques dans les pays francophones d'Afrique. Cet objectif a été motivé par le fait que, dans leur quête du développement, les gouvernements de ces pays sont appelés à adopter de multiples réformes, mais, il n'existe aucune recherche informant sur la façon dont les processus politiques se font. Dans le même temps, il existe des processus dont l'analyse pourrait instruire les réformes. Par exemple, sur certaines questions spécifiques (comme la politique de recrutement des enseignants) où la nécessité d'une réforme est largement partagée, on observe des réactions différentes d'un pays à un autre. Pendant que les uns conduisent la réforme, d'autres gardent leurs politiques traditionnelles. De plus, ceux qui adoptent des réformes, bien que poursuivant les mêmes objectifs, leur donnent des formulations différentes. Il se pose alors la question de savoir comment les politiques publiques se font dans ces pays. Cette interrogation est d'autant plus pertinente que la scène politique connaît de profondes mutations. En effet, avant 1990, année marquant la fin de la guerre froide, la quasi-totalité des régimes était considérée comme des dictatures où la classe dirigeante avait une relative facilité à adopter des politiques. Avec l'avènement progressif de la démocratie après 1990, de nouveaux acteurs ont leur mot à dire sur les décisions publiques, ce qui peut contraindre les marges de manœuvres des décideurs dans l'élaboration des politiques qui ont un caractère conflictuel. On peut donc légitimement s'interroger sur le rôle de ces nouveaux acteurs dans l'élaboration des politiques.

Pour apporter des éléments de réponse à la question de comment les réformes se font, cette thèse s'est basée sur l'exemple spécifique de la réforme de la politique de recrutement des enseignants, qui a eu lieu suite à l'engagement des Etats à atteindre la Scolarisation Primaire Universelle en 2015. L'analyse de cette réforme spécifique a consisté en 4 étapes : i) Qu'est ce qui a amené les acteurs politiques à conduire cette réforme ? ii) En quoi consiste-t-elle ? iii) Existe-t-il un contexte favorisant son adoption (ou non adoption) ? iv) Quel a été le rôle des acteurs politiques dans les différences de formulation de la réforme entre les pays ? Dans un premier temps, l'historique de la politique de recrutement des enseignants dans les pays francophones d'Afrique a été reconstitué. Le choix d'orienter l'analyse sur ces pays a été motivé par leur similarité et par le fait qu'il s'agit de la région du monde où la question de la réforme analysée se pose avec la plus grande acuité. Dans un second temps, les spécificités de chaque pays par rapport à la forme qu'à pris la réforme a été décrite. Troisièmement, plusieurs théories sur les raisons pouvant amener un gouvernement à adopter une nouvelle politique, théories réunies au sein du modèle d'innovation développé par Berry et Berry (1990, 2007), ont permis d'émettre des propositions sur les conditions pouvant favoriser la réforme. Ces

propositions ont été testées en utilisant la méthode d'analyse quali-quantitative comparée. Enfin, en combinant les cadres d'analyse développés par Immergut (1992) et Tsebelis (1995, 2002) pour analyser l'élaboration des politiques publiques dans les pays occidentaux où la démocratie est bien établie, un nouveau cadre d'analyse adapté au contexte des pays en développement où les efforts pour ancrer les pratiques démocratiques restent à faire est proposé. Ce nouveau cadre permet d'analyser le rôle des nouveaux acteurs de la scène politique et d'émettre des hypothèses sur la façon dont ils peuvent influencer la formulation des politiques lorsque cette réforme est conflictuelle. Il convient de souligner que les cadres d'analyse dont cette thèse s'est inspirée ont été élaborés dans des pays stables où les règles du jeu démocratique sont bien définies et respectées ; cependant, le cadre d'analyse qui en est dérivé est appliqué dans des pays instables où le jeu démocratique se construit encore. Si cette situation rend fragile certaines prédictions de la forme que prend la réforme, le cadre d'analyse a l'avantage d'aider à la production de l'information dans un domaine encore ignoré par la littérature. Etant donné le peu d'information disponible et l'absence d'archivage d'information sur les processus politiques dans les pays en développement, plusieurs sources ont été mobilisées pour collecter les données utilisées : divers documents, interviews et questionnaires.

Il ressort que, pendant très longtemps (de la création de l'école vers les années 1900 jusqu'au cours des années 1980), les gouvernements ont appliqué une politique de recrutement des enseignants uniquement sous le statut de fonctionnaire, avec des niveaux de rémunération jugés élevés par les chercheurs du domaine de l'économie de l'éducation. Suite à l'engagement des pays à transformer une éducation initialement réservée à une classe privilégiée en une éducation capable d'accueillir tous les enfants, la multiplication des études comparant la part des salaires enseignants dans les dépenses éducatives, les contraintes budgétaires auxquelles font face les Etats et le volume des besoins en enseignants, a progressivement amené certains gouvernements à adopter de nouveaux modes de recrutement d'enseignants. Ces nouvelles formes de recrutement sont marquées par l'exigence d'un niveau de qualification plus bas, des contrats plus précaires et surtout une diminution du salaire. Pour le budget de l'Etat, payer un salaire plus bas aux nouveaux enseignants permet d'en recruter plus avec le même niveau de ressources. Dans 14 des 15 pays francophones d'Afrique satisfaisant les conditions d'inclusion dans cette recherche (anciennes colonies de la France, similitudes dans l'organisation du système éducatif héritée de la France et région du monde où le manque d'enseignants est le plus élevé), 12 ont adopté une telle réforme et 2 ne l'ont pas fait. Par ailleurs, ces 12 pays ont donné des formulations différentes à leur réforme.

L'étude a identifié trois contextes ayant déclenché l'adoption de la réforme. Le premier contexte est la sévérité du problème que la réforme veut résoudre à savoir le manque

d'enseignant. Cependant, cette logique de sévérité n'a pas prévalu partout. Un second contexte favorisant l'adoption est l'existence dans le système éducatif d'un volume important d'enseignants non fonctionnaires, notamment d'enseignants recrutés par les communautés. En effet, dans certains pays, les déficits en enseignants créés par les limites de la politique de recrutement des fonctionnaires ont poussé les parents d'élèves à recruter eux-mêmes des enseignants. Plutôt que de créer un nouveau mode de recrutement d'enseignants, des gouvernements ont simplement renforcé leur appui aux communautés par le paiement d'une partie des salaires des enseignants communautaires. Le troisième contexte favorisant la réforme est l'apport de financements extérieurs. Ce troisième contexte apparaît comme le plus dominant car l'adoption de la réforme dans la grande majorité des pays a été directement ou indirectement associée à un apport de financements extérieurs. Ce dernier résultat suscite des interrogations quand à la volonté et la capacité des gouvernements à trouver de façon autonome des solutions aux problèmes qui se posent. Dans les cas où les salaires des nouveaux enseignants sont payés grâce à des fonds externes, on peut s'interroger sur la soutenabilité de la réforme.

Lorsqu'on dresse une typologie des réformes, on peut légitimement résumer les différences sur une dimension, celle des salaires, élément clé de la réforme. Cette transformation permet de proposer une mesure de l'intensité de la réforme : c'est l'écart entre la nouvelle politique et l'ancienne, mesuré par le complément à 1 du ratio entre le salaire mensuel d'un enseignant contractuels de l'Etat et le salaire mensuel d'un enseignant fonctionnaire (plus il est élevé et plus la réforme a été intense, s'écartant ainsi du statu quo). Avec cet indicateur, les différences entre les réformes pays apparaissent plus clairement. Il apparaît également que ces différences ne sont pas uniquement dues au volume des besoins et que le rôle des acteurs, notamment dans le cas où la réforme a été conflictuelle, est à prendre en compte. Le cadre d'analyse développé dans cette thèse permet d'appréhender la participation des nouveaux acteurs au processus politique ; de plus, dans le cas où la réforme est conflictuelle, le cadre d'analyse stipule que les différences dans la formulation de la réforme dépendent d'une part de la façon dont cette réforme est adoptée (décision unilatérale du gouvernement, vote par l'Assemblée nationale ou négociations avec la société civile) et d'autre part, de la capacité des acteurs à tirer profit de ce processus pour influencer les opinions des acteurs clés impliqués dans la décision finale, à travers des activités de pression (lobbying).

Cette conclusion est vérifiée sur le cas du Niger, du Sénégal et du Burkina Faso. Au Niger, l'influence des syndicats d'enseignants a obligé le gouvernement à porter le débat relatif à la réforme sur la scène publique. Usant d'une stratégie d'explication de la nécessité de la réforme à tous les autres acteurs de l'éducation, le gouvernement a suscité l'adhésion à sa réforme. Moyennant une promesse aux syndicats d'enseignants d'appliquer la réforme

uniquement de façon temporaire (pas plus de 4 ans) le gouvernement a convaincu les syndicats d'accepter la formulation qu'elle donnait à la réforme. Ainsi, au Niger les nouveaux enseignants ont reçu un salaire inférieur à la moitié de ce que gagne un collègue fonctionnaire. Au Sénégal, le gouvernement a fait passer la réforme de façon unilatérale ; comme il y avait une cohésion au sein du gouvernement, c'est la formulation voulue par ce dernier qui a été retenue. Par ailleurs, les syndicats d'enseignants ont manqué d'arguments pour combattre la réforme. Ainsi, les nouveaux enseignants touchent un salaire inférieur à la moitié de ce que gagne un collègue fonctionnaire. Par contre, au Burkina Faso, la situation a été différente : la réforme proposée n'a pas suscité d'accord au sein du gouvernement. Etant donné que la réforme se discutait au moment où il y avait une réforme globale de l'administration publique, la question a été portée sur la scène publique. Face à l'opposition de l'ensemble des syndicats de travailleurs qui étaient très influents, la réforme n'a été que très modérée, les nouveaux enseignants continuant de toucher quasiment le même salaire que leurs collègues fonctionnaires. Comme l'objectif de la réforme était de recruter plus d'enseignants à ressources constantes, on peut conclure que la réforme a été un succès (du point de vue de la formulation) au Niger et au Sénégal, mais un échec (toujours du point de vue de la formulation) au Burkina Faso. Cependant, cette conclusion est à modérer avec la non-existence d'accord au sein du gouvernement burkinabé sur la réforme ; en effet, cette situation n'exclue pas la possibilité qu'en réalité, ce gouvernement ne voulait pas mener de réforme et s'est appuyé sur la société civile pour atteindre son but (théorie du bouc émissaire). Par conséquent, la formulation obtenue est celle qu'elle souhaitait.

Le processus de réforme dans trois autres pays (Guinée, Madagascar, République Centrafricaine) ne satisfait pas les conditions d'application des hypothèses issues du cadre d'analyse proposé ; en effet, la réforme n'a pas suscité de désaccord parmi tous les acteurs de sorte que, la formulation proposée par le gouvernement a été immédiatement acceptée. Un point commun à ces pays est que, bien que la proposition du gouvernement était moins attrayante que la politique habituelle telle qu'elle est sur papier, elle restait meilleure que les conditions actuellement vécues par les enseignants, la politique sur papier n'étant en réalité plus mise en œuvre. Pour l'ensemble de ces pays, le rôle de la Banque mondiale à travers la définition des politiques grâce à des modèles de simulation financière et à l'apport de financements extérieurs (fonds Fast-Track) a été déterminant dans la formulation de la nouvelle politique.

D'après l'étape *formulation* du cycle politique, lorsqu'un problème est porté sur l'agenda politique, plusieurs solutions sont examinées avant l'adoption de l'une comme politique. L'exemple des pays étudiés montre que, partout, une seule solution alternative a été proposée, de sorte que les débats (quand ils ont eu lieu), ont été confinés au choix entre la politique

habituelle et celle qui est suggérée. On peut s'interroger sur le pourquoi d'une telle situation. La rareté des solutions alternatives proposée est-elle due à la spécificité de la politique en question ou est-elle due à un manque de réflexion des acteurs sur les problèmes auxquels ils sont confrontés ?

Par rapport à la participation des nouveaux acteurs au processus de politique, il a été mis en évidence qu'il existe des pays où la société civile est influente au point d'imposer au gouvernement de mener des débats publics préalables à l'adoption des réformes (Burkina Faso, Niger). Par contre, dans d'autres pays, la société civile reste peu visible sur la scène politique (bien qu'active sur d'autres plans, notamment le recrutement d'enseignants). C'est notamment le cas à Madagascar, au Tchad, en République Centrafricaine où c'est le rôle de la Banque mondiale qui a déterminé la réforme.

Il n'apparaît pas, contrairement aux pays développés, que les textes de loi (s'ils existent) sont strictement suivis. L'adoption de la réforme a suivi des chemins différents d'un pays à un autre. Au Sénégal, la réforme a pris la forme d'un projet logé au ministère de l'Education ; au Niger, la réforme a été un élément d'une loi plus globale d'orientation du système éducatif. Il y a un besoin d'études supplémentaires pour identifier à priori quel type de réforme est adoptée selon tel ou tel autre chemin. Cette interrogation est d'autant plus intéressante qu'avec l'éveil de la société civile, les marges de manœuvre du gouvernement en matière de prise des décisions publiques sont de plus en plus limitées (même si l'exemple du Niger montre qu'il arrive néanmoins à parvenir à ses fins).

La présente recherche a porté sur l'analyse d'une politique spécifique, ce qui limite les possibilités de généralisation des résultats qui en découlent. Cependant, elle met en évidence un certain nombre d'éléments utiles à la compréhension des processus politiques dans les pays francophones d'Afrique. Il convient de compléter ces résultats par la multiplication des études sur les processus de réformes en cours. Ceci permettra de mieux identifier les éléments clés qu'il convient d'examiner lorsqu'on analyse le processus de politique publique en Afrique, mais aussi de dresser une typologie des réformes sur la base des caractéristiques de politiques en question et d'analyser la façon dont les acteurs se comportent vis-à-vis de chaque type de réforme. La grande difficulté rencontrée lors de cette étude a été le manque d'informations. En effet, il n'existe aucun système d'archivage de l'information sur les processus politiques, ce qui limite les possibilités d'analyse et de compréhension. Dans un contexte où il faut s'instruire des réformes précédentes pour mieux orienter celles à venir, il convient de mieux documenter les processus politiques.

BIBLIOGRAPHIE:

ADEA/MEN (1998) : *Concertation nationale sur le devenir des volontaires de l'éducation*, Rapport de la rencontre tenue du 4 au 6 février 1998 à Thiès-Sénégal : ministère de l'Education Nationale.

African Elections Database, (2004): African Elections Database, available at <http://africanelections.tripod.com/index.html>, accessed on 21/03/2009.

Allard, S. (2004): *Competitive Pressure and the Emergence of Mothers' Aid Programs in the United States*, Policy Studies Journal, Vol. 32, No. 4, pp: 521-544.

Amelewonou, K., Brossard, M., et Gacougnolle, L. (2004) : *La question enseignante dans la perspective de la scolarisation primaire universelle dans les pays CEDEAO, CEMAC et PALOPs*, Mimeo, Dakar : Pôle de Dakar.

Anderson, J. (1979): *Public Policy Making, 2nd edition*, New York: Holt, Rinehart et Winston.

Banque mondiale (2008a): *World Development Indicators 2008*, CD Rom, Washington.

Banque mondiale (2008b): *Le Système Educatif Centrafricain : contraintes et marges de manœuvre pour la reconstruction du système éducatif dans la perspective de la réduction de la pauvreté*, Le développement humain en Afrique, Document de travail de la Banque mondiale No. 144, Département pour le développement humain de la région Afrique, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (2007a): *Le système éducatif Tchadien : Eléments de diagnostic pour une politique éducative nouvelle et une meilleure efficacité de la dépense publique*, Le développement humain en Afrique, Document de travail de la Banque mondiale No. 110, Département pour le développement humain de la région Afrique, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (2007b): *L'éducation au Mali : Diagnostic pour le renouvellement de la politique éducative en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire*, Le développement humain en Afrique, Document de travail de la Banque mondiale, Département pour le développement humain de la région Afrique, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (2005): *Le système éducatif guinéen: Diagnostic et perspectives pour la politique éducative dans le contexte de contraintes macro-économiques fortes et de réduction de la pauvreté*, Le développement humain en Afrique, Document de travail de la Banque mondiale, Département pour le développement humain de la région Afrique, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (2004): *La dynamique des scolarisations au Niger: Evaluations pour un développement durable*, Le développement humain en Afrique, Document de travail de la Banque mondiale, Département pour le développement humain de la région Afrique, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (2002): *PRSP Source Book*, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (2000): *Coûts, financement et fonctionnement du système éducatif du Burkina Faso; contraintes et espaces pour la politique éducative*, Le développement humain en Afrique, Document de travail de la Banque mondiale, Département pour le développement humain de la région Afrique, Washington D.C. : Banque mondiale.

Banque mondiale (1988): *L'éducation en Afrique subsaharienne, pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*, A World Bank Policy Study, Washington D.C. : Banque mondiale.

Bah. et al. (2004) : *La réforme de la formation initiale des maîtres en Guinée (FIMG) : étude-bilan de la mise en œuvre*, Etude réalisée par le ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation professionnelle de la République de Guinée, Conakry : ADEA.

Bennel, P. et Akyeampong, K. (2007): *Teacher Motivation in Sub-Saharan Africa and South Asia*, DFID Educational Papers No. 71, Department for International Development, London: DFID.

Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B. et Ragin, C. (2009): *Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach*, in Ragin et Rihoux (eds.): *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Applied Social Research Methods, Vol. 51, London: Sage Publications, pp. 1-18.

Berg-Schlosser, D. et Cronqvist, L. (2005): *Macro-Quantitative vs. Macro-Qualitative Methods in the Social Sciences – An Example from Empirical Democratic Theory Employing New Software*, Historical Social Research, Vol. 30, No. 4, pp. 154-175.

Bernard, J.-M., Tiyab, B. 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*, mimeo, Dakar : PASEC/CONFEMEN.

Berry, F. S. et Berry, W. (2007): *Innovation and Diffusion Models in Policy Research*, in Sabatier, P. (ed.): *Theory of the Policy Process*, 2nd Edition, Boulder, CO: Westview Press, pp. 223-260.

Berry, F. S. et Berry, W. (1990): *State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis*, American Political Science Review, Vol. 84, No. 2, pp. 395-415.

Bianchini, P. (2004): *Ecole et politique en Afrique noire : sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina FASO (1960-2000)*, Paris : Karthala.

Bol, D. (2009): *What is COMPASSS*, <http://www.compasss.org/pages/what.html>, consulté le 31/03/2009.

Bourdon, J., Frölich, M. et Michaelowa, K. (2010): *Teacher Shortages, Teacher Contracts and their Impact on Education in Africa*, Statistics and Society, Journal of the Royal Statistical Association – Series A, Vol. 173, No. 1, pp. 93-116.

Bourdon, J., Frölich, M. et Michaelowa, K. (2006): *Broadening Access to Primary Education: Contract Teacher Programs and Their Impact on Education Outcomes in Africa – An Econometric Evaluation for Niger*, Lukas Menkhoff (ed.): *Pro-Poor Growth: Issues, Policies, and Evidence*, Berlin: Duncker and Humblot, pp. 117-149.

Bourdon, J. et Nkengne Nkengne, P. (2007): *Les enseignants contractuels : avatars et fatalités de l'Education Pour Tous ?*, article présenté au séminaire « professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : les recrutements sans formation initiale », CIEP Sèvres, Juin 2007.

Braun, D. et Gilardi, F. (2006): *Taking "Galton's problem" seriously. Towards a theory of policy diffusion*. Journal of Theoretical Politics, Vol. 18, No. 3, pp. 298-322.

Bratton, M. (1990): *Non-governmental Organization in Africa: Can They Influence Public Policy?* Development and Change, Vol. 21, No. 1, pp. 87-118.

- Brewer, G. et De Leon, P. (1983): *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Bry, X (1997): *Théorie et pratique de la classification automatique*, collection les cahiers de la statistique et de l'économie appliquée, Dakar-Sénégal : ENEA.
- Caramani (2009): *Introduction to the Comparative Method with Boolean Algebra*, Quantitative Applications in the Social Science, Vol. 158, London: Sage publications.
- Chabi, A. (2010): *L'action politico-syndicale des enseignants au Bénin (1945-2008: approche socio-historique*, Department of Anthropology and African Studies Working Paper No. 111, Johannes Guttenberg University, Mainz.
- Comité de convergence (2008) : *Convergence économique en zone franc*, rapport rédigé par le comité de convergence en vue de la préparation de la réunion des ministres des finances de la zone franc, Paris 6-8 octobre 2008, France.
- CONFEMEN (2007): *La communication pour une bonne gouvernance des systèmes éducatifs*, Contribution au dialogue politique en éducation, miméo, Dakar-Sénégal : CONFEMEN.
- Cronqvist, L. (2007): *Tosmana – Tool for Small-N Analysis [Version 1.3]*, Marburg, <http://www.tosmana.net>, consulté le 31/03/2009.
- De Leon, P., (1999): *The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?* in Sabatier, P. (ed.): Theories of the policy process, Cambridge: Westview Press.
- De Meur, G. et Rihoux, B. (2009): *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA)*, in Ragin et Rihoux (eds.): Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques, Applied Social Research Methods, Vol. 51, London: Sage Publications, pp.33-68.
- De Meur, G., Rihoux, B et Yamakasi, S. (2009) : *Addressing the Critiques of QCA*, in Ragin et Rihoux (eds.): Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques, Applied Social Research Methods, Vol. 51, London: Sage Publications, pp. 147 -165.
- De Meur, G. et Rihoux, B. (2002): *L'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA) : Approche, techniques et applications en sciences humaines*, Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant.
- De Ravignan, A. (2007) : *Droit à l'éducation au sud : des classes pour tous*, Alternatives Internationales, No. 34, Mars 2007, pp. 67-69.
- Diop, A. (2011) : *Politique de recrutement des enseignants non fonctionnaires et qualité de l'éducation de base au Sénégal : quels enseignements vers l'Éducation Pour Tous (EPT) ?* Thèse de doctorat à soutenir en 2011, IREDU, Dijon : Université de Bourgogne.
- Direction du trésor (2000): *La convergence économique en zone franc*, les notes bleues de Bercy No. 190, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (France).
- Downs, A (1957): *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, The Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 2, pp. 135-150.
- Duthilleul, Y. (2005): *Lessons Learnt in the Use of Contract Teachers: Synthesis Report*, Paris: UNESCO-IIEP.

Eboussi Boulaga, F. (1993) : *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Paris : Kartala.

EFA-FTI (2004): *Eductaion For All – Fast Track Initiative, Accelarating progress towards quality universal primary education, Framework*, disponible sur <http://www.educationfasttrack.org/media/library/FrameworkNOV04.pdf>, accédé le 10/03/2009.

Evans, P., Rueschemeyer, D. et Skocpol, T. (eds) (1985): *Bringing the State back in*, New York: Cambridge University Press.

Evers, H-D. (1982): *Sequential patterns of strategic group formation and political change in Southeast Asia*, Working Paper No. 8, Sociology of Development Research Center, Bielefeld.

Fedelino, A., Schwatz, G. et Verhoeven, M. (2006): *Aid Sclaing Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?* IMF Working Paper WP/06/106, Washington, International Monetary Fund.

Freedom House (2009): *Freedom in the World Comparative and Historical Data (Freedom House Index)*, disponible sur <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439>, accede le 21/12/2009.

Gaertner, M (2009): *Macroeconomics*, 3rd edition. Harlow, England: Pearson Education, FT Prentice Hall.

Goma-Thethet, J. E. (2003) : *Historiographie de la quête de la démocratie en Afrique centrale (1960 – 2001)*, Communications présentées lors de la conférence régional Afrique centrale, organisée à Douala (Cameroun) du 4 au 5 Octobre 2003 par le CODESRIA, texte disponible sur <http://www.codesria.org/IMG/pdf/goma.pdf>, accédé le 24/08/2010.

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

Hamissou, O. et Nkengne Nkengne, P. (2008) : *Rapport d'évaluation technique de la Stratégie Nationale du Secteur Education de la République Centrafricaine*, Bangui.

Heyneman S. (2003): *The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000*, International Journal of Educational Development, Vol. 23, No. 3, pp. 315–337.

Immergut, E. (1992): *The rules of the game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden*, in Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F. (eds): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.57-89.

Jones, C. (1984): *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd edition, Belmont, CA: Wadsworth.

Kay, S. (1999): *Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone*, Comparative Politics, Vol. 31, No. 4, pp. 403-422.

Knill, C. et Tosun, J. (2008): *Policy making*, in Caramani, D. (ed.): *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 495-519.

Kouamé, A. (2010): *Promesse du président de recruter des enseignants : 2000 volontaires des zones CNO à la Fonction publique*, article de presse, disponible sur <http://www.225business.com/news/34468/promesse-du-president-de-recruter-des-enseignants-2-000-volontaires-des-zones-cno-a-la-fonction-publique>, accédé le 17/09/2010.

Kriesi, H. (2008): *Social movements*, in Caramani D. (ed.): Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, pp. 392-418.

Kübler, D. et Maillard, J. (2009) : *Analyser les politiques publiques*, Collection Politique en Plus, Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble.

Lasswell, H. (1956): *The Decision Process*, College Park: University of Maryland Press.

Lebrun M., Venard, M. et Quériart, J. (1981) : *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France : de Gutenberg aux Lumières, Tome 2*, Paris : Nouvelle librairie de France.

Linblom, C. (1959): *The science of muddling through*, Public Administration Review, Vol. 19, No. 2, pp. 59-78.

Lindberg, S. (2006): *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Mayeur, F. (1981) : *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France : de la Révolution à l'école républicaine, Tome 3*, Paris : Nouvelle librairie de France.

Mc Adam, D., Mc Carthy, J. et Zald, M. (eds) (1996): *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press.

MEBA-Cameroun (2007) : *Evolution du recrutement et de la formation des enseignants depuis 1960*, document présenté au séminaire international sur « la professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : le recrutement sans formation initiale » organisé du 11 au 15 juin 2007 au CIEP de Sèvres, France.

MEN-Burkina Faso (2009) : *Conférence Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires : L'expérience du Burkina Faso*, document présenté à la conférence Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires, organisée du 27 au 29 Octobre 2009 à Bamako.

MEN-Madagascar (2007) : *Madagascar : Enseignants recrutés sans formation*, document présenté au séminaire international sur « la professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : le recrutement sans formation initiale » organisé du 11 au 15 juin 2007 au CIEP de Sèvres, France.

MEN-Mali (2009) : *Communication du Mali sur les enseignants contractuels de l'enseignement fondamental*, document présenté à la conférence Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires, organisée du 27 au 29 Octobre 2009 à Bamako.

MEN-Niger (2009) : *Support de l'équipe du Niger à la Conférence de Bamako sur les enseignants non fonctionnaires*, document présenté à la conférence Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires, organisée du 27 au 29 Octobre 2009 à Bamako.

MEN-RCA (2008) : *Stratégie nationale du secteur de l'éducation 2008-2020*, plan de développement du secteur de l'éducation, Bangui, ministère de l'Education (République Centrafricaine).

MEN-Sénégal (2000) : *Etude sur le malaise enseignant au Sénégal, Rapport d'enquête*, Dakar : Ministère de l'Education Nationale.

MEN-Sénégal (1996) : *Evaluation des modalités de mise en œuvre du projet des volontaires de l'éducation, de son impact et de ses conséquences, Rapport d'étude*, Dakar : Ministère de l'Education Nationale.

MEN-Tchad (2009) : *Les enseignants contractuels au Tchad*, document présenté à la conférence Bamako + 5 sur les enseignants non fonctionnaires, organisée du 27 au 29 Octobre 2009 à Bamako.

MEN-Tchad (2007) : *L'expérience du Tchad en matière de recrutement d'enseignants du primaire sans formation initiale*, document présenté au séminaire international sur « la professionnalisation des enseignants de l'éducation de base : le recrutement sans formation initiale » organisé du 11 au 15 juin 2007 au CIEP de Sèvres, France.

Meseguer, C. (2006) : *Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations*, Rationality and Society, Vol. 18, No. 1, pp. 35-66.

Michaelowa, K. (2003): *The Political Economy of the Enhanced HIPC-initiative*, Public Choice, Vol. 113, No. 3-4, pp. 461–476.

Michaelowa, K. et Wittmann, E. (2007): *Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone sub-Saharan Africa*, Journal of Developing Areas, Vol. 41, No. 1, 2007, pp. 51-78.

Milonas, H. et Roussias, N. (2008): *When Do Votes Count? Regime Type, Electoral Conduct, and Political Competition in Africa*, Comparative Political Studies, Vol. 41, N° 11, pp. 1466-1491.

Mingat, A. (2007): *Education and Labour Markets : A Match Difficult to Achieve in Sub-Saharan African Countries*, IREDU-CNRS, Université de Bourgogne.

Mingat, A. (2004): *La rémunération de l'enseignement primaire dans les pays francophones d'Afrique sub-saharienne*, article présenté à la conférence international sur les enseignants non fonctionnaires, Bamako-Mali, 21-23 Novembre 2004.

Mingat, A., Rakotomalala, M. et Tan, J.-P. (2003): *Le financement de l'Education Pour Tous en 2015: Simulations pour 33 pays d'Afrique subsaharienne*, Département du développement humain, Région Afrique, Washington D.C : Banque mondiale.

Mingat, A. et Suchaut, B. (2000) : *Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative*, Bruxelles : De Boeck Université.

Ministère des affaires étrangères et européennes (2008) : *Contrat de désendettement et de développement (C2D)*, disponible sur (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/economie-mondiale_901/regulation-mondialisation_14835/dette-lutte-contre-pauvreté_901/contrats-desendettement-developpement-c2d_903/index.html), accédé le 08/02/2010.

Mitterrand 1990 : *Discours de la Baule*, Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République Française, à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème conférence des chefs d'états de France et d'Afrique, La Baule, le 20 juin 1990. Le texte est disponible en ligne sur : http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp , accédé le 26/11/2009.

Ndoye, M. (2001): *Volontaires de l'éducation : de nouveaux enseignants pour relever le défi de l'EPT*, Lettre d'information de l'IPE, Vol. 19, No. 2, Avril-Juin 2001, pp. 9-10.

Nomaye, M. (2006) : *Note sur les enseignants du Tchad*, document de la réunion UNESCO-TIISSA, Dakar 7-9 mars 2006.

Orivel, F. (1991) : *La crise des universités francophones*, Perspectives, Vol. 21, No. 3, pp. 377-385.

- Ozouf J. et Ozouf M. (1989) : *La République des instituteurs*, Paris : Le Seuil.
- PASEC (2006) : *La formation des enseignants contractuels ; étude thématique Guinée 2006*, Dakar : PASEC/CONFEMEN.
- PASEC (2004a): *Recrutement et formation des enseignants du premier degré au Togo: Quelles priorités?*, Dakar : PASEC/CONFEMEN.
- PASEC (2004b): *Impact du statut enseignant sur les acquisitions dans le premier cycle de l'enseignement fondamental public au Mali*, Dakar : PASEC/CONFEMEN.
- PASEC (2004c): *Les enseignants contractuels et la qualité de l'enseignement de base I au Niger : Quel bilan ?* Dakar : PASEC/CONFEMEN.
- PASEC (2003): *Le Programme de formation initiale des maîtres et la double vacation en Guinée*, Dakar : PASEC/CONFEMEN.
- Pôle de Dakar (2009): *La Scolarisation Primaire Universelle en Afrique: le défi enseignant*, Dakar : Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.
- Pôle de Dakar (2007): *Education Pour Tous en Afrique: L'Urgence des Politiques Sectorielles Intégrées*, Dakar : Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.
- Pôle de Dakar (2006): *Education Pour Tous en Afrique: Statistiques et Analyses Sous-Régionales*, Dakar : Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.
- Pôle de Dakar (2005): *Education Pour Tous en Afrique: Repères Pour l'Action*, Dakar : Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.
- Ragin, C. (1987): *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, LA: University of California Press.
- Ragin, C. et Rihoux, B. (eds.) (2009): *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Applied Social Research Methods, Vol. 51, London: Sage Publications.
- Rohwer, G. (2008): *Qualitative Comparative Analysis: A Discussion of Interpretations*, COMPASSS Working Paper, WP2008-54, available at <http://www.compasss.org/files/WPfiles/Rohwer2008.pdf>, accédé le 29/11/2009.
- Sabatier, P. (ed.) (2007): *Theories of the policy process*, 2nd edition, Boulder, CO: Westview Press.
- Schmitter, P. et Karl, T. (1991): *What Democracy Is... and Is Not*, Journal of Democracy, Vol. 2, No. 3, pp. 75-88.
- Schneider, C. et Wagemann, C. (2010): *Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets*, Comparative Sociology, Vol. 9, No. 3, pp. 397-418.
- Siéwé, S. (2009): *La démocratie en Afrique 20 ans après la chute du mur de Berlin*, mimeo, disponible sur <http://segnou.over-blog.com/article-la-democratie-en-afrique-20-ans-apres-la-chute-du-mur-de-berlin-1--40997548.html>, accédé le 24/08/2010.

Sika, L. (2011) : *Impact des allocations en ressources sur l'efficacité des écoles primaires en Côte d'Ivoire*, Thèse de doctorat à soutenir en février 2011, IREDU, Dijon : Université de Bourgogne.

Simmons, B. et Elkins, Z. (2004): *The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy*, American Political Science Review, Vol. 98, No. 1, pp. 171–189.

Simmons, B., Dobbin, F. et Garrett, G. (2007): *The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning*, Annual Review of Sociology, Vol. 33, pp. 449–472.

Smith, M. (1990): *Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making*, Political Studies, Vol. 38, No. 2, pp: 302-322.

Snow, D., Soule, S. et Kriesi, H. (2004): *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford: Blackwell.

Soubeiga, R. (2007) : *La spécificité du Burkina Faso pour le recrutement des enseignants du primaire dans le cadre de l'Education Pour Tous*, Mémoire de Master II professionnel, Dijon : IREDU-Université de Bourgogne.

Steinmo, S. et Thelen, K. (1992): *Historical institutionalism in comparative politics*, in Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F. (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.57-89.

Steinmo, S., Thelen, K. et Longstreth, F. (eds.) (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stream, C. (1999): *Health Reform in the States: A Model of State Small Group Health Insurance Market Reform*, Political Research Quarterly, Vol. 52, No. 3, pp. 499-525.

Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.

Tsebelis, G. (1995): *Decision making in political system: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism*, British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3, pp. 289–325.

UNECA et UNESCO (1961): *Conference of the African States on the Development of Education in Africa: Final Report*, Addis Ababa, 15-25 May 1961.

UNESCO (2000): *Forum Mondial sur l'Education: Rapport Final*, Dakar : UNESCO.

UNESCO (1960): *L'éducation dans le monde*, Paris : UNESCO.

UNESCO-ISU (2009): *Projecting the Global Demand for Teachers: Meeting the Goal of Universal Primary Education by 2015*, Montreal: UNESCO.

UNESCO-ISU (2008): *Centre de données (Statistiques de l'éducation)*, disponible sur http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=fra, accédé le 23/03/2008.

UNESCO-ISU (2006): *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*, Montreal: UNESCO.

- Vaubel, R. (1991): *The Political Economy of the International Monetary Fund*, in Vaubel R. et Willets, T. (eds), *The Political Economy of International Organisations : A Public Choice Approach*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 204-244.
- Vegas, E. et De Laat, J. (2003): *Do Differences in Teacher Contracts Affect Student Performance? Evidence from Togo*, Working Paper No. 26955, World Bank.
- Vis, B. et van Kersbergen, K. (2007): *Why and how do political actors pursue risky reforms?* Journal of Theoretical Politics, Vol. 19, No. 2, pp. 153–172.
- Wickham-Crowley, T. (1992): *Guerrillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes Since 1956*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zoungrana, T. (2006), *Engagement des volontaires de l'éducation au Burkina Faso: les raisons du rejet*, L'Hebdomadaire N°366 du 21 au 27 avril 2006, disponible sur http://www.hebdo.bf/actualite2/hebdo366/dossier_engagements366.htm, accédé le 16/11/2007.
- Zymelman, M. et De Stefano, J. (1989): *Primary Schools Teachers' Salaries in Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion Paper, N° 45, Washington DC: Banque mondiale.

ANNEXES



Annexe A1.1 : Guide d'entretien générique pays

***GUIDE D'ENTRETIEN SUR LA POLITIQUE DES ENSEIGNANTS CONTRACTUELS DE L'ETAT
DANS LE PRIMAIRE EN AFRIQUE FRANCOPHONE***

Septembre – Octobre 2008

Pays :

Nom de l'administrateur :

Nom de l'interviewé :

Fonction de l'interviewé :

Contact de l'interviewé :

Date de l'interview : **Heure :** **Lieu**

1. Historique de la politique des enseignants

1.1- Les années 1970 et début 1980 : la politique des enseignants fonctionnaires

Q1 : Quels statuts d'enseignants existaient à cette époque au primaire?

	OUI	NON
Fonctionnaire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contractuel de l'Etat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres contractuels (maîtres payés sur ressources non étatiques. Exemple : maître de parents, maître d'écoles religieuses, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres : préciser	

Q2 : Quels statuts avaient les enseignants fonctionnaires ?

	OUI	NON
Instituteur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Instituteur adjoint	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Moniteur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres : préciser	

Q3 : La structure responsable du recrutement des enseignants à cette époque était-elle :

a) Pour les fonctionnaires

Oui	Non
Le gouvernement uniquement	<input type="checkbox"/>
Les communautés pouvaient intervenir	<input type="checkbox"/>

Le recrutement était-il basé sur un concours ?

Oui Non

Veuillez décrire en quelques mots ce processus (étais-t-il identique pour tous les statuts ?)

b) Pour les contractuels de l'Etat, s'il y en avait

Oui	Non
Le gouvernement uniquement	<input type="checkbox"/>
Les communautés pouvaient intervenir	<input type="checkbox"/>

Le recrutement était-il basé sur un concours ?

Oui Non

Veuillez décrire en quelques mots ce processus :

Q4 : Quels étaient les critères requis pour accéder à chacun des statuts ?

	Niveau académique	Durée de formation initiale
Instituteur		
Instituteur adjoint		
Moniteur		
Autres : préciser		

Q5 : Quels étaient les conditions du contrat d'embauche à cette époque?

	Salaire Mensuel (début – fin de carrière)	Y avait-il des avantages associés (prime ? logement ?) Veuillez indiquer	Durée du contrat	Etait-il possible de choisir son lieu de 1 ^{ère} affectation ? Oui / Non
Instituteur				
Instituteur adjoint				
Moniteur				

Q6 : Existait-il un plan de carrière pour les enseignants (c-à-d la possibilité pour un enseignant de passer à un grade qui lui procure un salaire plus élevé).

Oui Non

Q7 : Y avait-il d'autres conditions associées au contrat d'embauche ? Précisez

.....

Q8 : Comment ces conditions ont-elles été fixées ?

	OUI	NON
Décision unilatérale du gouvernement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fruit de négociation avec d'autres acteurs de l'éducation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, veuillez citer ces acteurs.....		
Autres : préciser		

Q9 : Quelles raisons justifiaient chacune des conditions du contrat d'embauche ? Veuillez préciser

Niveau académique

Durée de formation initiale

Durée du contrat

Niveau de salaire

Autre
.....

1.2. Evolution de la politique des enseignants fonctionnaires au cours des années 1980

Q10 : La politique des enseignants fonctionnaires a-t-elle été modifiée au cours des années 1980 sur les points suivants ?

	OUI	NON	Année de modification	Modifications apportées
Type de statut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		- - -
Niveau académique requis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :
Durée de formation initiale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :
Durée du contrat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :
Niveau des salaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :
Avancement des salaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :
Autorité chargée du recrutement (gouvernement / communautés)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :
Autres				<ul style="list-style-type: none"> - Instituteur : - Instituteur adjoint : - Moniteur : - Autres :

Q11 : Quelles raisons expliquent-elles ces évolutions / modifications ?

- Raisons données par le gouvernement (source)

-Autres Raisons (source).....

Q12 : Le gouvernement a-t-il mis fin au recrutement automatique des sortants des écoles de formation d'instituteurs (ENI) ?

Oui Non

Si Oui, en quelle année ?

Pour quelle(s) raison(s) ?

Q13 : Y a-t-il eu fermeture des écoles de formation d'instituteurs (ENI) ?

Oui Non

Si Oui, en quelle année ?

Pour quelle(s) raison(s) ?

Q14 : Où puis-je trouver une copie des documents suivants :

- Textes officiels sur le recrutement des enseignants du primaire (tous les textes ainsi que les modifications apportées au cours du temps)
-

- Contenu des textes du concours de recrutement des maîtres – ENI - (tous les textes ainsi que les modifications apportées au cours du temps)
-

1.3- Insuffisances de la politique des fonctionnaires et initiative des communautés

Q15 : Comment jugez vous l'effort des communautés pour l'éducation primaire entre 1991 et 1995 ?

Indicateurs	Aucun	Faible	Très important
Nombre d'écoles communautaires créées			
Nombre d'enseignants recrutés par les communautés			

Q16 : A votre connaissance, le gouvernement a-t-il apporté une aide aux communautés dans leurs efforts ? Par exemple :

- Prise en charge, au moins en partie par l'Etat des maîtres communautaires

Oui Non

Si Oui, Quelle est la 1^{ère} année de mise en œuvre de cette prise en charge ?

- Dotation supplémentaires pour les écoles ou localités recrutant des maîtres

Oui Non

Si Oui, Quelle est la 1^{ère} année de mise en œuvre de cette dotation?

- Autre soutien, description et 1^{ère} année de mise en œuvre

.....

Q17 : Quelle a été la réaction des acteurs suivants face à l'existence de maîtres communautaires dans le corps enseignants (Au moment où ces recrutements ont commencé)?

Gouvernement

Enseignants fonctionnaires

Syndicats d'enseignants

Parents d'élèves

Partenaires techniques et financier

Q18 : Quelle a été la réaction des acteurs suivants face au soutien apporté par le gouvernement aux communautés qui recrutent des maîtres (Au moment où ces soutiens ont commencé) ?

Gouvernement

Enseignants fonctionnaires

Syndicats d'enseignants

Parents d'élèves

Partenaires techniques et financier

Q19 : Quels documents (articles de journaux, rapports d'études, compte rendu de réunions, etc.) présentant les opinions de ces acteurs pouvez-vous recommander ?

.....

1.4- La politique des enseignants contractuels de l'Etat

Q20 : Un diagnostic des forces et faiblesses du système éducatif a-t-il été réalisé au cours des années 1990 ?

Oui Non

Si Oui,

- quel document a-t-il été produit dans ce cadre (RESEN ? Plan décennal ? Plan EPT ? Etats généraux, stratégie sectorielle ? Autre ?)
- Quels acteurs étaient-ils impliqués dans la rédaction de chaque document ?
- En quelle année le document a-t-il été publié ?
- Où peut-on trouver une copie de ces documents ?

Q21 : La pénurie de maîtres s'est-elle traduite par des aménagements de l'offre scolaire sur les points suivants :

	Oui	Non
Fermeture de classes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Passage à la double vacation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Création de classes multigrades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres, décrivez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q22 : Connaissez-vous les indicateurs de références du cadre indicatif Fast-Track (IMOA-EPT) ?

Oui Non

Q23 : Si Oui, Pensez vous qu'ils soient réalisables dans votre pays ?

Oui Non

Justifiez

Q24 : Des objectifs (cibles) à atteindre par le système éducatif ont-ils été fixés à cours, moyen ou long terme ?

Oui Non

Si Oui, lesquels? Ou alors, dans quel document (nom + année de rédaction) ?

.....

Q25 : En quelle année le gouvernement a-t-il adopté officiellement la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?

.....

Q26 : Quels noms ont-ils été donnés à ces enseignants sous contrat au cours du temps (volontaires, Vacataires, FIMG, FRAM, Maîtres contractuels de l'Etat, etc.) (nom + années de changement + motif du changement)

.....

Q27 : Quel est le nom du document administratif qui définit cette politique ? Et où peut-on le trouver ?

.....

Q28 : Quelles étaient les conditions requises pour être enseignant contractuel de l'Etat au moment de l'adoption (ANNEE D'ADOPTION de la politique) ?

Niveau académique

Durée de formation initiale

Durée du contrat

Niveau de salaire

Avantages sociaux

Autorité chargée du recrutement (gouvernement / communauté)

Voie de recrutement (concours, étude de dossier, etc.)

Existence d'un plan de carrière, le décrire

Possibilité de choisir son lieu de 1^{ère} affectation

Q29 : Le gouvernement s'est-il inspiré de l'expérience d'autres pays pour mettre en place la politique des enseignants contractuels de l'Etat?

Qui Non

Si Non

Q30 : Valeur APPROXIMATIVE de quelques indicateurs les années avant et les années après l'adoption de la politique des enseignants contractuels de l'Etat

Indicateurs	Valeur approximative 2 à 3 ans avant l'adoption de la politique	Valeur approximative 2 à 3 ans après l'adoption de la politique	Valeur que l'on souhaitait atteindre en adoptant la politique des contractuels de l'Etat
Nombre total d'enseignants recrutés			
Nombre d'élèves inscrits			
Rapport élèves maître			

Q31 : Existe-t-il :

Des syndicats d'enseignants fonctionnaires

Des syndicats d'enseignants contractuels

Des syndicats d'enseignants combinant les deux statuts

Q32 : Quels sont les syndicats des enseignants fonctionnaires les plus influents (Influents = les plus connus, ceux dont on parle le plus dans les médias)?

Nom du syndicat	Années de création	Nombre d'adhérents au moment de l'adoption de la politique	Nombre d'adhérents aujourd'hui

Etc

Q33 : Quels sont les syndicats des enseignants contractuels les plus influents (Influent = les plus connus, ceux dont on parle le plus dans les médias) ?

Nom du syndicat	Années de création	Nombre d'adhérents au moment de l'adoption de la politique	Nombre d'adhérents aujourd'hui

Etc

Q34 : Quelles ont été les réactions des acteurs suivants face à l'adoption de la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?

Acteurs

Plutôt

Plutôt

Avis très

Indifférents

	d'accord	opposés	divergents	
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les enseignants fonctionnaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les syndicats d'enseignants fonctionnaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les syndicats d'enseignants contractuels	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les parents d'élèves / communautés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les ONG intervenants dans le domaine de l'éducation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autres réactions, précisez

Q35 : Avez-vous connaissance d'événements spécifiques ou d'oppositions au niveau des localités ayant entraîné des blocages ou des adaptations de la politique ? Décrivez

.....

Q36 : Quelles sont les conditions requises pour être enseignant contractuel de l'Etat AUJOURD'HUI ?

Niveau académique

Durée de formation initiale

Durée du contrat

Niveau de salaire

Avantages sociaux

Autorité chargée du recrutement (gouvernement / .communauté)

Voie de recrutement (concours, étude de dossier, etc.)

Existence d'un plan de carrière, le décrire

Possibilité de choisir son lieu de 1^{ère} affectation

Q37 : Veuillez décrire en quelques mots les grandes évolutions de la politique des enseignants contractuels de l'Etat, de son adoption officielle à nos jours.

.....

Q38 : Le gouvernement a-t-il arrêté définitivement le recrutement des enseignants fonctionnaires ?

Oui Non

Si Oui, En quelle année ?

Sinon, quelles sont les conditions requises pour être enseignant fonctionnaire de l'Etat AUJOURD'HUI ?

Niveau académique

Durée de formation initiale

Durée du contrat

Niveau de salaire

Avantages sociaux

Autorité chargée du recrutement (gouvernement / .communauté)

Voie de recrutement (concours, étude de dossier, etc.)

Existence d'un plan de carrière, le décrire

Possibilité de choisir son lieu de 1^{ère} affectation

Q39 : Veuillez remplir le tableau suivant concernant les syndicats (aussi bien de fonctionnaires que de contractuels) :

Nom du Syndicat	Liste des principales revendications initiées depuis 1990	Amplitude des grèves déclenchées à l'initiative du syndicat (nombre, année, durée, % d'enseignants ayant suivi la grève)	Nombre de revendications ayant eu une issue jugée positive (acceptable) par les syndicats

.....
.....

Etc.

2. Analyse des facteurs déterminant les écarts entre profil des contractuels de l'Etat et profil des fonctionnaires au moment de l'adoption de la politique

Q40 : Quel est le nom du Ministre de l'éducation (primaire) en poste lors de l'adoption de la politique ?

.....

Q41 : Etais-il/elle membre d'un syndicat d'enseignants avant d'occuper le poste de ministre ?

Oui Non

Q42 : Etais-il/elle en faveur ou contre cette politique ?

En faveur Contre

Q43 : Quel était l'opinion générale des agents en charge de la politique des enseignants contractuels de l'Etat dans les ministères suivants,

	Plutôt d'accord	Plutôt opposés	Avis très divergents	Indifférents
Ministère de l'éducation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ministère des finances	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ministère de la fonction publique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q44 : Le contenu du texte administratif autorisant le recrutement par l'Etat de maîtres contractuels a-t-il été discuté au préalable avec les acteurs suivants ?

	Oui	Non
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre, préciser :

Q45 : Dans quel ordre ces acteurs ont-ils été impliqués dans les discussions ? Décrivez comment l'adoption de la politique a finalement été décidée

Q46 : Quelle était l'opinion générale des différents acteurs suivant par rapport à la politique des enseignants contractuels de l'Etat?

	Plutôt d'accord	Plutôt opposés	Avis très divergents	Indifférents
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre, Préciser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q47 : Selon vous, l'action syndicale contre la politique des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été coordonnée ?

Oui Non

Q48 : Y avait-il des responsables ou anciens responsables de syndicats d'enseignants fonctionnaires parmi les agents du ministère en charge de l'élaboration de la politique des enseignants contractuels de l'Etat ?

Oui Non

Q49 : Les syndicats ont-ils la possibilité d'influencer directement les décisions au niveau de l'assemblée nationale ?

Oui Non

Si Oui, par quel moyen ?

Q50 : Quel était le pourcentage des députés du parti qui était au pouvoir l'année d'adoption de la politique des contractuels de l'Etat ?

.....

Q51 : La question des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été discutée à l'assemblée nationale ?

Oui Non

Si Oui, où peut-on trouver le document de synthèse des discussions

Q52 : Existait-il des projets d'ONG ayant pour but de former les maîtres contractuels ?

Oui Non

Si Oui, décrivez ces projets en citant l'ONG et l'année de début du projet

Q53 : Selon vous, le taux d'abandon de poste chez les enseignants suivants est-il :

	Elevé	Modéré	Bas	Donner une estimation du %
Enseignants fonctionnaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Enseignants contractuels de l'Etat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maîtres des communautés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q60 : Connaissez-vous un enseignant qui a abandonné son poste ?

Oui Non

Si Oui, quel était son statut.....

Quelle occupation a-t-il aujourd'hui ?

.....

Q61 : A votre connaissance, d'autres secteurs de la fonction publique recrutent-ils des contractuels de l'Etat ?

Oui Non

Si Oui, Lesquels?

Q62 : Quelles autres personnes ou structures ou organisations ayant pris part à l'élaboration de la politique des contractuels de l'Etat serait-il utile d'interviewer ?

.....

Fin du Guide d'entretien



Annexe A1.2 : Guide d'entretien spécifique pays: le cas du Niger

GUIDE D'ENTRETIEN SUR LA POLITIQUE DES ENSEIGNANTS DU PRIMAIRE AU NIGER

Février 2010

Le Niger a connu une réforme de sa politique de recrutement des enseignants du primaire en 1998 nommée politique des volontaires de l'éducation. En 2003, une nouvelle réforme appelée politique des enseignants contractuels a été adoptée et remplace la politique des volontaires. Des études sont en cours pour un retour vers la politique de recrutement des enseignants en tant que fonctionnaire. Le but de ce travail est d'analyser ces réformes afin d'éclairer l'élaboration des politiques éducatives en Afrique sub-saharienne.

Ce travail se focalise sur l'enseignement de base

8. Si un acteur a pris part aux discussions, quel a été son rôle dans la réflexion ?
 (Veuillez cocher la ou les case(s) correspondant à la réponse)

	Réflexions sur le manque d'enseignants	Propositions sur les conditions de recrutement des nouveaux enseignants	Opposition à toute forme de changement	Attitude plutôt passive dans le processus de décision
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG, Syndicats)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre, Précisez

9. Dans quel ordre ces acteurs ont-ils été impliqués dans les discussions ? Décrivez brièvement comment l'adoption de la politique a finalement été décidée

10. Quelles sont les raisons qui ont conduit à remplacer la politique des volontaires par la politique des contractuels en 2003?

11. Quels changements ont-ils été apportés à la politique des volontaires suite à l'adoption de la politique des enseignants contractuels ?

Niveau de recrutement ?

Durée de formation initiale ?

Autorité qui recrute ?

Salaire mensuel

Statut ?

Durée du contrat ?

Plan de carrière ?

12. La décision de supprimer la politique des volontaires pour adopter la politique des contractuels a-t-elle été discutée au préalable avec les acteurs suivants ?

	Oui	Non
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre, préciser :		
C'est une décision unilatérale du gouvernement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Si un acteur a pris part aux discussions, quel a été son rôle dans la réflexion ?
 (Veuillez cocher la ou les case(s) correspondant à la réponse)

	Réflexions sur le manque d'enseignants	Propositions sur les conditions de recrutement des nouveaux enseignants	Opposition à toute forme de changement	Attitude plutôt passive dans le processus de décision
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG, Syndicats)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre, Précisez

14. Dans quel ordre ces acteurs ont-ils été impliqués dans les discussions ? Décrivez brièvement comment les modifications à apporter ont été adoptées.

15. Quelle est la composition d'un comité de gestion (COGES) et quel rôle joue-t-il dans le recrutement des enseignants contractuels ?

16. Le gouvernement s'est-il inspiré de l'expérience d'autres pays pour mettre en place la politique des enseignants volontaire ?

Oui Non Ne sais pas

Si Oui, quel(s) pays ? Quels aspects ont-ils été adaptés ?

17. Les documents suivant existent-ils, si oui fournir une copie (ou indiquer si possible la référence du texte)

- Texte officiel autorisant et fixant les conditions de recrutement des enseignants volontaires

Oui Non

- Texte officiel autorisant et fixant les conditions de recrutement des enseignants contractuels

Oui Non

18. Le gouvernement a-t-il interrompu le recrutement automatique des sortants des écoles de formation d'instituteurs (ENI) dans le passé ?

Oui Non Ne sais pas

Si Oui, en quelle année ? Pour quelle(s) raison(s) ?

19. Y a-t-il eu fermeture des écoles de formation d'instituteurs (ENI) ?

Oui Non Ne sais pas

Si Oui, en quelle année ? Pour quelle(s) raison(s) ?

20. Veuillez donner quelques détails sur les syndicats d'enseignants.

Indicateurs	Valeur en 1997	Valeur en l'année après l'adoption de la politique ?????	Valeur aujourd'hui ?????
Sur une échelle de 1 à 5 comment noteriez vous l'influence des syndicats d'enseignants (1=très faible,..., 5=très forte)			
Nombre (approximatif) de syndicats d'enseignants			
Y a-t-il un syndicat à part pour les contractuels ?		Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

21. Quelle est selon vous la proportion des enseignants du primaire membre d'un syndicat ?Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus **22. L'action syndicale contre la politique des enseignants volontaires a-t-elle été :**Bien coordonnée Mal coordonnée Pas coordonnée du tout **23. Veuillez noter de 1 à 4, l'importance donnée par les syndicats d'enseignants aux principales revendications initiées depuis l'adoption de la politique des volontaires (1 = le plus important, ..., 4 = le moins important)**

- a. Formation des enseignants _____
- b. Titularisation de tous les contractuels _____
- c. Revalorisation des salaires _____
- d. Plan de carrière _____

24. Lesquelles de ces revendications ont-elles eues une issue ou une avancée jugée positive par les syndicats ?

- a. Formation des enseignants Oui Non
- b. Titularisation de tous les contractuels Oui Non
- c. Revalorisation des salaires Oui Non
- d. Plan de carrière Oui Non

25. L'action syndicale contre la politique des enseignants volontaires a-t-elle été soutenue par :Les Associations de Parents d'Elèves Oui Non Les partis politiques Oui Non Les ONG Oui Non **26. Quel est le nom du ministre de l'éducation (primaire) en poste lors de l'adoption de la politique ?****27. Etait-il/elle membre d'un syndicat d'enseignants avant d'occuper le poste de ministre ?**Oui Non Ne sais pas **28. Quelle était son opinion par rapport au recrutement des enseignants contractuels ?**Très en faveur En faveur Indifférent Opposé Très opposé

29. Veuillez classer par ordre d'importance les contraintes que le gouvernement mentionne comme obstacles à la réforme de la politique des enseignants?

(Veuillez noter par 1 = le plus important, ..., 5 = le moins important, et 0 si la proposition n'est pas une contrainte pour le gouvernement)

- a. La désapprobation des parents d'élèves _____
- b. Les contraintes budgétaires _____
- c. Les grèves des syndicats _____
- d. Le manque d'infrastructure de formation d'enseignants _____
- e. L'impossibilité d'offrir un plan de carrière _____
- f. Autre, préciser _____

30. Le gouvernement a-t-il reçu un appui financier lié au recrutement des enseignants contractuels?

Oui Non

Merci pour votre collaboration



Annexe A1.3 : Guide d'entretien avec un représentant de la Banque mondiale

***GUIDE D'ENTRETIEN SUR LA POLITIQUE DES ENSEIGNANTS CONTRACTUELS DE
L'ETAT DANS LE PRIMAIRE EN AFRIQUE FRANCOPHONE***

Juillet 2009

Nom de l'administrateur :

Nom de l'interviewé :

Fonction de l'interviewé :

Contact de l'interviewé :

Date de l'interview :

1. Des études publiées depuis le début des années 1980 soulignent la nécessité de réformer le recrutement des enseignants dans les pays en développement et la nécessité de recourir à des recrutements alternatifs : la Banque adhère-t-elle à cette position ?
2. L'appui des bailleurs (donc de la banque mondiale) aux pays africains dans la réforme de ces politiques n'a commencé qu'à la fin des années 1990 : Qu'est ce qui justifie ce délai ?
3. Quelles sont les formes d'appuis ou d'aides que la Banque mondiale apporte aux pays dans le recrutement de nouveaux enseignants ?
4. Quels sont les pays francophones d'Afrique sur lesquels vous avez travaillé ?
5. En quelle année chacun de ces pays a-t-il adopté une politique des enseignants contractuels de l'Etat⁵¹ ? Quel nom était donné à ces enseignants contractuels de l'Etat ?
6. On sait que la réforme du recrutement des enseignants est très contestée : Dans chacun des pays où vous avez travaillé, quels acteurs étaient pour, quels acteurs étaient contre, et quelles raisons ont été avancées ?
7. Peut-on dire que les syndicats d'enseignants étaient influents dans chacun des pays où vous avez travaillé ? Justifier votre avis.
8. Dans chacun des pays, Quels sont les acteurs nationaux les plus importants ? La Banque a-t-elle discuté directement avec ces acteurs de la problématique des enseignants ?
9. Quelle stratégie est-elle mise en œuvre par la Banque pour convaincre chacun des acteurs d'accepter la réforme ?
10. Dans chacun des pays, quels sont les contraintes que les gouvernements qui décident de réformer le recrutement des enseignants mentionnent comme obstacles à la réforme ?
11. Les gouvernements ou autre instances nationales négocient-elles les conditions de recrutement des enseignants contractuels (contrat du contractuel avec l'Etat) avec la Banque ? Si oui comment, selon quel processus ? *Quid des pays où vous avez travaillé ?*
12. Quels sont les pays dans lesquels la Banque a payé les salaires des premiers contractuels de l'Etat ? En quelle année ?
13. Quels sont les montants de l'aide apportée par la Banque à chaque pays francophone depuis l'engagement vers l'EPT et quelles sont les conditions associées à ces aides (ou quelle source pour une telle information) ?

⁵¹ Est considérée comme politique des enseignants contractuels de l'Etat dans cette étude, toute forme de recrutement alternatif d'enseignants adopté après 1990 et stipulant que le salaire ou une partie du salaire des enseignants sera payé grâce au budget de l'Etat.

14. La banque dispose-t-elle d'un processus de suivi de la mise en œuvre de la politique des enseignants contractuels de l'Etat? le décrire
15. Dans quel pays les agents du ministère de l'éducation étaient-ils opposés à la politique des contractuels de l'Etat.
16. Dans les pays où vous avez travaillé, la question des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été discutée à l'assemblée nationale ? avec la société civile ? avec les parents d'élèves ?
17. Classer les pays où vous avez travaillé en fonction de leur niveau de dépendance à l'aide internationale (1 est le plus dépendant, N est le moins dépendant.

Merci pour votre collaboration



Université de Zurich
Institut de Science Politique



Annexe A1.4 : Questionnaire pays sur la politique des enseignants du primaire

Octobre 2009

Pays :

Questionnaire rempli par :

Fonction :

Date de remplissage :

Note : si vous avez une difficulté pour répondre ou de compréhension, veuillez le préciser en fin de questionnaire en reportant le numéro de question.

1. Les types / statuts d'enseignants suivants existent-ils / ont-ils existé dans le primaire?

	Oui	Non
Contractuels payés uniquement par l'Etat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contractuels payés uniquement par les communautés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contractuels payés conjointement par l'Etat et les communautés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autres type d'enseignants (c-à-d des maîtres payés sur <u>ressources non étatiques</u>)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1.1. La catégorie des contractuels payés uniquement par l'Etat (Veuillez cocher la case correspondant à la réponse)

Existe toujours a existé N'a jamais existé

En quelle année cette catégorie a-t-elle été créée ?

Si vous ne vous rappelez plus de l'année, veuillez cocher une période parmi les propositions suivantes :

Avant 1995 1995-1997 1998-2000 2001-2003 après 2003

Que représentait le salaire mensuel d'un enseignant contractuel de l'Etat l'année où cette catégorie a été créée, par rapport à celui d'un enseignant fonctionnaire en début de carrière, à la même période?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

Que représente le salaire mensuel d'un enseignant contractuel de l'Etat aujourd'hui, par rapport à celui d'un enseignant fonctionnaire en début de carrière ?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

Si la catégorie des enseignants contractuels payés uniquement par l'Etat n'existe plus, en quelle année a-t-elle été supprimé ?

Si vous ne vous rappelez plus de l'année, veuillez cocher une période parmi les propositions suivantes :

Avant 2003 2004-2005 2006-2007 2008-2009 prévu bientôt

Que représentait le salaire mensuel d'un enseignant contractuel de l'Etat l'année où cette catégorie a été supprimée, par rapport à celui d'un enseignant fonctionnaire en début de carrière, à la même période?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

1.2. La catégorie des contractuels payés conjointement par l'Etat et les communautés (Veuillez cocher la case correspondant à la réponse)

Existe toujours a existé N'a jamais existé

En quelle année cette catégorie a-t-elle été créée ?

Si vous ne vous rappelez plus de l'année, veuillez cocher une période parmi les propositions suivantes :

Avant 1995 1995-1997 1998-2000 2001-2003 après 2003

Que représentait le salaire mensuel d'un enseignant contractuel payé conjointement par l'Etat et la communauté l'année où l'Etat a commencé à contribuer au paiement du salaire, par rapport à celui d'un enseignant fonctionnaire en début de carrière, à la même période?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

Que représente le salaire mensuel d'un enseignant contractuel payé conjointement par l'Etat et la communauté aujourd'hui, par rapport à celui d'un enseignant fonctionnaire en début de carrière ?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

Si la catégorie des enseignants contractuels payés conjointement par l'Etat et la communauté n'existe plus, en quelle année a-t-elle été supprimé ?

Si vous ne vous rappelez plus de l'année, veuillez cocher une période parmi les propositions suivantes :

Avant 2003 2004-2005 2006-2007 2008-2009 prévu bientôt

Que représentait le salaire mensuel d'un enseignant contractuel payé conjointement par l'Etat et la communauté l'année où cette catégorie a été supprimée, par rapport à celui d'un enseignant fonctionnaire en début de carrière, à la même période?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

2. Quels statuts d'enseignants fonctionnaires existent-ils dans le primaire et quelles sont leurs rémunérations ?

Cocher la case si la réponse est OUI	Salaire mensuel APPROXIMATIF d'un enseignant de ce statut en début de carrière au moment où l'Etat a commencé à payer les contractuels	Salaire mensuel APPROXIMATIF d'un enseignant de ce statut en début de carrière aujourd'hui
--------------------------------------	--	--

Instituteurs

.....

.....

Instituteurs adjoints

.....

.....

Autres : préciser

.....

.....

3. Que représentent les instituteurs (pourcentage) dans la catégorie des enseignants fonctionnaires ?

Moins de 25% 25 à 50% 50 à 75% 75 à 100%

4. Que représentent les instituteurs adjoints (pourcentage) dans la catégorie des enseignants fonctionnaires ?

Moins de 25% 25 à 50% 50 à 75% 75 à 100%

5. Quels étaient les critères requis pour accéder à chacun des statuts suivants?

5.1. Niveau académique

	L'année où l'Etat a commencé à recruter les contractuels ou à payer les contractuels des communautés	Aujourd'hui
Instituteur	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>
Instituteur adjoint	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>
Contractuel de l'Etat	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>
Contractuel de la communauté	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>	< BEPC <input type="checkbox"/> BEPC <input type="checkbox"/> BAC <input type="checkbox"/> > BAC <input type="checkbox"/>

5.2. Durée de formation initiale

	L'année où l'Etat a commencé à recruter les contractuels ou à payer les contractuels des communautés	Aujourd'hui
Instituteur	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>
Instituteur adjoint	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>
Contractuel de l'Etat	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>
Contractuel de la communauté	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>	<=3 mois <input type="checkbox"/> 4 à 6 mois <input type="checkbox"/> 7 à 9 mois <input type="checkbox"/> > 9 mois <input type="checkbox"/>

6. Quelle est la durée de contrat pour un enseignant contractuel dont le salaire (ou une partie) est payé par l'Etat ?

	Oui	Non
1 an renouvelable 1 fois	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 ans renouvelables 1 fois	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 an toujours renouvelé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 ans toujours renouvelés	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre, précisez

7. Les enseignants contractuels dont le salaire (ou une partie) est payé par l'Etat ont-ils / avaient-ils une perspective de carrière (possibilité d'évoluer et/ou de devenir un jour fonctionnaire)

	Oui	Non
Au moment où l'Etat a commencé à les payer ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aujourd'hui ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, veuillez préciser quelques détails ?		

8. La décision de recruter des enseignants sous le statut de contractuels de l'Etat a-t-elle été discutée au préalable avec les acteurs suivants ?

	Oui	Non
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre, préciser :

C'est une décision unilatérale du gouvernement

9. Si un acteur a pris part aux discussions, quel a été son rôle dans la réflexion ?

(Veuillez cocher la ou les case(s) correspondant à la réponse)

	Réflexions sur le manque d'enseignants	Propositions sur les conditions de recrutement des nouveaux enseignants	Opposition à toute forme de changement	Attitude plutôt passive dans le processus de décision
Assemblée nationale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Syndicats d'enseignants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Société civile (APE, ONG)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenaires techniques et financiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre, Précisez

10. Dans quel ordre ces acteurs ont-ils été impliqués dans les discussions ? Décrivez brièvement comment l'adoption de la politique a finalement été décidée.

11. Le gouvernement s'est-il inspiré de l'expérience d'autres pays pour mettre en place la politique des enseignants contractuels de l'Etat?

Oui Non Ne sais pas

Si Oui, quel(s) pays ? Quels aspects ont-ils été adaptés ?

12. Les documents suivant existent-ils ? Si oui, fournir une copie (ou indiquer si possible la référence du texte)

- Texte officiel autorisant et fixant les conditions de recrutement des enseignants contractuels

Oui Non

- Texte officiel autorisant et fixant les conditions de recrutement des enseignants du primaire (tous les textes ainsi que les modifications apportées au cours du temps)

Oui Non

13. Le gouvernement a-t-il interrompu le recrutement automatique des sortants des écoles de formation d'instituteurs (ENI) dans le passé ?

Oui Non Ne sais pas

Si Oui, en quelle année ? Pour quelle(s) raison(s) ?

14. Y a-t-il eu fermeture des écoles de formation d'instituteurs (ENI) ?

Oui Non Ne sais pas

Si Oui, en quelle année ? Pour quelle(s) raison(s) ?

15. Veuillez décrire en quelques mots les grandes évolutions de la politique des enseignants contractuels de l'Etat, de son adoption à nos jours. Quels événements spécifiques ou pressions ont entraîné ces adaptations ?

16. Veuillez donner quelques détails sur les syndicats d'enseignants.

	Valeur l'année avant l'adoption de la politique des contractuels	Valeur l'année après l'adoption de la politique des contractuels	Valeur aujourd'hui
Sur une échelle de 1 à 5 comment noteriez vous l'influence des syndicats d'enseignants (1=très faible,..., 5=très forte)			
Nombre (approximatif) de syndicats d'enseignants			
Y a-t-il un syndicat à part pour les contractuels ?		Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	Oui <input type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>

17. Quelle est selon vous la proportion des enseignants du primaire membre d'un syndicat ?

Moins de 30% 30 à 50% 50 à 70% 70 à 90% 90% et plus

18. L'action syndicale contre la politique des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été (Veuillez cocher la case correspondante):

- Bien coordonnée
Mal coordonnée
Pas coordonnée du tout

19. Veuillez noter de 1 à 4, l'importance donnée par les syndicats d'enseignants aux principales revendications initiées depuis l'adoption de la politique des contractuels (1 = le plus important, ..., 4 = le moins important)

- a. Formation des enseignants _____
b. Titularisation de tous les contractuels _____
c. Revalorisation des salaires _____
d. Plan de carrière _____

20. Lesquelles de ces revendications ont-elles eues une issue ou une avancée jugée positive par les syndicats ?

- a. Formation des enseignants Oui Non
b. Titularisation de tous les contractuels Oui Non
c. Revalorisation des salaires Oui Non
d. Plan de carrière Oui Non

21. L'action syndicale contre la politique des enseignants contractuels de l'Etat a-t-elle été soutenue par :

- Les Associations de Parents d'Elèves Oui Non
Les partis politiques Oui Non
Les ONG Oui Non

22. Le pays a-t-il été élu à l'Initiative Fast-Track (IMOA-EPT)?

Oui Non Ne sais pas

Si oui, en quelle année ?

23. Quel est le nom du ministre de l'éducation (primaire) en poste lors de l'adoption de la politique ?

24. Etait-il/elle membre d'un syndicat d'enseignants avant d'occuper le poste de ministre ?

Oui Non Ne sais pas

25. Quelle était son opinion par rapport au recrutement des enseignants contractuels ?

Très en faveur En faveur Indifférent Opposé Très opposé

26. Y a-t-il eu un remaniement ministériel l'année où le gouvernement a commencé à payer les enseignants contractuels?

Oui Non Ne sais pas

27. Veuillez classer par ordre d'importance les contraintes que le gouvernement mentionne comme obstacles à la réforme de la politique des enseignants?

(Veuillez noter par 1 = le plus important, ..., 5 = le moins important, et 0 si la proposition n'est pas une contrainte pour le gouvernement)

- a. La désapprobation des parents d'élèves _____
b. Les contraintes budgétaires _____

- c. Les grèves des syndicats _____
- d. Le manque d'infrastructure de formation d'enseignants _____
- e. L'impossibilité d'offrir un plan de carrière _____
- f. Autre, préciser _____

28. Le gouvernement a-t-il reçu un appui financier lié au recrutement des enseignants contractuels?

Oui Non

29. En quelle année l'idée de payer des enseignants non fonctionnaires a-t-elle été évoquée pour la 1^{ère} fois au sein du ministère de l'éducation ?

.....

30. S'il y a un décalage entre cette année et l'année de mise en œuvre de la politique des enseignants contractuels, qu'est ce qui le justifie ? Que s'est-il passé entre temps pour expliquer ce décalage?

Merci de votre collaboration

Annexe A1.5 : Les pays correspondant à l'AOF et à l'AEF aujourd'hui

AOF :

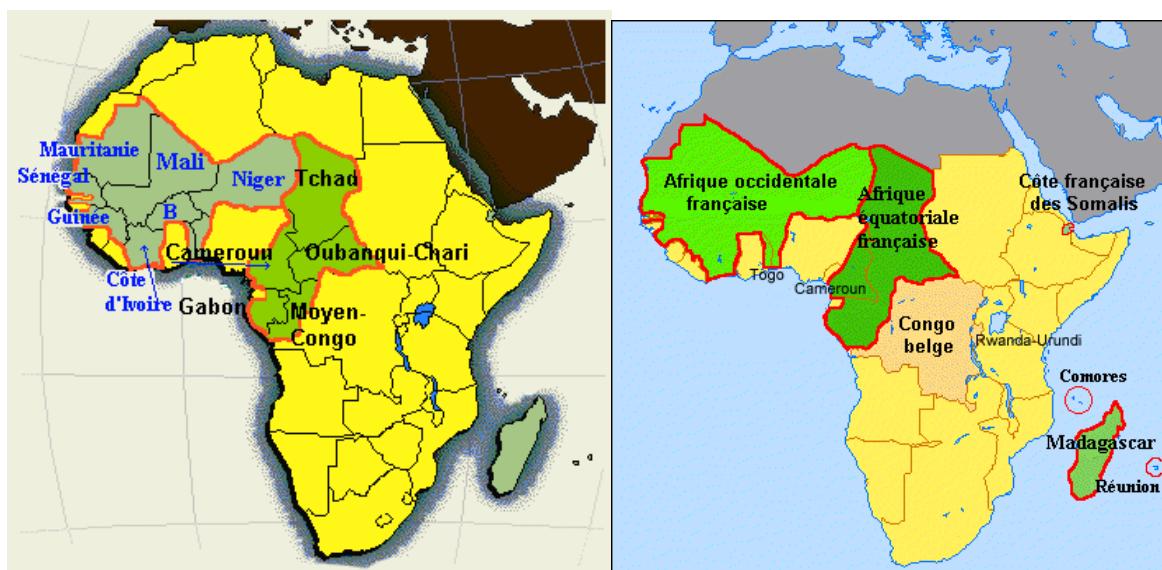
L'Afrique-Occidentale française (AOF) était une fédération groupant, entre 1895 à 1958, huit colonies françaises d'Afrique de l'Ouest, avec l'objectif de coordonner sous une même autorité la pénétration coloniale française sur le continent africain. Constituée en plusieurs étapes, elle réunit à terme la Mauritanie, le Sénégal, le Soudan français (devenu Mali en 1960), la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Niger, la Haute-Volta (devenue Burkina Faso en 1984) et le Dahomey (devenu Bénin en 1975), soit près de 25 millions de personnes au moment de sa dissolution.

AEF :

L'Afrique équatoriale française comprend quatre pays : le Tchad, l'Oubangui-Chari (devenu la République Centrafricaine en 1960), le Moyen-Congo appelé la République du Congo depuis 1958 et le Gabon.

En 1919, le Cameroun et le Togo, anciennes colonies allemandes, sont placés sous protectorat français par la Société des Nations. Le Cameroun est parfois assimilé à l'Afrique équatoriale française tandis que le Togo est parfois assimilé à l'Afrique occidentale française.

Les cartes ci-dessous permettent de situer la position de l'AOF, l'AEF et les pays auxquels ils correspondent actuellement



Sources :

- <http://drapeaufree.free.fr/ColoniesFR/aeft.htm> , accédé le 12/08/2010.
- http://fr.wikipedia.org/wiki/Afrique-Occidentale_fran%C3%A7aise , accédé le 12/08/2010.
- <http://www.ph-ludwigsburg.de/html/2b-frnz-s-01/overmann/baf4/colonisation/senegal.htm> , accédé le 12/08/2010.

Annexe A1.6 : La politique des enseignants en France : la marche vers la fonction publique dans un contexte de laïcisation de la société

Au moment des indépendances africaines, le modèle de référence du recrutement d'enseignants en France était celui de fonctionnaire. Si ce modèle a inspiré le développement de la politique de recrutement des enseignants en Afrique francophone, il résulte cependant de plusieurs changements.

Au XV siècle, il existait un certain clivage entre une France du Nord où l'Église catholique organisait le recrutement des enseignants majoritairement au niveau de l'évêché et celle du Sud où dominait le recrutement d'enseignant laïc par les autorités communales (Lebrun et al. 1981, p 271). Au fil du temps, l'idée d'un "instituteur" qui devrait former aux valeurs républicaines, et donc à la libre conscience des citoyens par l'instruction, a progressivement émergée. Toutefois, rien n'indiquait le budget sur lequel les rémunérer. Ce n'est qu'au cours du Second Empire que l'État a tenté d'organiser des fonds de secours pour assurer le paiement des enseignants. Par ailleurs ces enseignants se voyaient offrir prioritairement des fonctions administratives locales, à temps partiel. Pour leur assurer un revenu "décent", divers avantages comme le logement de fonction et la dispense de conscription militaire sont adoptés pour attirer les jeunes vers le métier (Mayeur 1981, p 387). Du côté du statut des personnels, la construction politique de l'enseignement universel a été très progressive et ne peut être disjointe du processus de laïcisation de la société civile initiée à partir de 1885. La première loi dite Paul Bert, du 14 janvier 1878 a fixé le cadre de la formation des maîtres en créant les écoles normales dans chaque département sur financement principal de l'État. Puis la Loi du 19 mai 1879, ou seconde Loi Ferry, fixe les critères de diplômes et capacités des enseignants. Il faut attendre le vote de la Loi organique, dite loi René Goblet, qui précise le statut laïc des enseignants en 1886 pour voir se préciser les statuts d'instituteur et d'instituteur adjoint, disposant des capacités énoncées. Si les instituteurs sont diplômés de l'école normale, ils peuvent être secondés, dans les écoles à plusieurs classes, par des adjoints, titulaires du brevet supérieur. Ces adjoints sont soit des stagiaires, soit des titulaires (Loi du 30 octobre 1886). Les enseignants dotés des capacités au sens de la Loi du 18 mai 1879 seront intégrés par la Loi du 19 juillet 1879 comme fonctionnaires de l'État et rémunérés sur son budget. Il est à noter que cette dernière loi faisait tomber l'ambigüité qui a perduré sur le rôle de tutelle des communautés et collectivités territoriales sur les enseignants. En particulier il faut se souvenir que le statut de moniteur était issu de situations temporaires qui avaient vocation à s'éteindre au fil du temps. Dans ce long processus et si l'on suit les travaux de Mayeur (1981), Ozouf et Ozouf (1992), on doit retenir deux éléments clefs qui montrent que le contexte français était différent de l'ASS d'aujourd'hui :

- ce processus ne saurait être séparé du contexte politique précis de mise en place, très progressive, de la République en France et de la laïcisation de la société dans la seconde moitié du XIXe siècle;
- une analyse économique pourrait faire conclure dans le cas français que la marche vers l'EPT n'a pas été contrainte fortement par un manque d'enseignant ou d'infrastructure scolaire ; ce sont plus les facteurs de demande d'éducation qui auraient joué ou pour le moins, il s'est réalisée une certaine "heureuse" anticipation de la demande par l'offre.

Annexe A1.7 : Le cadre indicatif de l'Initiative Fast-Track

En 2000 lors de la conférence mondiale sur l'Education tenue à Dakar, la communauté internationale a réaffirmée sa volonté d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle en 2015. A cette conférence, les pays ont pris l'engagement que : « aucun pays doté d'un plan crédible ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources ». Cependant, rien n'indiquait ce qu'est un plan crédible. Dans leur travaux, Mingat, Rakotomalala et Tan 2003, en tentant d'estimer ce que coûterait l'effort pour atteindre la SPU en Afrique sub-saharienne ont fournit une définition de ce qu'est un plan crédible. Pour eux, pour qu'un plan soit crédible, il est souhaitable que les politiques envisagées s'orientent vers un état où des paramètres éducatifs clé auront des valeurs dites de référence. Ces valeurs ont été obtenues en prenant la valeur moyenne des mêmes paramètres sur la base des pratiques observées dans les pays à faible revenus qui ont soit atteint la SPU, soit qui en sont proches. Ceci a permis de définir des valeurs de références reprises sous le vocable de cadre indicatif de l'Initiative Fast-Track. Il est attendu que les pays qui veulent solliciter l'appui des bailleurs de fonds en matière d'éducation adoptent des politiques qui convergent vers ces valeurs. Le tableau ci-dessous indique ces valeurs de référence.

Indicateur /Paramètre	Valeurs Indicatives en 2015
Mobilisation des Ressources	
Ressources nationales en % du PIB	14-18
Dépenses publiques courantes d'éducation en % des dépenses courantes discrétionnaires	20
Dépenses publiques courantes pour le primaire en % des dépenses courantes totales d'éducation	42-64
Indicateurs de flux d'élèves	
% du groupe d'âge entrant en première année primaire	100
% du groupe d'âge atteignant la 6ème année du primaire	100
% redoublants parmi les effectifs du primaire	10
Indicateurs de production des services éducatifs	
Rapport élèves-maîtres dans les écoles primaires publiques	40:1
Niveau moyen annuel de rémunération des maîtres du primaire:	
Enseignants actuels	3,5
Enseignants nouvellement recrutés	
Dépenses courantes pour des éléments autres que la rémunération des maîtres en % des dépenses courantes totales pour l'enseignement primaire	33
Nombre d'heures annuelles d'instruction dans les écoles primaires publiques	1000
% des élèves scolarisés dans des écoles où le financement est privé	10
Coût de construction d'une salle de classe équipée	8000 US\$

Source : Mingat, Rakotomalala et Tan 2003

Annexe A2.1 : Evolution des contextes pays entre 1995 – 2000 - 2005

Pays	Sévérité du manque d'enseignants			Régime politique (D. = Démocratie, R. = Régime)			Année des élections présidentielles			Influence des syndicats d'enseignants	Recrutement de non fonctionnaires avant 1990	Aide à l'éducation : engagements (constant 2008 USD millions)			
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2005	avant 1990	1995	2000	2005
Benin	70,9	68,1	49,0	Démocratie	Démocratie	Démocratie	1991-1996	1996-2001	2001-2006	0	0	0	23,1	35,3	78,2
Burkina Faso	126,0	111,6	84,0	D. restreinte	D. restreinte	D. Emergeante	1991-1998	1998-2005	2005-2010	0	0	1	13,4	27,2	99,2
Cameroun	52,9	60,3	44,3	D. restreinte	D. restreinte	D. restreinte	1992-1997	1997-2004	2004-2011	0	1	1	14,6	87,2	75,0
République Centrafricaine	NA	108,3	146,1	Démocratie	Démocratie	R. Militaire	1993-1999	1999-2005	2005-2010	1	1	1	3,7	11,2	9,5
Tchad	122,5	104,1	83,5	Transition	D. restreinte	D. restreinte	1969-1996	1996-2001	2001-2006	1	1	1	35,3	10,8	10,5
Congo	61,6	72,7	77,7	Démocratie	En transition	D. restreinte	1992-2002	1992-2002	2002-2009	0	0	1	0,4	21,0	24,3
Côte d'Ivoire	73,6	64,9	65,3	D. restreinte	R. Militaire	D. restreinte	1990-1995	1995-2000	2000-2008	0	1	0	21,8	56,0	36,3
Gabon	25,3	31,9	23,7	D. restreinte	D. restreinte	D. restreinte	1993-1998	1998-2005	2005-2009	0	0	0	3,7	30,5	25,7
Guinée	102,4	74,3	52,1	D. restreinte	D. restreinte	D. restreinte	1993-1998	1998-2003	2003-2010	1	0	0	66,3	49,0	44,8
Madagascar	40,5	48,4	38,5	Démocratie	Démocratie	Démocratie	1992-1996	1996-2001	2001-2006	1	1	1	2,3	42,4	109,2
Mali	193,4	107,2	70,5	Démocratie	Démocratie	Démocratie	1992-1997	1997-2002	2002-2007	0	0	1	110,2	116,5	55,4
Niger	134,8	124,1	87,9	Démocratie	Démocratie	Démocratie	1993-1996	1996-1999	1999-2004	0	0	0	37,6	16,4	39,7
Sénégal	90,5	76,1	52,3	D. Emergeante	D. Emergeante	Démocratie	1993-2000	2000-2007	2000-2007	0	1	0	28,1	159,7	122,9
Togo	42,9	36,1	33,8	D. restreinte	D. restreinte	D. restreinte	1993-1998	1998-2003	2003-2005	1	0	1	78,2	14,0	15,9

N.B.: L'aide à l'éducation provient de la base de données de l'OCDE (OECD.STAT) librement accessible sur: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>, accédé le 25/06/2009.

Annexe A2.2 : Base de données brutes utilisée pour l'AQQC

Pays	Code	Année de la réforme	Sévérité du manque	Année des élections présidentielles la plus proche	Etat de la démocratie	Elections libres et transparentes à une année proche de la réforme	Syndicats-faibles	Recrutement-alternatif	Financement-extérieur
Benin	BN	1997	70,4	1996-2001	Démocratie	0	0	0	1
Burkina Faso	BF	2002	99,5	1998-2005	Démocratie émergeante	1	0	1	1
Cameroun	CM	2003	55,1	1997-2004	Démocratie restreinte	0	0	1	1
République Centrafricaine	CA	2007	128,8	2005 - 2010	Démocratie	0	1	1	1
Tchad	CH	2001	104,0	2001-2006	Démocratie restreinte	0	1	1	1
Congo	CG	1997	61,4	1992-2002	Période de transition	0	0	1	0
Côte d'Ivoire	CI	Pas de réforme	56,8	2000 - 2009	Démocratie restreinte	0	0	0	0
Gabon	GB	Pas de réforme	23,6	2005-2012	Démocratie restreinte	0	0	0	0
Guinée	GN	1998	86,1	1998-2003	Démocratie restreinte	0	1	0	1
Madagascar	MD	2003	44,2	2001-2006	Démocratie	0	1	1	1
Mali	ML	1998	168,4	1997-2002	Démocratie	0	0	1	1
Niger	NG	1998	139,9	1996-1999	Démocratie restreinte	0	0	0	1
Sénégal	SN	1995	90,2	1993-2000	Démocratie émergeante	0	0	0	0
Togo	TG	1996	38,8	1993-1998	Démocratie restreinte	0	1	1	0

N.B.: Seuls les Etats démocratiques et ceux où il y a une démocratie naissante sont considérés comme organisant des élections libres et transparentes.

Annexe A2.3 : Termes et définitions des niveaux de démocratisation selon l'African Elections Database

Le choix a été fait de conserver la présentation de ces termes et définitions dans la langue d'origine où les travaux ayant conduit à la construction de cet indicateur ont été réalisés.

Source: African Elections Database (2004): *African Elections Database*, available at <http://africanelections.tripod.com/index.html>, accessed on 21/12/2009.

Democracy [Démocratie]: Nations with governments elected through generally legitimate, free, and fair elections that reflect the will of the people, a freely operating political opposition, and a climate that encourages respect of both political rights and civil liberties.

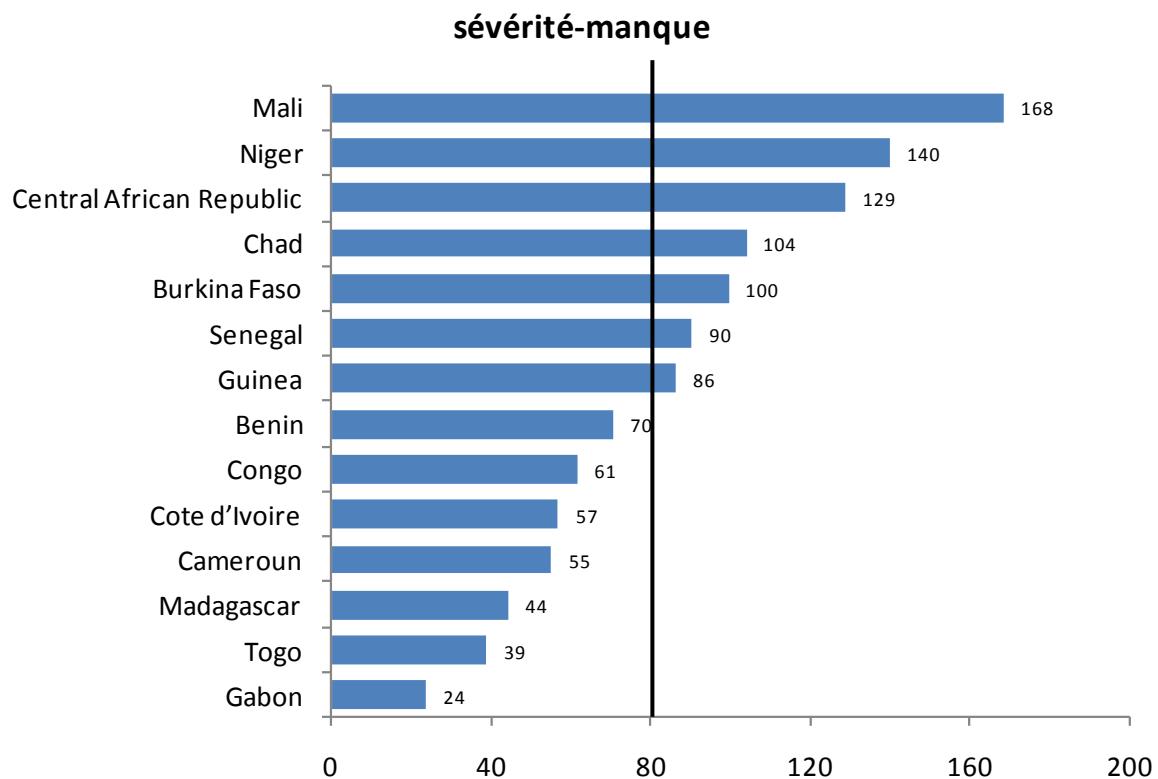
Emerging Democracy [Démocratie émergeante] : Nations with emerging democratic systems have governments that have come to power through a more legitimate democratic process than those with a restricted system, however, factors such as a dominant political party, free but unfair elections, and a weak rule of law prevent it from being a fully democratic state.

Military Regime [Régime militaire] : Governments that are set up and run by military officials. Most military regimes seize power through coup d'états and rebellion.

Restricted Democratic Practice [Démocratie restreinte] : These are primarily regimes in which a dominant ruling party controls the levers of power, including access to the media, and the electoral process in ways that preclude a meaningful challenge to its political hegemony.

Transitional Government [Gouvernement en transition]: Governments installed through non-democratic processes (coups, military, peace-deals, power-sharing agreements, etc.) and rule for a limited amount of time until a permanent government can come to power.

Annexe A2.4 : Graphique montrant le choix de la valeur seuil retenue pour la transformation de la variable sévérité du manque d'enseignants en dichotomique



A défaut d'un fondement théorique pour la transformation d'une variable quantitative en dichotomique, il convient de choisir un seuil qui se trouve dans une zone de décrochage entre deux valeurs consécutives. Trois zones satisfont cette condition. Mais il convient de s'éloigner de la zone [44, 55] car très proche du cadre indicatif retenu comme valeur vers lequel les pays doivent converger. Par ailleurs, la zone [104, 129] concentre un trop grand nombre de valeurs en dessous de 104. Enfin, la zone [70, 86] s'affranchit des deux limites précédentes et de plus, se rapproche de la moyenne (83) et de la médiane (78) de la distribution, points qui sont souvent utilisés comme seuil en l'absence de fondements théoriques. Cette zone est donc retenue pour le choix du seuil.

Annexe A2.5 : Résultats du processus de minimisation (réduction) des données fournit par le logiciel Tosmana

Tosmana Report

Algorithm: Quine

Truth Table:

v1: severite-manque v2: syndicats-faibles
v3: recrutement-alternatif v4: financement-exterieur
O: reforme id: code

v1	v2	v3	v4	O	id
0	0	0	1	1	BN (Bénin)
1	0	1	1	1	BF (Burkina-Faso), ML (Mali)
0	0	1	1	1	CM (Cameroun)
1	1	1	1	1	CA (République Centrafricaine), CH (Tchad)
0	0	1	0	1	CG (Congo)
0	0	0	0	0	CI (Côte d'Ivoire), GB (Gabon)
1	1	0	1	1	GN (Guinée)
0	1	1	1	1	MD (Madagascar)
1	0	0	1	1	NG (Niger)
1	0	0	0	1	SN (Sénégal)
0	1	1	0	1	TG (Togo)

Minimisation sans inclusion des *logical remainders (LR)*

Minimizing Value : 1

syndicats-faibles{0} * financement-exterieur{1} +
(BN+BF,ML+CM+NG)
severite-manque{1} * financement-exterieur{1} +
(BF,ML+CA,CH+GN+NG)
severite-manque{0} * recrutement-alternatif{1} +
(CM+CG+MD+TG)
severite-manque{1} * syndicats-faibles{0} * recrutement-alternatif{0}
(NG+SN)

Minimizing Value : 0

severite-manque{0} * syndicats-faibles{0} * recrutement-alternatif{0} * financement-exterieur{0}
(CI,GB)

Minimisation avec inclusion des *logical remainders (LR)*

Minimizing Value: 1

Result: (all)

severite-manque{1} + recrutement-alternatif{1} + financement-exterieur{1}
(BF,ML+CA,CH+GN+NG+SN) (BF,ML+CM+CA,CH+CG+MD+TG) (BN+BF,ML+CM+CA,CH+GN+MD+NG)

Simplifying Assumptions:

- severite-manque{0}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{1} +
- severite-manque{1}*syndicats-faibles{0}*recrutement-alternatif{1}*financement-exterieur{0} +
- severite-manque{1}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0} +
- severite-manque{1}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{1}*financement-exterieur{0}

Minimizing Value: 0

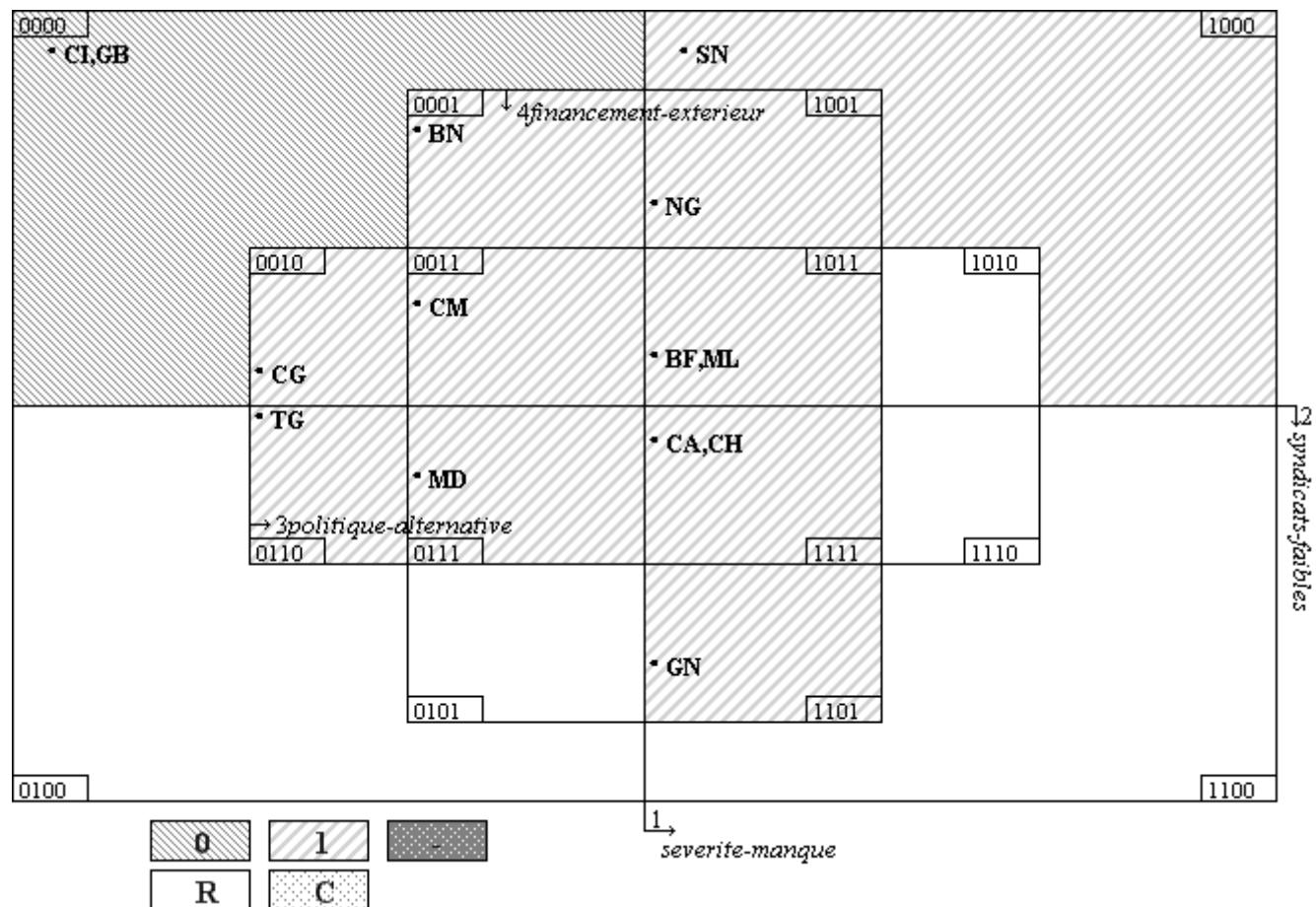
Result: (all)

severite-manque{0}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0}
(CI,GB)

Simplifying Assumptions:

severite-manque{0}*syndicats-faibles{1}*recrutement-alternatif{0}*financement-exterieur{0}

Venn Diagram



Created with Tosmana Version 1.3

End of the report

CURRICULUM VITAE

Informations personnelles

Noms: NKengne NKengne
Prénoms : Alain Patrick
Date de naissance : 08/06/1978
Lieu de naissance : Sangmélima (Cameroun)
Nationalité : Camerounaise
Etat civil : Marié

Formation académique

10/2006 – 03/2011 : Université de Zurich (Suisse) et Université de Dijon (France)
Doctorat en sciences politiques et en économie (co-tutelle)
09/2005- 06/2006 : Université de Dijon (France)
Master 2 recherche en économie de l'éducation
09/2004 – 06/2005 : Université Victor Segalen de Bordeaux 2 (France)
Diplôme Universitaire en méthode et pratiques en épidémiologie
10/1998 – 07 – 2002 : Ecole Nationale d'Economie Appliquée de Dakar (Sénégal)
Ingénieur des Travaux Statistiques
10/1996 – 09/1998 : Université de Yaoundé 1 (Cameroun)
Diplôme d'Etudes Universitaires Générales en mathématiques
09/1995 – 06/1996 : Lycée de Bangou (Cameroun)
Baccalauréat série C, option mathématiques et sciences physiques

Expériences professionnelles

10/2006 – 12/2009 : Université de Zurich, Département de sciences politiques
Assistant de recherche du Prof. Katharina Michaelowa
10/2002 – 09/2005 : Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN (PASEC)
Conseiller Technique
03/2002 – 09/2002 : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
Consultant