

La mobilisation et la gestion des personnels enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne

Georges SOLAUX

Décembre 1997

L'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), le Commonwealth et le Ministère de la Coopération française ont décidé de mettre en place des équipes de travail nationales sur le thème de la gestion et de la mobilisation des personnels enseignants en Afrique subsaharienne¹. Le texte qui suit présente de façon résumée quelques aspects des réflexions qui se sont développées entre les douze pays. Il s'agit ici de rapporter partiellement ce qui doit davantage être considéré comme une recherche-action que comme une recherche stricto sensu.

Le compte rendu schématique de cette action est articulé de telle sorte que les objectifs, le cadre conceptuel et les méthodes du travail soient tout d'abord présentés. Puis, la situation économique, sociale et politique des différents pays sera précisée à partir de réponses apportées à un questionnaire. Le contenu des propositions d'actions des différents groupes nationaux est présenté dans l'ouvrage cité en référence.

Objectifs, cadre conceptuel et méthodes de travail

L'objectif essentiel vise à amener les équipes nationales à élaborer des plans d'actions destinés à mieux gérer et à mobiliser les personnels enseignants. Il s'agit de fonder ces plans d'actions sur un bilan aussi objectif que possible de la situation existante. Il s'agit aussi de faire en sorte que les cheminements empruntés par les uns et par les autres, tout en étant adaptés aux diversités nationales, présentent une cohérence suffisante afin que les rythmes de travail entre les différents pays ne soient pas trop disparates et que les domaines inventoriés permettent des comparaisons internationales. Il s'agit enfin de faire en sorte que ces plans de travail reposent sur le principe de réalité, qu'ils soient économiquement faisables, politiquement acceptables et pédagogiquement efficaces.

Cette dernière remarque nous conduit à considérer la pertinence d'un pilotage du système par ses produits (les résultats obtenus tant au niveau du système au regard des objectifs généraux assignés à l'école, qu'au niveau individuel des élèves en matière d'acquisition des connaissances), et non, de façon centrale, par ses moyens (la part de budget de l'Etat consacrée à l'école, le nombre de classes et de postes d'enseignants, les divers matériels scolaires). Une politique publique d'éducation peut aussi se définir en fonction des effets attendus, et non uniquement en fonction du souhait -traditionnellement partagé par les partenaires sociaux- que, pour faire mieux sur le plan pédagogique, il faut disposer de plus de moyens. Peut-être est-il possible d'admettre que l'on peut faire mieux au niveau des produits (au regard des résultats obtenus par les élèves) en utilisant d'une autre manière les moyens disponibles. Or l'essentiel des moyens de l'enseignement est composé de "moyens humains". Les personnels (enseignants, chefs d'établissement, corps d'inspection, responsables administratifs et de la planification) sont au coeur des processus et leurs comportements jouent un rôle central dans l'efficacité de l'institution éducative.

Dans ce cadre, si l'on définit des objectifs et des modes d'organisation, on doit également être attentif au développement des moyens d'incitation et de contrôle afin que le fonctionnement prévu soit efficacement réalisé. Cette proposition repose sur l'idée que l'énergie et la motivation des personnels de l'éducation ne se mobilisent pas de façon spontanée et que des structures d'incitation (contrôle, encouragements, sanctions) appropriées et effectives sont sans doute nécessaires.

La stratégie d'ensemble de l'opération consiste alors à faire en sorte que plusieurs pays puissent, dans un premier temps, élaborer un diagnostic global de leur système éducatif dans la dimension de la gestion des personnels (notamment enseignants) en traitant en particulier les points suivants :

¹ Alain Mingat, Directeur de Recherches au CNRS/IREDU, Dijon, a participé à la formation et à l'animation des groupes de travail entre 1993 et 1995, ainsi qu'à la rédaction d'un rapport très partiellement reproduit dans ce texte.

* aspects financiers : les modalités de paiement des salaires, les critères de fixation des rémunérations et avantages, la part des revenus complémentaires ...

* gestion nationale des personnels : multiplicité des structures chargées de la gestion, complexité de leurs rôles, manque de transparence des procédures, difficultés de mise en oeuvre de la décentralisation, moyens de saisie et de traitement de l'information concernant les enseignants insuffisants ...

* gestion des carrières : meilleur ciblage du rôle des corps d'inspection, modalités de participation des organisations professionnelles aux décisions et rationalisation de ces dernières ...

* au niveau des écoles : dans quelle mesure les responsables d'établissements ont-ils été préparés convenablement à leur fonction ?

* attente des acteurs aux différents niveaux de la hiérarchie pédagogique.

Dans un second temps, chaque pays élabore des propositions pour des actions concrètes coordonnées (en tenant compte de leur coût financier de mise en oeuvre, de la faisabilité institutionnelle concrète, et des bénéfices anticipés sur les résultats du système scolaire) dans des domaines susceptibles d'améliorer le moral, la motivation et donc l'efficacité des enseignants tels que les rémunérations, les avantages statutaires, la gestion des carrières, l'encadrement à tous les niveaux, la participation des enseignants à la définition des curriculum.

Analyse des réponses apportées aux questionnaires et situation économique, sociale et politique des différents pays

L'objectif, poursuivi par les groupes de travail, de proposer des plans d'actions nationaux économiquement viables, socialement et politiquement acceptables doit être interprété à l'aune de la situation économique et sociale des pays concernés. L'ensemble des pays francophones d'Afrique subsaharienne partage une part d'histoire commune due à la colonisation, une actualité économique dominée par les effets des Plans d'Ajustement Structurel, et de façon plus récente, par la dévaluation du Franc CFA. Cette communauté basée sur des références historiques et sociales communes ne doit cependant pas cacher de réelles différences de richesse entre les pays. Les lignes qui suivent mettent en lumière les ressemblances et différences qu'il est possible d'installer entre les pays concernés.

Les aspects macro-économiques, le choix de plans d'actions économiquement viables

Le tableau qui suit rassemble des données de base issues de l'Atlaséco de 1995 et du rapport du Programme de Développement des Nations Unies (PNUD) de 1996. Les données

font clairement apparaître qu'il existe une réelle diversité qui s'exprime par des effectifs de population qui vont de 1 082 000 au Gabon à 13 200 000 à Madagascar. Les relations entre nombre d'habitants et surface du pays montrent que la densité de la population est faible en Mauritanie avec 2,1 habitants au kilomètre carré, et nettement plus élevée au Togo. Le PNB par habitant du Gabon est 24 fois plus élevé que celui du Tchad (de 200 à 4800 dollars par tête).

L'Indice de Développement Humain (IDH) est un indicateur composite comportant trois éléments : la longévité, mesurée par l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation², et le niveau de vie d'après le PIB réel corrigé par habitant (exprimé en parités de pouvoir d'achat)³. L'IDH peut varier de 0 à 1 : plus il est proche de 1, plus le pays se situe à un niveau de développement humain élevé. L'IDH a été "mesuré" par le PNUD : les pays d'Afrique subsaharienne ont en moyenne un IDH 2,4 fois inférieur à celui des pays les plus avancés. Au sein des pays d'Afrique subsaharienne l'IDH varie lui-même du simple au double.

	Population milliers	densité ha/km ²	PNB/ habitant (dollars)	Tx alph adultes	dép.publ. d'éduc. % PIB	IDH	place du pays dans le classe- ment de l'IDH
Burkina Faso	9 730	35	370	17,4	2,3	0,228	169
Côte d'Ivoire	13 340	41	720	36,6	...	0,369	145
Gabon	1 082	4	4 800	58,9	5,7	0,579	114
Guinée	6 360	26	530	33	...	0,237	168
Madagascar	13 200	23	220	81,4	...	0,432	135
Mali	10 240	8	260	27,2	1,4	0,222	172
Mauritanie	2 200	2,1	550	36,2	4,7	0,359	150
Niger	8 500	7	250	12,4	...	0,207	174
Sénégal	7 900	40	650	30,5	3,7	0,340	152
Tchad	6 100	4,8	200	44,9	2,3	0,296	162
Togo	3 870	68	320	47,9	5,7	0,409	140

	taux alphabétisation des adultes	IDH
pays en développement	68,3	0,570
dont pays les moins avancés	46,7	0,337
dont Afrique subsaharienne	54,9	0,389
pays industrialisés	98,3	0,916
monde	76	0,759

² Mesuré par un indicateur comprenant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour un tiers le taux brut de scolarisation (tous niveaux confondus).

³ PNUD, "Le développement humain". Paris : Economica, 1995.

Ces quelques observations suffisent à montrer l'importance du critère d'acceptabilité économique pour les plans d'actions nationaux. Les actions destinées à améliorer la gestion des personnels enseignants, et à promouvoir la mobilisation de ces derniers, doivent être pensées et planifiées dans le cadre des contraintes économiques et budgétaires des différents pays. Il apparaît clairement à l'issue de la lecture du tableau précédent que les situations nationales sont toutes relativement spécifiques. Cette spécificité interdit de dicter des solutions toutes faites et immédiatement généralisables par les différents pays. Les équipes nationales ont eu pour tâche essentielle de vérifier la compatibilité entre leurs propositions et les exercices budgétaires en cours ou à venir. C'est à ce niveau qu'apparaît la nécessité, pour les équipes nationales, de disposer d'informations budgétaires et de faire preuve de capacité à l'analyse économique.

Les contraintes sociales

Les propositions des équipes nationales pour l'amélioration de la gestion et de la mobilisation des personnels enseignants sont susceptibles de toucher à des secteurs de la gestion de la fonction publique dans son ensemble. On imagine en effet difficilement qu'une augmentation de salaire accordée aux enseignants en vue de les mobiliser par exemple, ne s'accompagne pas de la revendication d'une même augmentation chez les fonctionnaires de même rang d'abord, puis chez l'ensemble des fonctionnaires ensuite. Les propositions des équipes nationales doivent ainsi s'inscrire dans le cadre de la connaissance du syndicalisme ou du monde associatif structurant la fonction publique du pays. Il est recommandé d'intégrer les différentes propositions des plans d'actions nationaux dans le cadre des stratégies des différents acteurs afin de donner à ces propositions une réelle crédibilité sociale. La connaissance des revendications portées par les représentants des différents personnels de la fonction publique est donc indispensable à tout développement innovant de la gestion des carrières, des grilles salariales et de l'encadrement. Une modification de la gestion des personnels relève de ce fait aussi du domaine sociologique.

Les contraintes politiques

Les pays francophones se caractérisent par l'organisation centralisée de l'administration. Cette centralisation constitue à la fois un héritage de la période de colonisation française qui a importé dans ces pays le modèle imaginé au début du 19^{ème} siècle par le droit napoléonien, et par la nécessité qui est faite aux jeunes démocraties africaines de réaliser leur unité politique et culturelle. L'école, en tant qu'appareil de transmission des modèles culturels dominants, joue un rôle privilégié dans l'unité culturelle à construire. Et, de ce point de vue, la centralisation de l'organisation scolaire constitue un important moyen de gestion des passions politiques. Au-

delà de ces observations générales, les contraintes politiques s'exercent par l'intermédiaire de la structuration ministérielle en place dans les pays considérés et par les choix politiques à effectuer.

La structuration ministérielle des pays considérés place la gestion des personnels enseignants au coeur des relations interministérielles. En effet, si le ministère de l'Education dispose de la responsabilité de la définition des parcours de formation ou des curricula, s'il dispose également du pouvoir réglementaire au niveau de la définition des contenus de travail des personnels, la gestion de ces derniers relève du ministère de la Fonction publique, et leur rémunération (ou la gestion de la solde) dépend du ministère des Finances. Il apparaît ainsi que la gestion des personnels relève de trois structures ministérielles différentes et qu'elle est par conséquent susceptible de souffrir de lourdeurs administratives. Il appartient aux groupes de travail de cerner le type de relations qu'entretiennent ces structures, d'en mesurer les effets sur la gestion et la mobilisation des personnels, et de proposer éventuellement des modifications dans ce domaine. L'articulation de l'organisation interministérielle que les groupes de travail nationaux peuvent analyser permettra aussi d'identifier des propositions d'évolution plus réalistes sur le plan institutionnel. Ces dernières seront intégrées dans les conceptions issues de la sociologie des organisations, afin de prendre en compte les enjeux de pouvoir générés par l'organisation ministérielle en place, et en vue d'autre part d'appréhender les résistances éventuelles aux modifications proposées.

En outre, le secteur éducatif lui-même relève de plusieurs départements ministériels comme par exemple :

- les écoles maternelles rattachées au ministère de la Promotion féminine et de l'enfance,
- un partage de l'école primaire, secondaire et de l'enseignement supérieur entre :
 - .soit un ministère de l'Enseignement pré-universitaire et de la formation professionnelle et un ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche,
 - .soit un ministère de l'Education de base et un ministère de l'Enseignement secondaire et supérieur.

D'une manière générale, il est ainsi possible de percevoir une gestion administrative de l'école "éclatée" entre des ministères qui ont la responsabilité de certains sous-secteurs, une gestion fortement mise sous tutelle des Finances et de la Fonction publique, et une gestion actuellement en organisation évolutive du fait des perspectives de déconcentration et de décentralisation.

Les analyses réalisées par les pays montrent que des difficultés de gestion des personnels résident partiellement dans cette hiérarchisation des départements ministériels : certains concours de recrutement sont retardés du fait des

Finances qui ne communiquent pas le nombre de postes ouverts aux concours ; des paiements sont retardés du fait de la Fonction publique qui ne publie pas les actes administratifs nécessaires aux liquidations de traitement etc... Bon nombre de rapports souhaitent voir les ministères de l'Education nationale de nouveau responsabilisés dans leur gestion. Certains insistent sur l'importance de transferts de compétences qui rendraient aux dits ministères une responsabilité plus globale, moins "taylorisée" sur les choses de l'école ...

La segmentation de l'action administrative entre les ministères, et au sein des mêmes ministères, tend à renforcer les tutelles hiérarchiques qui génèrent des réseaux d'information parallèles et tendent à "court-circuiter" les voies officiellement définies. La hiérarchie constatant ces déviations tente alors de rappeler sa fonction de contrôle par les voies traditionnelles de textes de rappel au "règlement". Ces derniers, outre l'encombrement administratif qu'ils provoquent, génèrent de nouveaux comportements d'évitement, de nouvelles voies de communication parallèles qui, à leur tour, nécessitent de nouveaux textes rappelant l'ordre établi voire le renforçant. Il risque ainsi de s'installer un "cercle vicieux bureaucratique" (Michel Crozier) dans lequel les pays sont plus ou moins tentés de sombrer.

Conclusion

Les propositions contenues dans les plans d'actions nationaux résultent d'une construction qui fait intervenir une multiplicité d'acteurs ou de partenaires sociaux, les autres ministères (Finances et Fonction publique), les syndicats, les représentants de la hiérarchie, l'administration elle-même. Le décideur ne peut se reposer sur une rationalité unique et dominante faisant clairement apparaître les alternatives. Il doit prendre en compte, dans la définition de ses politiques de gestion, les arguments développés par les différents groupes de pression. L'expression d'intérêts divergents voire contradictoires entre les différents acteurs (ministère des Finances et syndicats, par exemple) fait parfois l'objet d'un compromis social qui intègre les revendications syndicales et les exigences de l'équilibre budgétaire.

Le politique est ainsi présent dans la gestion des mesures destinées à modifier la gestion des personnels enseignants, et parfois accompagnées de conflits. En effet, les décisions prises en faveur des enseignants ou en leur défaveur ne

manquent jamais de provoquer des heurts entre groupes d'intérêts publics ou privés constitués. L'école et la gestion de ses personnels ont ainsi été replacées par les groupes nationaux dans un contexte très général de champ social au sein duquel s'organisent des relations de pouvoir et de domination entre ministères, entre services de gestion, entre les échelons déconcentrés, entre les échelons déconcentrés et les échelons décentralisés ... De la gestion des contradictions qui naissent de la confrontation entre le collectif national (l'Etat et les besoins nationaux), le collectif catégoriel (le monde enseignant ou de fonctionnaires et les représentants syndicaux), et l'individu (l'enseignant objet d'une mesure de redéploiement par exemple) prend corps le politique.

Au-delà des simples problèmes techniques d'amélioration des procédures administratives de gestion des personnels et de leur encadrement, ce sont bien souvent des problèmes fondamentaux de politique publique qui sont posés avec leur cohorte d'impératifs économiques et sociaux. La gestion des personnels et sa rationalisation sont présentées comme des moyens de réalisation de politique plus globale de développement du corps social.

Bibliographie

- Braud P., "Sociologie politique", LGDJ, 1994.
Commissariat général du plan, "Gérer l'emploi public", Paris : la Documentation Française, 1994.
Lacasse F., "Mythes, savoirs et décisions politiques". Paris : PUF, 1995.
Monnier E., "Evaluations de l'action des pouvoirs publics", Paris : Economica, 1992.
Muller P., "Les politiques publiques". Paris : PUF, 1994.
OCDE, "La gestion publique en mutation". Paris : OCDE, 1995.
Revue "Pouvoirs", Les groupes d'intérêt, Seuil, 1996.
Trosa S., "Moderniser l'administration". Paris : Ed. de l'Organisation, 1995.

Pour en savoir plus...

"Les politiques de gestion des personnels enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone"/Georges Solaux

Dijon : Irédu, 1997. 250 p. En collaboration avec l'ADEA et la Coopération Française.

120 F port compris.

Rappel des dernières Notes

97/4 Evaluation d'un dispositif pédagogique en lecture au Cours Préparatoire

97/6 Les docteurs de l'université et les entreprises : liens et insertion

"Les Notes de l'Irédu" est une collection à parution irrégulière - Chaque numéro peut être obtenu contre 6 F en timbres auprès du service documentation de l'Irédu (Abonnement 50 F les 10 Notes) - ISSN en cours

