

Note pour l'amélioration de l'allocation des personnels aux écoles au niveau de l'enseignement primaire

Alain Mingat; Banque Mondiale, PSAST/AFTHD
Avril 2004

Cette note doit être considérée comme une contribution à la réflexion sur un sujet important pour le fonctionnement des systèmes éducatifs des pays d'Afrique sub-saharienne; elle ne doit donc pas être vue comme représentant des recommandations normatives de ce qu'il conviendrait faire.

1. Rappel du problème

Une perspective essentielle pour l'analyse des systèmes éducatifs est la distinction de la sphère des politiques et celle des résultats obtenus. Les politiques éducatives sont identifiées au niveau national; elles concernent les valeurs moyennes et s'attachent essentiellement aux ressources (leur allocation entre niveaux et types d'enseignement, les arbitrages globaux entre la quantité et la qualité), et aux modes d'organisation généraux caractérisant l'offre de services éducatifs. Les résultats pour leur part concernent principalement la couverture du système et les apprentissages; ils sont produits et susceptibles d'être observés essentiellement au niveau local (les élèves apprennent dans l'école de leur voisinage, et c'est chez les élèves que se manifeste ce que le système a *in fine* produit). Sur la base de cette distinction, nous définissons la gestion comme l'ensemble des activités qui font le lien entre la sphère des politiques éducatives et celle des résultats obtenus, entre le niveau national et le niveau local, entre les moyennes et leurs distributions, entre les ressources et les acquisitions scolaires.

Pour rendre l'analyse plus facile à conduire, on considère qu'il est commode de distinguer deux étapes : la première concerne les ressources et les moyens et cible la transition entre le niveau national et le niveau local (les écoles). Les questions de distribution sont centrales dans cette étape; La seconde étape considère que les ressources qui existent au niveau des écoles sont exogènes et cible maintenant la transformation de ces ressources en apprentissages chez les élèves. Le centre d'intérêt est alors l'école et la classe où la régulation des pratiques est alors essentiellement le fait de la gestion pédagogique du système.

Cette note s'attache de façon unique au premier niveau de la gestion du système, celui du transfert des ressources du niveau central au niveau local. Toutes les écoles ne doivent sans doute pas disposer des mêmes ressources dans la mesure où elles diffèrent par le nombre des élèves qu'elles scolarisent et où elles fonctionnent dans des contextes plus ou moins difficiles; il peut être légitime que les écoles qui fonctionnent dans des contextes plus difficiles disposent de davantage de ressources. Cela dit, il est aussi souhaitable que des écoles ayant le même effectif d'élèves et opérant dans des conditions semblables de difficultés disposent de ressources similaires. Il est évident que les critères pour opérationnaliser ces principes sont définis dans

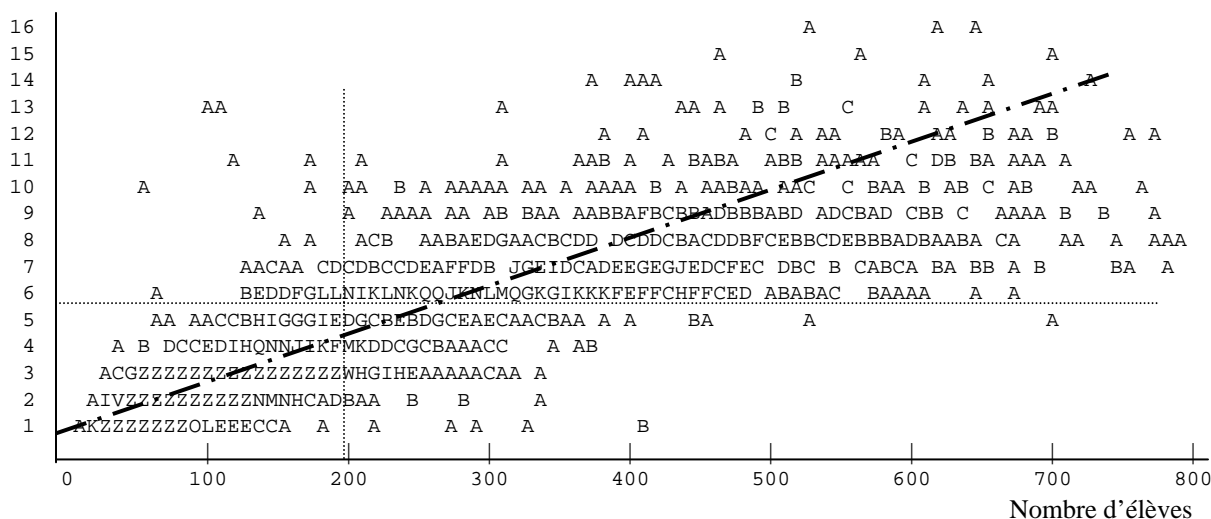
chaque contexte national; mais, en tant que principes, et bien qu'ils soient de nature normative, ils sont en fait très proches du sens commun et ont vocation à s'appliquer partout.

On peut assez directement transcrire la discussion précédente en mobilisant les données collectées chaque année au niveau des écoles dans la perspective de la production de l'annuaire des statistiques scolaires pour mettre en regard par exemple le nombre des enseignants effectivement présents dans chaque école au cours de l'année scolaire avec le nombre des élèves qui y sont scolarisés.

Comme cela a été dit plus haut, il est attendu qu'en moyenne, les écoles qui ont des effectifs plus nombreux disposent d'un nombre plus grand d'enseignants, ceci conduisant à l'existence d'une relation globale positive entre les deux variables¹. Si toutefois le déploiement des enseignants n'est pas parfait, alors ceci se manifestera par une certaine variabilité de part et d'autre de la relation moyenne, caractérisant des situations dans lesquelles a) des écoles qui ont le même effectif d'élèves ont des nombre différents d'enseignants, et b) des écoles avec le même nombre de maîtres scolarisent des effectifs d'élèves différents. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la réalité s'écarte de façon notable de la référence normative indiquée. La figure 1, ci-après, illustre la situation d'un pays africain qui se situe dans la moyenne de la région (chaque lettre représente une ou plusieurs écoles – A pour une école, B pour deux, Z pour 26 ou +).

Figure 1 : Nombre d'élèves et d'enseignants dans les écoles primaires dans un pays africain typique
Pourcentage d'aléa : 28 %

Nombre d'enseignants



¹ On notera que la relation moyenne ne passe pas nécessairement par l'origine des deux axes, autorisant ainsi une certaine variabilité dans la valeur du rapport élèves-maître entre les écoles; en particulier cela permet aux écoles de petite taille (même si elles utilisent la formule des cours multiples) de bénéficier d'un rapport élèves-maîtres plus favorable.

La figure montre à la fois l'existence d'une relation positive globale entre les deux variables et une certaine dose de variabilité de part et d'autre de celle-ci. Par exemple, des écoles qui scolarisent 200 élèves peuvent avoir entre 2 et 6 enseignants, alors que des écoles qui disposent de 6 enseignants peuvent avoir un effectif qui varie de 110 à 600 élèves. Une manière simple d'évaluer l'ampleur de la variabilité parasite dans le déploiement des enseignants consiste à a) estimer de façon formelle la relation moyenne existant entre le nombre des enseignants et celui des élèves dans chaque école en utilisant les méthodes statistiques standard², et b) mesurer de combien chaque école s'écarte de la relation moyenne; les écoles dont le nombre d'enseignants excède le nombre anticipé (par la relation) sur la base de leurs effectifs sont considérées comme étant sur-dotées, alors qu'elles seraient en situation de sous-dotation dans le cas contraire. Pour disposer d'un indicateur quantitatif agrégé du degré de cohérence dans le déploiement des enseignants, il est alors assez immédiat d'utiliser la statistique $[1-R^2]$, dans laquelle R^2 est le carré du coefficient de corrélation entre le nombre des enseignants et celui des élèves sur données d'écoles³. L'application de cette méthode de description de la situation de cet aspect de la gestion des personnels de l'enseignement primaire à un grand nombre de pays africains montre à la fois des différences entre pays et l'existence d'un problème sérieux dans la très grande majorité d'entre eux⁴.

Cela dit, une chose est de mesurer le degré d'incohérence qui peut exister à un moment donné dans un pays donné et de disposer d'un instrument pour mesurer les évolutions dans le temps, une autre est de comprendre les raisons qui sont à la base des dysfonctionnements observés et une autre encore d'identifier les dispositions qui seraient pertinentes en termes d'action gestionnaire pour obtenir les améliorations nécessaires. C'est à ce dernier point qu'est consacrée cette note.

2. Principes possibles pour améliorer la gestion du déploiement des personnels enseignants

Quatre principes de base semblent pouvoir être identifiés pour penser le changement nécessaire : i) le premier est de déterminer le niveau spatial pertinent où ces questions doivent être traitées; ii) le second est l'identification claire des acteurs en charge de traiter la question et la détermination d'un cadre institutionnel pour organiser les responsabilités correspondantes; iii) le troisième est d'assurer la capacité fonctionnelle des acteurs en charge d'assumer ces responsabilités; iv) le quatrième est celui de la participation des acteurs à la définition des dispositions à mettre en œuvre et de la transparence des processus considérés. Développons maintenant, même de façon

² L'équation est estimée en utilisant la technique statistique de la régression, la spécification linéaire prenant alors la forme fonctionnelle suivante : Nombre d'enseignants = $a_0 + a_1 \times$ Nombre d'élèves.

³ R^2 varie entre 0 et 1; si la valeur de la statistique R^2 est zéro, cela implique une absence de relation statistique linéaire entre les deux variables (complète incohérence des allocations d'enseignants aux écoles). Si au contraire la valeur de R^2 est de 1, cela indique une parfaite cohérence dans les dotations aux écoles en enseignants; leur nombre est, dans toutes les écoles, exactement ce qui est anticipé sur la base de la relation moyenne.

⁴ Voir Alain Mingat : «Questions de gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique sub-saharienne : Diagnostic et perspectives d'amélioration dans le contexte de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle»; Banque Mondiale, PSAST/AFTHD, Février 2003.

un peu lapidaire ce que pourrait signifier de façon un peu plus opérationnelle ces quatre principes de base.

2.1 Déterminer le niveau spatial/administratif pertinent

Bien que l'analyse présentée ci-dessus ait été correctement conduite au niveau national pour juger de la performance globale d'un système éducatif sur ce plan, cela ne veut pas dire que c'est au niveau national que les actions pour améliorer cette performance doivent être conduites. La détermination du niveau spatial ou administratif pertinent pour cela peut être abordée selon une double perspective :

* On peut en premier lieu lui donner une dimension gestionnaire de nature normative et se demander i) d'abord comment est aujourd'hui organisée l'allocation des personnels aux établissements scolaires individuels et ii) ensuite quel pourrait être le niveau spatial/administratif le plus pertinent pour traiter cette question de la façon la plus fonctionnelle. Il est ainsi probable qu'on rejettera l'idée que la totalité de cet aspect de la gestion doit être traitée au niveau central et que c'est à des niveaux décentralisés ou déconcentrés (lesquels) qu'une partie importante du travail doit être fait.

* On peut en second lieu prendre une perspective plus empirique en appliquant la méthode utilisée à l'échelle nationale de façon séparée dans les différentes régions du pays ou autres circonscriptions scolaires. Ceci permet de distinguer dans l'incohérence observée dans le déploiement des enseignants au niveau global quelle part provient de différences systématiques de dotations en enseignants entre régions ou circonscriptions et quelle part provient d'aléas dans les allocations aux écoles individuelles à l'intérieur de ces régions ou circonscriptions. Sur cette base, on peut se faire une idée du niveau spatial/administratif auquel il est le plus pertinent de placer ces activités de gestion. Une observation fréquente est i) que nombre de pays ont une organisation scolaire à deux ou trois étages, même si les appellations diffèrent d'un pays à l'autre (centre, provinces/régions et inspections) et ii) que s'il existe certes souvent des disparités entre les régions et entre les inspections au sein des différentes régions (les secondes pouvant être plus intenses que les premières), c'est entre les écoles individuelles à l'intérieur des différentes circonscriptions scolaires que les disparités ont tendance à être plus fortes. Il ne s'agit bien sûr que d'observations génériques; l'analyse empirique doit être conduite dans chacun des pays sur la base des données nationales spécifiques.

2.2 Définir un cadre institutionnel et de responsabilités

Après avoir identifié comment s'articulent les différents niveaux administratifs dans la constitution des disparités globales en matière de déploiement des enseignants du primaire aux écoles individuelles, il est essentiel de déterminer de façon claire et précise la chaîne des responsabilités. Notons bien qu'il s'agit pas d'attributions administratives génériques qui ont prouvé leur faible efficacité, mais de l'identification de responsabilités fonctionnelles bien

identifiées : i) Qui est responsable de quoi ? ii) Comment peut-on vérifier de façon claire et indiscutable la mesure dans laquelle les résultats attendus par chacun des acteurs concernés ont été obtenus ? iii) Qui est chargé de contrôler que c'est bien le cas, et comment procède-t-il ? iv) Quelles dispositions sont prises (et par qui ?) pour répondre à une éventuelle situation de dysfonctionnement au niveau de tel ou tel maillon de la chaîne de responsabilité ?

A titre illustratif, il peut être commode de rassembler certaines de ces réflexions dans un tableau synthétique du type suivant, sachant que s'il est envisagé que certaines fonctions soient dévolues à des niveaux décentralisés, c'est le niveau central qui fixe les règles du jeu et qui supervise l'ensemble du dispositif.

Tableau 1 : Structure des responsabilités pour la gestion du déploiement des enseignants du primaire aux écoles individuelles

Niveau	Administration centrale	Administration régionale/provinciale	Circonscription/Inspection
Objectif : Stocks	A Allouer un nombre équitable d'enseignants à chaque région/province	B Distribuer les enseignants de façon équitable entre les différentes circonscriptions/inspections	C Distribuer les enseignants de façon équitable entre les différentes écoles
Moyen : Flux de recrutement	A Distribuer les enseignants recrutés de sorte à réduire les disparités entre régions	B Distribuer les enseignants recrutés de sorte à réduire les disparités entre circonscriptions	C Distribuer les enseignants recrutés de sorte à réduire les disparités entre écoles
Moyen : Flux de mobilité	-	-	C Mobilité vers les écoles en déficit d'enseignants
Fonction de contrôle interne	Contrôle B	B Contrôle C	-
Fonction de contrôle externe	«Conseil National de l'Education» contrôle A	-	Société civile locale contrôle C

L'objectif est exprimé dans la première ligne du tableau; il concerne la distribution du stock des enseignants du primaire entre les différentes écoles individuelle en le déclinant selon les trois niveaux administratifs considérés ici. Pour cela, les deux moyens pour faire évoluer la situation initiale sont d'une part la gestion des flux de recrutement de nouveaux enseignants et d'autre part la gestion de la mobilité des enseignants en cours de carrière. Il convient de façon assez basique d'agir de manière jointe et résolue sur plusieurs années successives de sorte à ce que les affectations et les mobilités permettent de réduire progressivement les situations de surplus et de combler les situations de déficit; le point suivant abordera la question comment ceci peut être concrètement réalisé. Il n'est pas mentionné ici que ces recrutements et mutations doivent être organisés suffisamment tôt dans le temps pour que tous les enseignants assurent effectivement leur service dès le premier jour de la rentrée scolaire. Ce n'est certes qu'une caractéristique associée à la politique d'amélioration du déploiement des enseignants car, que les enseignants soient bien ou mal déployés, il est préférable que tous les élèves reçoivent un temps d'instruction complet qui commence le jour de la rentrée officielle des classes. Eu égard aux difficultés parfois rencontrées sur ce plan, il peut être pertinent de joindre cet aspect à la politique de gestion du déploiement des enseignants.

A titre d'incidente à cette discussion, il est utile de noter que la réflexion sur le déploiement des enseignants incorpore de façon presque invariable la distinction entre les postes d'une part et les emplois, de l'autre, c'est à dire des personnes qui occupent ces postes. Il s'agit sans doute d'un élément important du cadre institutionnel général dans lequel la chaîne de responsabilité décrite rapidement ci-dessus peut fonctionner. La confusion entre les deux, postes et les emplois, dans un contexte où les personnels ont un statut public personnel, est à l'évidence de nature à contribuer à l'aléa constaté. Distinguer ces deux aspects, d'une part identifier et attacher les postes aux structures et d'autre part affecter les individus sur des postes vacants peut à l'évidence faciliter le travail envisagé ci-dessus.

Les deux dernières lignes du tableau identifient les dispositions pour le contrôle. Deux dimensions sont considérées, i) le contrôle administratif, interne au système et ii) le contrôle effectué par des agents externes au système. Le contrôle interne concerne la responsabilité donnée au niveau régional de superviser le travail fait par les circonscriptions ou inspections en matière de déploiement des enseignants aux écoles individuelles, ainsi que la responsabilité donnée au niveau central (identifier quelle direction) de superviser le travail fait par l'administration régionale ou provinciale tant dans sa capacité à répartir les moyens en personnels de manière équitable entre les différentes circonscriptions scolaires de sa juridiction, que dans sa capacité à superviser (et à apporter les réponses appropriées en situation de dysfonctionnement) le travail des circonscriptions concernant l'allocation équitable des personnels aux écoles individuelles qui relèvent de son autorité. Il paraît essentiel de compléter le dispositif par un contrôle de nature externe, et ce aux deux bouts de la chaîne de responsabilité. Au niveau local, associer les usagers, que sont les parents d'élèves, constitue un rempart contre les toujours possibles complaisances internes à l'administration. Au niveau global, il s'agit d'une nécessité première pour créer une instance autonome en charge du contrôle d'une part de la répartition équitable des personnels entre régions ou provinces et d'autre part de l'intégrité fonctionnelle de l'ensemble du dispositif. On utilise ici de façon commode le terme de «Conseil National de l'Education» pour désigner cette instance autonome dans laquelle tous les partenaires sont représentées et qui reçoit les éventuelles doléances de la société civile au niveau local. Ce conseil établit un rapport annuel des progrès réalisés, des difficultés rencontrées et fait des recommandations d'amélioration

Bien sûr, les responsabilités dont il a été question dans ce point sont encore générales. Il est nécessaire de leur donner un contenu opérationnel en fixant des cahiers des charges définissant de façon précise le travail à faire, en fixant les modalités concrètes par lesquelles il doit être réalisé et les références utilisées pour juger du degré de progression en matière de résultats. Que veut dire concrètement qu'un acteur est responsable ?

2.3 Instrumenter le système et assurer la capacité des acteurs

Trois aspects peuvent être considérés sous cette rubrique : i) le premier est celui de l'existence d'un système d'informations disponibles et fiables; ii) le second est celui de la définition de

critères pour encadrer les allocations de personnels; ils devront être simples, politiquement et techniquement défendables et acceptés comme pertinents par l'ensemble de la communauté concernée; iii) le troisième aspect est qu'il importe qu'une instrumentation technique soit mise à disposition des acteurs pour qu'ils puissent correctement faire le travail qui leur est demandé et que ceux-ci soient formés à son usage. C'est seulement dans ces conditions que les responsabilités peuvent être opérationnellement définies, que les acteurs peuvent effectivement les exercer, que les résultats obtenus soient appréciés et que le contrôle et le suivi soient fonctionnels et acceptés.

2.3.1 Mise à disposition d'informations statistiques fiables

Chaque année des informations sont collectées auprès des écoles, notamment dans la perspective de produire l'annuaire des statistiques scolaires du pays. Ces informations concernent des caractéristiques variées des établissements scolaires, mais elles donnent toujours le nombre des élèves et celui des personnels dont les enseignants. Ces dernières données peuvent aisément être mobilisées pour produire le type de figure telle que celle présentée ci-dessus.(fig. 1). Ces données ont été disponibles dans la plupart des pays depuis des années, mais ne sont pas utilisées. La réalité est que les données statistiques sur les établissements scolaires individuels sont surtout utilisées pour produire des statistiques agrégées consignées dans les annuaires statistiques; leur mobilisation dans une perspective gestionnaire est quasiment inexistante.

A titre d'avertissement, il est sans doute utile de noter qu'une telle utilisation de données sur les écoles individuelles demande qu'un certain nombre de précautions soient prises. La question principale est celle de leur qualité avec deux types de dimensions : i) la première est de l'ordre de l'aléa ordinaire. Par exemple on a souvent observé l'existence d'erreurs venant soit au niveau du remplissage des documents d'enquêtes (mauvaise compréhension de certaines des questions posées ou erreurs de remplissage sur telle ou telle d'entre elles, voire le non retour du document) soit au niveau de la saisie; ii) la seconde est de l'ordre de la falsification volontaire des informations transmises. Il peut notamment en être ainsi lorsque le chef d'établissement sait que les informations seront utilisées dans un sens qui ne le laisse pas indifférent. Par exemple, on a observé des situations de sur-déclaration des effectifs d'élèves lorsque la dotation en manuels scolaires à l'école était fondée sur cette déclaration et que le Gouvernement ne pouvait assurer la dotation de manuels à tous les élèves. Des sur-déclarations systématiques des effectifs d'élèves ont aussi été observées lorsque le montant de la prime de direction du chef d'établissement était assise sur le nombre des élèves inscrits dans l'école. Mais on a aussi observé des situations de sous-déclaration des effectifs d'élèves lorsqu'une partie des frais de scolarité collectés au niveau de l'école devait être reversée au Trésor.

Ces deux questions (aléa ordinaire et falsification volontaire) ne doivent pas être éludées; c'est en particulier le cas de la seconde dans la mesure où on cherche à utiliser les données individuelles d'école dans une perspective gestionnaire; ceci ne peut pas laisser les chefs d'établissements indifférents. Pour ce qui est des erreurs aléatoires, celles-ci pourraient être très

réduites par des vérifications plus systématiques, à la fois par des tests de cohérence interne pour les données concernant une année scolaire donnée et par des tests temporels de cohérence sur les données concernant plusieurs années scolaires successives. Ces améliorations sont sans doute nécessaires si on vise l'utilisation envisagée; elles devraient sans doute être faites indépendamment de cela dans la seule perspective d'améliorer la qualité des statistiques scolaires des pays. Pour ce qui est des falsifications volontaires des données rapportées par les chefs d'établissements, un code de bonne conduite, assorti de vérifications aléatoires et de sanctions exemplaires en cas de déviance, pourrait utilement être mis en place.

2.3.2 Etablissement de critères et instrumentation des acteurs

Les informations sur les nombre d'élèves et d'enseignants au niveau de chacune des écoles d'un pays constituent une base sur laquelle peut être construite de façon simple le cœur d'un instrument gestionnaire pour les différents acteurs mentionnés dans le tableau 1 ci-dessus. Deux approches parallèles peuvent alors être envisagées; chacune part de la production du nuage de points correspondant chacun à une école du pays, caractérisée par le nombre de ses élèves (NEL) sur l'axe vertical et celui de ses enseignants (NENS) sur l'axe horizontal :

* **La première méthode** consiste i) à estimer la relation moyenne entre les deux grandeurs en utilisant les méthodes statistiques standard, puis ii) à calculer pour chaque école, combien elle devrait avoir d'enseignants (NENS*), compte tenu du nombre de ses élèves pour se situer exactement dans la moyenne de ce qui est observé dans les écoles dont l'effectifs d'élèves est identique (on se situe alors exactement sur la relation moyenne), et iii) à calculer un écart entre le nombre effectif des enseignants dans cette école et le nombre théorique ou normatif qui vient d'être estimé. Si cet écart (NENS – NENS*) est positif, cela manifeste une situation de sur-dotation relative, alors que s'il est négatif, c'est l'existence d'une sous-dotation relative, ou d'un déficit, qui est identifiée. Par agrégation de ces écarts au niveau de chaque province ou région, comme de chaque circonscription scolaire ou inspection, on peut mesurer de façon simple si chacune de ces unités administratives est en situation de surplus ou de déficit d'enseignants, et quelle en est l'ampleur.

On dispose alors d'une source d'informations objective et impartiale pour orienter les politiques de recrutement et de mobilité pour les trois niveaux administratifs considérées au tableau 1. Un tableau du type du tableau 2 peut alors être construit pour consolider les résultats obtenus et aider les différents acteurs dans leur action; ce tableau est daté en ce sens que s'il sert d'instrument pour orienter l'action, il sert aussi de base ou de description des conditions initiales par rapport auxquelles pour pourra évaluer les progrès réalisés après une ou deux années d'application des nouvelles dispositions gestionnaires.

Ainsi, dans l'exemple hypothétique considéré dans le tableau 2, le pays compte quatre provinces (Nord, Sud, Est et Ouest); les deux premières colonnes du tableau indiquent une sur-dotation relative de 500 enseignants dans la prince du Sud et de 800 dans celle de l'Est; par contre, la

province du Nord et celle de l'Ouest sont en situation de déficits d'enseignants, respectivement de 100 et de 1 200 enseignants à la date considérée. Ces informations sont bien sûr utiles pour les dotations au niveau central qui doivent favoriser les zones déficitaires dans les procédures de recrutement et de mobilité de sorte à réduire progressivement le déséquilibre initial constaté.

Tableau 2 : Identification des dotations relatives aux différents niveaux du système éducatif

Province ou région		Circonscription ou inspection		Ecoles	
Nom	Ecart agrégé	Nom	Ecart agrégé	Nom	Ecart arrondi
Nord	- 100				
Sud	+ 500				
Est	+ 800				
Ouest	- 1 200				
Nord		NC1	+ 120		
		NC2	- 310		
		NC3	- 120		
		NC4	+ 70		
		NC5	+ 140		
Nord		NC1		Ecole 1	+ 2
				Ecole 2	0
				Ecole 3	- 1
				Ecole 4	- 4
				Ecole 5	+ 3
				Ecole 6	+1
				Ecole 7	-1
				Ecole 8	+2
				

Le tableau 2 propose aussi les chiffres des écarts agrégés au niveau des circonscriptions (ici seules les cinq circonscriptions de la province du Nord sont représentées). Au total, la province du Nord est caractérisée par un déficit de 100 enseignants qui résultent d'un déficit respectivement de 310 et de 120 enseignants dans les circonscriptions NC2 et NC3, mais d'un excédent dans les trois autres circonscriptions que compte la province. On voit que la situation d'ensemble de la province (déficitaire de 100 enseignants) peut se décliner en situations variées entre les différentes circonscriptions qui la composent. Ces chiffres sont maintenant utiles pour les responsables provinciaux pour répondre à leur responsabilité de répartir les ressources en personnels dans les situations de recrutement (sur le contingent qu'ils reçoivent du niveau central) et de mobilité des enseignants.

Enfin, dans la partie droite du tableau 2, est représentée la situation de déficit ou d'excédent des différentes écoles qui, à titre d'exemple, composent la circonscription NC1 dans la Province du Nord. Ces informations sont cette fois utilisées par le responsable de circonscription ou

l'inspecteur pour diriger les recrutements, susciter les mobilités souhaitables et orienter les mobilités demandées par les enseignants individuels.

Pour évaluer les progrès faits de façon globale au niveau du pays, la méthode la plus immédiate consiste à reconstruire le diagramme de dispersion (type de la figure 1), chaque année par exemple, et d'observer comment la valeur $[1-R^2]$, qui caractérise l'ampleur de l'aléa global dans la distribution des enseignants aux écoles compte tenu de la diversité de leurs effectifs, évolue (de façon préférable en diminuant progressivement) au cours du temps. Si on veut évaluer la performance respective des différents acteurs aux différents niveaux administratifs du système, on peut alors utiliser comme indicateur par exemple la moyenne de la valeur absolue des écarts à la référence cible (ou la moyenne des écarts carrés) associés à chaque école, chaque circonscription ou chaque province⁵.

* **Une seconde méthode** consiste à remplacer la prise en compte directe de la relation statistique moyenne pour identifier la référence normative pour le nombre d'enseignants qu'une école devrait avoir compte tenu de ses effectifs d'élèves et du niveau d'encadrement moyen que le pays a déterminé eu égard à ses ressources. On se fonde alors sur des critères explicites qui identifient le nombre des enseignants qu'une école devrait avoir compte tenu de ses effectifs ainsi que et les modes de groupement des élèves qui lui sont associés. Bien sûr ces critères, définis sur la base du jugement de ce qui est raisonnable, doivent être in fine cohérents avec la réalité des conditions concrètes globales d'encadrement dans le pays⁶ (telles que représentées par la relation statistique moyenne identifiée dans la méthode précédente). Ces critères peuvent alors se présenter sous la forme proposée dans le tableau 3 ci-après.

Tableau 3 : Critères définissant le nombre des enseignants et les modes de groupement des élèves selon le nombre des élèves scolarisés dans une école

Nombre d'élèves de l'école	Nombre d'enseignants	Groupement des élèves *
< 40	1	Classe unique
41 - 60	2	2 multigrades
61 - 100	3	3 multigrades
101 - 160	4	2 classe standard; 2 multigrades
161 - 220	5	4 classes standard; 1 multigrade
221 - 280	6	6 classes standard
281 - 350	7	-
351 - 400	8	-
.....		

* Le groupement d'élèves peut être modifié au niveau de l'école pour répondre le mieux aux conditions locales

⁵ On ne peut utiliser directement la valeur moyenne des écarts à la référence parce qu'il n'y a pas compensation des écarts positifs et négatifs; Quel que soit leur signe les écarts à la référence sont d'une certaine façon également non souhaitables.

⁶ Ceci peut être fait par simulation et ajustement des bornes caractérisant les critères (1ère colonne du tableau) pour assurer la cohérence avec la réalité des conditions globales d'encadrement dans le pays.

Cette méthode, globalement similaire du point de vue analytique à la première méthode, peut éventuellement lui être jugée préférable d'une part parce qu'elle apparaît plus simple et plus facile à comprendre par les différents acteurs car elle se présente avec un fondement plus «pédagogique», et d'autre part parce qu'elle autorise une participation directe à la définition des nouvelles procédures certains des acteurs qui seront en charge de leur mise en application sur le terrain.

2.3.3 Une option dans l'analyse par la prise en compte de la dimension contextuelle

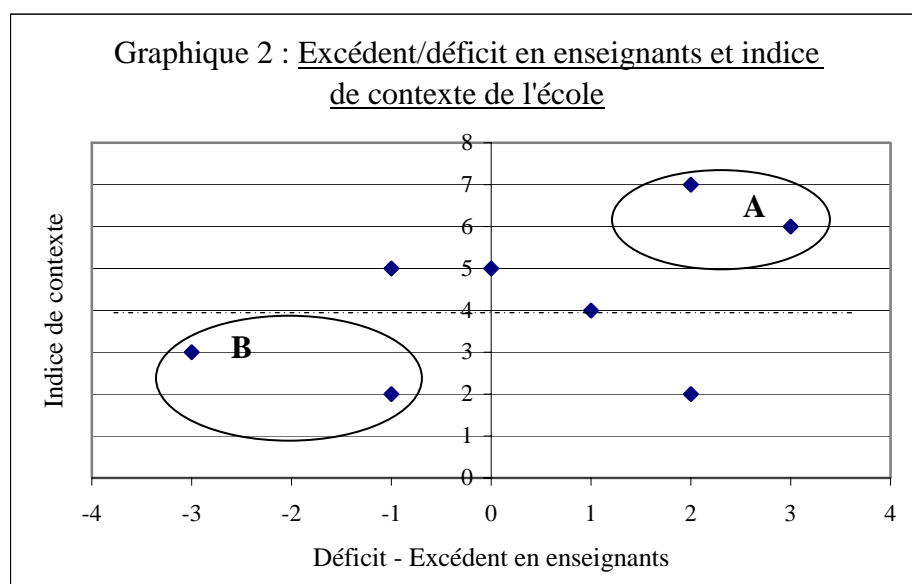
Une option intéressante de la méthode consiste à **coupler** la description de la situation initiale de chacune des écoles en mesurant son écart quantitatif définissant **son degré de sur ou sous dotation relative avec une mesure de difficulté des conditions contextuelles de l'école**. Ceci permet de compléter la dimension scolaire par une dimension sociale qui est spécialement utile dans le contexte de la stratégie du pays pour la réduction de la pauvreté. L'indicateur de difficulté des conditions contextuelles de l'école peut provenir des travaux faits par ailleurs généralement par la direction de la statistique ou le service en charge du CSLP. Ces travaux définissent de façon générale une carte de la pauvreté pour le pays; il peut aussi être construit par une méthode statistique appropriée⁷ sur la base d'indicateurs tels que i) la qualité des bâtiments scolaires, l'existence de logement pour les enseignants ou d'une cantine pour les élèves ou l'existence d'un point d'eau dans l'école pour ce qui est des caractéristiques de l'école, ii) la distance à une route, l'existence d'un marché dans la localité ou l'éventuelle inaccessibilité de la localité à certaines périodes de l'année, pour ce qui est des caractéristiques de la localité où est implantée l'école.

L'idée de l'utilisation jointe des deux indices (l'indice scolaire caractérisant le degré relatif de déficit/excédent en enseignants et l'indice social caractérisant les difficultés du contexte de chaque école) est qu'on cherchera d'autant plus à réduire le déficit d'une école qu'elle se trouve par ailleurs dans un contexte difficile. On caractérise alors chacune des écoles du pays selon ces deux dimensions, par exemple en construisant un tableau du type du tableau 4 ci-après; le graphique 2, qui lui est associé, donne la position des différentes écoles de la circonscription NC1 (province du Nord) selon les deux dimensions considérées (le graphique ne comprend ici que les huit écoles de l'exemple; il est évidemment plus fourni dans la réalité). L'indicateur de contexte varie ici, dans cet exemple, de la valeur 0 (aucun point positif) à 8 (l'école a un contexte positif sur tous les 8 aspects considérés)].

⁷ On peut d'abord faire l'inventaire des dimensions qui paraissent à priori pertinentes à considérer et pour lesquelles on peut disposer d'observations objectives, et ensuite soit donner des points à chacune d'entre elles et calculer un indice mesurant le nombre total des points positifs de chaque école, soit conduire une analyse factorielle sur la base de ces données pour identifier un indicateur du degré de difficulté du contexte de chaque école. L'expérience montre que la méthode factorielle et la simple sommation des points positifs donne en fait des résultats extrêmement proches.

Tableau 4 : Caractérisation des écoles selon le degré de déficit/excédent en enseignants et selon le degré de difficulté de leur contexte

Province	Circonscription	Ecole	Nombre			Indice de contexte [0-8]	
			Elèves	Enseignants			
				Effectif	Théorique		Déficit/excédent
Nord	NC1	Ecole 1	240	9	6,8	+ 2	2
		Ecole 2	164	5	4,9	0	5
		Ecole 3	145	3	4,4	- 1	2
		Ecole 4	260	3	7,3	- 3	3
		Ecole 5	420	14	11,3	+ 3	6
		Ecole 6	220	7	6,3	+ 1	4
		Ecole 7	210	5	6,1	- 1	5
		Ecole 8	330	11	9,1	+ 2	7
						



Selon le seul indicateur de dotation relative, le responsable de circonscription ou l'inspecteur cible la réduction des situations de sur ou de sous-dotation indépendamment du contexte caractérisant les écoles de sa zone de compétence. La prise en compte de la dimension contextuelle amène le gestionnaire à cibler en priorité les écoles qui sont à la fois en situation de déficit du point de vue du nombre de leurs enseignants eu égard au nombre des élèves qu'elles solarisent et dans une situation contextuelle difficile (bulle B dans le graphique). Si cette double dimension est prise en considération dans le processus gestionnaire, les deux dimensions doivent être reflétées dans l'identification des conditions initiales lorsque le processus est mis en place ainsi que dans l'évaluation des progrès réalisés au cours du temps.

Il convient de souligner que la prise en compte de la dimension contextuelle ne constitue qu'une option dans la mise en place du processus; une option intéressante sans doute, mais une option qu'on peut juger introduire trop de complexité, le mieux pouvant alors être considéré comme «l'ennemi du bien», sachant que l'application avec succès des mesures conduisant à une réduction importante des situations de déficit (et d'excédent), traite de façon nécessaire la situation des écoles sous dotées et dans des conditions contextuelles difficiles. Mais le ciblage des écoles dans ces conditions contextuelles difficiles peut aussi être important tant pour réduire de façon rapide ces situations non souhaitables que pour assurer la mobilisation des acteurs.

2.3.4 Construire la capacité des acteurs

Les processus dont il a été question sont évidemment nouveaux pour les pays et en particulier pour les acteurs qui ont été identifiés comme devant y jouer un rôle. La définition fonctionnelle des responsabilités ainsi que le choix et la construction d'instruments qui contribuent à définir le contenu opératoire de ces responsabilités et à aider les acteurs en charge de celles-ci, sont des ingrédients essentiels pour la mise en place effective des dispositions choisies. Mais ceci n'est susceptible de devenir effectivement opérationnel que dans la mesure où les acteurs cibles seraient formés tant à la compréhension de leur rôle qu'à l'usage des instruments qui leur sont proposés pour le remplir et pour vérifier que les progrès ont bien été réalisés.

Les formes que pourraient prendre cette construction des capacités nationales aux différents étages de l'organisation administrative devront bien sûr être définies en fonction des particularités et des pratiques communes des différents contextes nationaux; mais il est probable qu'il sera pertinent d'envisager i) des sensibilisations aux principes et concepts à la base des nouvelles dispositions, ii) des formations ayant un caractère plus technique pour ceux qui seront en charge directe de mettre en place les dispositions définies, sachant qu'il sera peut-être utile de prévoir aussi iii) une assistance continue à laquelle les acteurs pourront se référer pour assurer la réalité des actions envisagées.

2.4 Assurer la participation et la transparence du dispositif

Les dispositions envisagées représentent pour tous les pays un changement important de mentalité quant à la façon dont fonctionne le système scolaire. Par ailleurs, la question des personnels est toujours une question délicate; les dysfonctionnements observés dans certains pays ne le sont en fait que par rapport à des critères d'efficacité et d'équité, pas forcément par rapport à des habitudes sociales bien ancrées qui ont leur propre logique. Le secteur éducatif est sans doute, plus qu'aucun autre, soumis à des pressions et des interventions sociales et politiques et il est important que la règle l'emporte sur l'intervention et l'exception (qui parfois, du fait de sa fréquence, n'en est plus une). Pour améliorer la situation, la création d'un système qui soit accepté par tous les acteurs, qui soit légitime et qui soit par conséquent opposable aux mauvaises habitudes, est souvent une condition nécessaire pour asseoir l'intégrité professionnelle du système.

indépendamment des intérêts de ceux qui le font fonctionner ou de l'intervention de ceux qui en sont extérieur mais qui peuvent chercher à influencer son fonctionnement.

Pour cela la participation des acteurs concernés à la définition des nouvelles dispositions est indispensable, tout comme et indispensable la transparence (interne au système mais surtout externe) dans les dispositions prises, les critères qui seront utilisés et la structure de responsabilité pour les mettre en oeuvre.

WB15283

C:\Documents and Settings\wb15283\My Documents\Management\Note allocation des personnels dans le primaire.doc
May 3, 2004 1:57 PM