



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

**Biennale de l'éducation en Afrique
(Libreville, Gabon, 27-31 mars 2006)**

Ecoles efficaces et amélioration de la qualité

Session parallèle B-2

**Les enseignants et les
directeurs d'école au cœur des
changements au niveau de
l'école et de la classe**

**Des enseignants pour les écoles rurales :
un défi pour l'Afrique**

par Aidan Mulkeen, région Afrique, Banque mondiale

**Document de travail
en cours d'élaboration**

NE PAS DIFFUSER

DOC B-2.2

Ce document a été préparé initialement pour le séminaire ministériel sur l'éducation pour les populations rurales en Afrique qui s'est tenu à Addis Abéba du 7 au 9 septembre 2005. Le séminaire était organisé par la FAO, l'IIEP et l'ADEA.. Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de(s) l'auteur(s) et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Le document est un document de travail en cours d'élaboration. Il sera présenté à la biennale de l'ADEA (Libreville, Gabon, 27-31 mars 2006) et ne doit en aucun cas être diffusé dans son état actuel et à d'autres fins.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) – 2006

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Institut international de planification de l'éducation

7-9 rue Eugène Delacroix

75116 Paris, France

Tél. : +33(0)1 45 03 77 57

Fax : +33(0)1 45 03 39 65

adea@iiep.unesco.org

Site web : www.ADEAnet.org

Des Enseignants pour les Ecoles Rurales Un défi pour l'Afrique

Cet article s'inspire des études de cas de pays menées conjointement avec la Banque Mondiale au Lesotho, au Malawi, au Mozambique, en Ouganda et en Tanzanie, au cours de l'année 2005. Il met en évidence les difficultés à garantir des enseignants de bonne qualité dans les écoles rurales isolées, et analyse les implications de :

- la politique d'affectation des enseignants
- l'utilisation des enseignants, et
- la gestion et la supervision des enseignants

Au cours de cette dernière décennie, les pays africains ont fait des progrès considérables dans le sens de l'élargissement de l'accès à l'éducation primaire. Sur le Plan régional, Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) est passé de 78% en 1998 à 91% en 2002. Cependant, la scolarisation a augmenté plus rapidement dans les zones urbaines que dans les zones rurales, et la proportion des enfants des zones rurales déjà majoritaire parmi les enfants africains non scolarisés est en forte augmentation.

De nombreux facteurs expliquent la moins forte participation des zones rurales à l'éducation. Du côté de la demande, les enfants des zones rurales peuvent trouver moins d'intérêt à la fréquentation de l'école. Tout d'abord, les coûts de renonciation à la fréquentation des écoles sont souvent plus élevés dans les zones rurales (Lockheed et Verspoor, 1991, p.158). Nombre de ménages ruraux dépendent de leurs enfants qui constituent une aide pendant les périodes de pointe comme celles des récoltes. Les écoles sont souvent organisées par rapport à un calendrier rigide aussi bien dans la journée qu'au niveau des dates des trimestres, et s'attendent souvent à ce que les enfants soient à l'école lors des périodes coïncidant avec les périodes de pointe du calendrier agricole (Taylor et Mulhall, 2001, p.136).

Deuxièmement, les parents vivant dans les zones rurales ont souvent un niveau d'instruction plus limité et peuvent accorder une importance moindre à la scolarisation. La perception de l'absence de pertinence du programme peut être renforcée par la rigidité du programme scolaire, souvent conçu pour un contexte (et quelquefois pour une culture) sans grand rapport avec celui des zones rurales. Les écoles rurales font rarement la démarche d'adapter leur programme scolaire en s'inspirant des exemples locaux, ou d'établir un lien entre le programme scolaire et les besoins locaux (Taylor et Mulhall, 2001).

Troisièmement, même lorsque les parents accordent une valeur à la scolarisation, ils n'ont peut-être pas des compétences suffisantes pour aider leurs enfants dans leur apprentissage. Les parents dans les zones rurales ont moins de probabilité d'avoir un certain niveau d'instruction et ils ont donc moins de compétences pour aider leurs enfants. Certains disent être gênés d'aborder des sujets scolaires avec leurs enfants, en

raison de leur propre manque de connaissances. De plus, les habitations des régions rurales sont souvent mal équipées pour les enfants qui doivent étudier, et manquent souvent d'installations comme l'électricité (Taylor et Mulhall, 2001).

En bref, on peut penser qu'il est plus difficile d'instruire les enfants des régions rurales. Les parents les encourageront probablement moins à fréquenter l'école, et ils verront leur temps grevé par l'aide qu'ils doivent apporter à des tâches comme l'agriculture. A l'école ils pourraient trouver que le programme scolaire n'a pas grand rapport avec leurs vies, et risquent de bénéficier d'un moins grand soutien de leur environnement familial dans leur apprentissage.

Du côté de l'offre, les gouvernements peuvent considérer qu'il est plus difficile de fournir des services d'éducation de qualité aux zones rurales. Trois facteurs se combinent et procèdent à l'érosion de la qualité de l'enseignement dans les zones rurales. Tout d'abord, dans nombre de pays africains, les enseignants préfèrent enseigner dans les zones urbaines. De ce fait, les écoles rurales se retrouvent avec des postes vacants ou prennent plus de temps pour pourvoir les postes. Même lorsque les postes sont pourvus, les écoles rurales risquent d'avoir moins d'enseignants qualifiés si les enseignants qualifiés ont un plus grand choix au niveau des postes. Quelquefois, les écoles rurales ont moins d'enseignants expérimentés car ceux ayant le plus d'expériences trouvent le moyen de partir dans des écoles plus demandées.

Deuxièmement, les enseignants des écoles rurales peuvent donner moins d'heures de cours que leurs homologues dans les zones urbaines. Tout déplacement pour aller chez le médecin, pour toucher sa paie, pour participer à une formation en cours d'emploi, ou pour aller voir sa famille peut signifier de longs parcours depuis les zones rurales et donc des journées d'absence de l'école. De plus, lorsque les enseignants doivent parcourir de longues distances à pied pour aller à l'école, ils peuvent être tentés de commencer tard et de finir tôt. Les inspecteurs se rendent moins souvent dans ces écoles isolées du fait des difficultés de transport, ce qui explique qu'il n'y ait pas réellement moyen d'éviter une lente érosion de l'année scolaire.

Troisièmement, même lorsque les enseignants font cours, il se peut que leur travail soit de moins bonne qualité. Les enseignants des régions rurales ont souvent moins facilement accès aux services de soutien que leurs homologues des régions urbaines, et moins d'opportunités de bénéficier de formation en cours d'emploi. Dans certains cas, ils ont également des difficultés à avoir accès aux livres et aux matériels pédagogiques. De plus, les parents étant en général moins instruits ont moins tendance à surveiller la qualité de l'enseignement ou à entreprendre des actions si l'enseignement est de qualité médiocre.

La combinaison de ces facteurs côté demande et côté offre fait que les enfants des zones rurales sont plus difficiles à intégrer dans l'éducation et qu'ils bénéficient d'un enseignement de qualité plus médiocre. Il n'est donc guère surprenant que les régions rurales enregistrent une plus faible participation à l'éducation et des résultats scolaires inférieurs. S'attaquer à cette disparité représente un défi majeur pour les décideurs dans l'éducation. Des actions peuvent être envisagées pour s'attaquer aux points liés à la

demande. La perception que les parents ont de l'éducation peut être améliorée au travers d'activités de sensibilisation, et les programmes pourraient être modifiés pour être plus appropriés. Cependant, il est clair qu'une grande partie de la solution se trouve du côté de l'offre, c.-à-d. garantir un nombre adéquat d'enseignants bien formés, motivés et engagés dans les zones rurales.

Attirer les enseignants dans les écoles rurales : les problèmes d'affectation

On considère souvent que le problème des enseignants se réduit à un problème de nombres d'enseignants. S'il ne fait aucun doute qu'un grand nombre de pays ont des problèmes au niveau de l'offre d'enseignants, il existe des problèmes tout aussi importants au niveau de l'affectation des enseignants. Dans de nombreux pays, il existe des enseignants qualifiés au chômage dans les régions urbaines, alors que des postes restent vacants dans des zones rurales. Ce schéma d'excédents et de pénuries simultanés montre clairement que le problème des enseignants dans les écoles rurales **ne pourra se résoudre en multipliant simplement le nombre des enseignants**. Il faut des politiques garantissant l'affectation des enseignants dans les écoles où ils sont nécessaires.

TABLEAU 1: RESUME DES DIFFERENCES RURALES-URBAINES DANS 5 PAYS

	Mozambique	Lesotho	Malawi	Ouganda	Tanzanie
Qualification des enseignants	Différences importantes entre les provinces & à l'intérieur des provinces, par ex. dans la ville de Maputo 8% ne sont pas formés contre 58% dans la province de Manica	Dans les plaines, 24% des enseignants ne sont pas qualifiés. Dans les montagnes 51% ne sont pas qualifiés	Les données disponibles ne font pas état de différences dans la répartition rurale-urbaine (un classement plus fin pourrait modifier ce résultat)	Certaines régions essentiellement rurales et peu sûres ont de nombreux postes vacants et utilisent des professeurs non formés	On trouve des enseignants mieux qualifiés dans les régions urbaines, par ex. les enseignants de terminale (Grade A) à Dar Es Salaam 68% et à Lindi 39%
RME & RMQE	Le RME est de 54 à Maputo et de 67 à Manica. Le RMQE est de 59 à Maputo, et de 162 à Manica.	Pas une grande variation au niveau du RME. Plus grandes différences au niveau des qualifications 51% des enseignants non qualifiés dans les zones montagneuses, 24% dans les plaines	Le RME moyen rural est de 77 & urbain de 44. Les différences sont encore plus importantes dans les zones éloignées comme Kalulu avec 139	Le RME moyen est de 56	Le RME moyen est de 58, à Dar es Salaam 53, à Kigoma 74
Résultats des élèves	Les résultats des examens des écoles ne montrent pas de différences, mais les résultats en lecture & maths du SACMEQ sont moins bons dans les écoles rurales	Les taux de redoublement sont plus élevés, et les résultats des tests du SACMEQ sont moins bons dans les écoles rurales	Les résultats en lecture & maths du SACMEQ sont moins bons dans les écoles rurales	Les résultats en lecture & maths du SACMEQ sont moins bons dans les écoles rurales	
Sexe de l'enseignant	Près de 80% des enseignants sont des femmes. Les femmes sont plus réticentes à accepter des postes dans les écoles rurales	Près de 80% des enseignants sont des femmes, et représentent 70% même dans les zones montagneuses	82% des enseignants urbains sont des femmes, et les femmes représentent 31% des enseignants des régions rurales	Difficile d'attirer/de garder les femmes dans les écoles rurales éloignées	Concentration des enseignantes dans les écoles urbaines, pénurie dans les écoles rurales

Nombre de pays indiquent que les enseignants ont une forte préférence pour les postes urbains. Au Ghana par exemple, plus de 80% des enseignants disent préférer enseigner dans les écoles urbaines (Akyeampong et Lewin, 2002, p.346). Cette préférence des enseignants pour les postes urbains s'explique par un certain nombre de raisons logiques. Une des inquiétudes qui entoure le travail en zone rurale a trait à la qualité moins agréable de la vie dans ces régions. Les enseignants s'inquiètent de la qualité des logements (Akyeampong et Stephens, 2002, p.269-270), des salles de classe, des ressources scolaires et de l'accès aux activités de loisirs (Towse et al, 2002, p .645).

Les questions de santé constituent une autre source d'inquiétude majeure. Les enseignants peuvent croire que vivre dans les régions rurales implique un plus grand risque de maladies (Akyeampong et Stephens, 2002, p.269-270), et un accès moins facile aux soins de santé (Towse et al, 2002, p.645).

Les enseignants peuvent également penser que les zones rurales offrent moins d'opportunités en matière d'avancement de carrière. Les régions urbaines permettent un accès plus facile à l'enseignement supérieur (Hedges, 2000). De plus, les enseignants des zones rurales ont moins de possibilités de participer à des activités de développement, ou à des consultations nationales ou de s'engager dans des organisations représentatives. Les enseignants des zones rurales trouvent également plus difficile d'assurer le règlement de leurs salaires par les administrations régionales de l'éducation, et doivent même quelquefois faire face à des obstacles ou à la corruption des responsables.

Le problème est encore plus grave lorsque la majorité des élèves enseignants viennent d'un milieu différent. Au Ghana, les enseignants sont en général issus d'un milieu socio-économique plus élevé que la moyenne pour l'ensemble du pays (Akyeampong et Stephens, 2002) et viennent en très grande partie de zones urbaines. Hedges (2002, p.364) décrit leur réticence à accepter un poste en zone rurale :

Chez les enseignants récemment formés et ayant un comportement moderne individualiste, il existe une peur profonde de devenir "un villageois" s'ils passent trop de temps dans un village isolé sans avoir accès à une éducation complémentaire ; ce terme de villageois montre comment certains ghanéens instruits perçoivent l'ignorance des habitants des zones rurales.

Genre

Le schéma d'affectation a des implications sur l'égalité entre les sexes. En Afrique Subsaharienne, la scolarisation et le maintien des filles à l'école est plus limité que chez les garçons. La sous-représentation des filles tend à être plus importante dans les communautés rurales et parmi les communautés les plus désavantagées. Il existe un certain nombre de facteurs qui peuvent avoir un impact sur la rétention des filles dans les écoles et, l'un des plus importants est la présence d'enseignantes dans l'école (Bernard, 2002). La présence d'enseignantes dans une école peut aider à faire de l'école un environnement plus sûr pour les filles. De nombreuses filles en Afrique sont obligées d'abandonner l'école car les directeurs d'école sont insensibles aux questions du genre,

notamment aux abus sexuels et à l'intimidation (PANA, 2003). De plus, la présence de femmes à des postes de responsabilité et de direction dans les écoles est un facteur important pour représenter les modèles de rôles assignés à chacun des sexes.

Les enseignantes peuvent être encore plus réticentes que leurs homologues masculins à accepter un poste rural, et les zones rurales comptent moins d'enseignantes que les zones urbaines (Gottelmann-Duret et al, 1998, p.21-22). Dans certains cas envoyer des femmes seules en poste dans des régions qu'elles ne connaissent pas peut créer des problèmes culturels, et même se révéler risqué (Rust et Dalin, 1990; VSO, 2002, p.34). Pour une femme célibataire, être envoyée dans une zone rurale isolée peut être considéré comme limitant ses possibilités de mariage (Hedges, 2000). Dans certains pays comme au Ghana, la politique veut que les femmes ne soient pas affectées dans des régions rurales (Hedges, 2002, p.358). Pour une femme mariée, un poste en zone rurale peut impliquer une séparation avec sa famille, si son mari ne peut se déplacer pour des raisons culturelles ou économiques (Gaynor 1998). Lorsque les femmes sont affectées dans des zones rurales, elles *peuvent penser que le système n'a pas été équitable avec elles et donc demander un transfert précoce* (Hedges, 2002, p.358).

VIH/SIDA

Bien que le VIH/SIDA soit une menace dans toutes les régions, il le devient plus encore dans les régions rurales que dans les villes. *Plus des deux tiers de la population des 25 pays africains les plus touchés vivent dans les zones rurales* (FAO, 2005). De plus, *l'information et les services de santé sont moins disponibles dans les régions rurales que dans les villes. Les populations rurales ont donc moins de probabilités de savoir se protéger du VIH et si elles tombent malades, moins de probabilités de se soigner* (FAO, 2005).

La prévalence du SIDA dans les zones rurales et l'absence d'installations médicales rendent les affectations en zones rurales encore moins attrayantes pour les enseignants (Smith et McDonagh, 2003, p.35). Il ne faut pas sous-estimer l'importance du VIH pour les enseignants. En Afrique on estime que 26 000 enseignants, soit 9,4% de la totalité des enseignants en poste en 1999 pourraient décéder de maladies liées au SIDA dans les dix années à venir (Bennell, Hyde et Swainson, 2002). En Afrique du Sud, des tests VIH effectués sur 17000 enseignants ont révélé que 12,7% étaient VIH positifs, avec une prévalence plus élevée chez les enseignants des régions rurales et les enseignants les plus jeunes et les moins expérimentés (CSA, 2005).

Dans certains cas, les enseignants malades sont envoyés en poste dans des centres urbains pour leur permettre d'avoir accès aux services médicaux. Bien qu'ils ne participent pas réellement à l'amélioration de l'enseignement dans les régions urbaines, leur disparition des zones rurales ne fait qu'accroître la fracture entre les régions rurales et urbaines (Kelly, 2000, p.68). Au Ghana, par exemple, une mauvaise santé est la raison la plus fréquemment invoquée pour des transferts précoces (Hedges 2002). En Ouganda, la politique veut que les enseignants ayant des problèmes de santé soient envoyés en poste

dans des écoles à proximité des installations médicales. Le Mozambique envisage d'adopter une politique similaire.

Langue et groupes ethniques

L'affectation est encore plus compliquée lorsqu'il existe des groupes ethniques ou linguistiques multiples dans un pays. Les enseignants peuvent avoir quelques réticences à habiter dans un endroit où la première langue est différente de la leur. Au Malawi, les élèves enseignants appartiennent à une variété de tribus et possèdent une variété de premières langues, ce qui peut poser des problèmes pour les affecter dans des régions ayant un groupe linguistique dominant différent des leurs. De même, au Ghana la première langue est un critère qui n'est pas pris en compte dans l'affectation d'un enseignant, mais elle peut être très importante dans le cadre de l'expérience des enseignants (Coultais et Lewin, 2002). Un enseignant qui ne parle pas couramment la langue locale peut se sentir isolé sur le plan professionnel et social dans la région (Brodie et al, 2002).

Les pays ont diverses façons de faire face au problème des affectations, comme le montrent les exemples du Mozambique, du Malawi et du Lesotho.

Affectation des enseignants au Mozambique

Au Mozambique, l'affectation des enseignants est décidée au niveau provincial, et chaque province forme, recrute et procède à l'affectation de ses propres enseignants. Le principe général veut que les diplômés de chaque école de formation des enseignants d'une province soient obligés d'enseigner dans cette province. Le recrutement des enseignants nouvellement formés se fait normalement de façon automatique, mais il y a eu des cas où les provinces ne disposaient pas de fonds suffisants pour recruter tous les enseignants fraîchement diplômés.

La capacité de formation des enseignants est répartie de façon inégale. Le district de Maputo City forme plus d'enseignants qu'il n'en a besoin, et il existe un système qui permet aux enseignants de se porter volontaires pour un transfert vers une autre province. Cependant, seuls 107 enseignants ont accepté d'être transférés en 2004. Ce déséquilibre se retrouve dans les différences notoires entre les provinces. A Maputo City, seuls 8% des enseignants des premières années du primaire n'avaient pas de formation, contre 62% à Niassa. Les provinces rurales possèdent à la fois un rapport maître-élève plus élevé (RME) et un rapport maîtres qualifiés-élèves (RMQE) plus élevé. Ceci donne un plus grand nombre de postes vacants et une plus grande proportion d'enseignants sans formation dans les zones rurales.

TABLEAU 2: ENSEIGNANTS ET FORMATION PAR PROVINCE (2004)¹

	Elèves	Enseignants Formés	Nombre Total d'enseignants	% sans formation	RME	RMQE

¹ Ministère de l'Education Mozambique, Enquête Scolaire Annuelle 2004

Cabo Delgado	242 105	1 663	3 036	45	80	146
Gaza	233 633	1 751	3 939	56	59	133
Inhambane	241 818	1 931	3 705	48	65	125
Manica	223 738	1 382	3 318	58	67	162
Maputo Cidade	164 388	2 782	3 022	8	54	59
Maputo Província	192 614	2 174	3 474	37	55	89
Nampula	487 989	3 998	7 189	44	68	122
Niassa	160 228	1 251	3 262	62	49	128
Sofala	242 808	2 304	3 070	25	79	105
Tete	251 621	2 183	3 924	44	64	115
Zambézie	630 622	3 929	6 286	37	100	161
Total	3 071 564	25 348	44 225	44	69	121

D'autres problèmes d'affectation des enseignants se posent **à l'intérieur** des provinces. Les enseignants fraîchement qualifiés sont affectés dans des écoles, en fonction des besoins identifiés au niveau de la province. Nombre d'enseignants sont heureux de travailler dans des villes de province, mais réticents à travailler dans des régions plus isolées à l'intérieur de la province. Les responsables du Ministère indiquent que les enseignantes en particulier, ne veulent pas accepter d'affectations rurales. Les enseignants affectés dans des écoles isolées refusent souvent de prendre leur poste. Les enseignants qui refusent un poste ne sont pas employés, mais souvent ils font renouvellement leur demande ultérieurement pour d'autres postes devenus vacants.

Il est clair que le système actuel d'affectation ne fonctionne pas efficacement. Bien que le système soit conçu pour garantir une offre adéquate dans chaque province, il existe des inégalités dans la répartition entre les provinces et à l'intérieur des provinces. La répartition logique des enseignants à l'intérieur des provinces est sapée par l'incapacité à mettre en place cette affectation. Les enseignants qui reçoivent une affectation non souhaitée peuvent refuser le poste, et peuvent faire une demande ultérieurement et obtenir un poste dans une région urbaine.

Affectation des Enseignants au Malawi

Depuis l'introduction de l'Enseignement Primaire Gratuit en 1994, le recrutement des enseignants se fait en engageant des enseignants temporaires sans formation qui sont ensuite formés dans le cadre du programme MIITEP² (Programme intégré de formation des enseignants en cours d'emploi au Malawi). Ce recrutement est centralisé, et les enseignants sont affectés dans des écoles en fonction des besoins. Les candidats ne sont pas recrutés pour un endroit donné, et il n'existe pas de politique spécifique de

² Ce processus sera modifié avec la réintroduction d'un programme de formation des enseignants effectué dans une « école de formation » à partir de septembre 2005. Avec ce système, les enseignants iront dans des écoles de formation, et une fois leur première année de formation terminée, ils seront affectés à des écoles.

recrutement pour choisir les enseignants des régions rurales. La demande de places pour une formation d'enseignants est élevée, et les qualifications requises sont plus sévères.

Dans le cadre du système MIITEP, l'affectation des enseignants se décidait au point de recrutement. L'idée était d'affecter les enseignants vers des écoles rurales où le besoin était le plus important. Cependant, de nombreux enseignants, en particulier les femmes, trouvaient de bonnes raisons pour ne pas être envoyés dans les régions rurales. Pour les enseignantes, l'argument utilisé était souvent celui du couple marié. Si le mari d'une femme est basé dans une région rurale, le ministère ne forcera normalement pas la femme à quitter la région.

Une fois affectés, les enseignants pouvaient demander un transfert vers d'autres régions. Pour les enseignantes, le transfert était souvent demandé pour se marier, et on a même entendu parler de femmes prétextant un faux mariage pour obtenir un transfert. Il est rare de trouver des enseignantes dans les régions rurales, à moins qu'elles ne viennent avec leur mari (si par exemple, tous deux sont enseignants). Les enseignants ont quelquefois réussi à obtenir un transfert pour faire des études plus poussées qui nécessitent l'accès à l'électricité. La maladie peut également être une autre raison majeure de transfert. Au Malawi, les ARV sont distribués gratuitement aux personnes avec le VIH, mais seul un petit nombre d'hôpitaux peut les délivrer ou même diagnostiquer le VIH. Il n'existe aucun accord formel permettant aux enseignants malades de déménager vers des régions à proximité des hôpitaux. Néanmoins, les responsables de l'éducation de la région autorisent souvent ces transferts pour des raisons humanitaires.

Dans l'ensemble, les mutations sont fréquentes chez les enseignants. En 2004, plus de 4000 enseignants, soit 10% de la population de enseignants ont été transférés vers d'autres écoles. La plupart de ces mutations sont demandées par les enseignants eux-mêmes. Les enseignants qui veulent déménager peuvent se heurter à des délais très longs, mais finiront par se retrouver là où ils souhaitent aller. Les enseignants qui jouissent d'une grande influence ou qui pour des raisons humanitaires ont un besoin urgent de déménager (en cas de mariage ou de maladie) peuvent obtenir une réaffectation vers les régions urbaines.

Dans certains cas, les enseignants ont réussi à obtenir un transfert même sans qu'il y ait de poste vacant dans l'école où ils sont envoyés. De ce fait, certaines écoles urbaines sont en sureffectif considérable et les enseignants ont une charge de travail relativement légère. Comme il existe un mouvement constant de mutations initié par les enseignants, et pas d'apport régulier de nouveaux enseignants, il y a une surabondance d'enseignants dans les régions les plus demandées et une pénurie dans les régions les moins recherchées. On cite le cas extrême d'une école à Blantyre avec 20 salles de classes et 111 enseignants, dont 90 sont des femmes.

Il est reconnu que le système d'affectation des enseignants ne fonctionne pas équitablement, et les rapports maîtres- élèves varient considérablement entre les régions urbaines et rurales. Les zones rurales ont une moyenne de 77 élèves par enseignant, et les zones urbaines de 44.

Les enseignantes sont fortement surreprésentées dans les régions urbaines, en raison peut-être de la possibilité à demander un transfert sur les lieux où se trouve le mari. Dans les zones urbaines, 82% des enseignants sont des femmes, comparé à 31% dans les zones rurales. Cependant, il n'y a pas réellement de preuve permettant de dire que les enseignants dans les zones rurales sont moins instruits.

TABLEAU 3: ECOLES, ENSEIGNANTS ET RME AU MALAWI³

	Zones Rurales	Urbaines	Total
Nombre d'écoles	4 932	171	5 103
Elèves	2 896 356	270 430	3 166 788
Enseignants			
Hommes	26002	1 100	27 102
Femmes	11 803	5 047	16 850
Total	37 805	6 147	43 952
% Femmes	31	82	38
RME	77	44	72

Ces données nationales sont basées sur un classement des écoles en deux catégories : rurale ou urbaine. Cependant, les écoles rurales à proximité des centres urbains sont beaucoup plus attrayantes que les écoles rurales isolées. Les données des six zones (3 à proximité des centres de population et 3 dans des zones rurales éloignées) montrent que les zones rurales éloignées ont des rapports maîtres- élèves beaucoup plus élevés.

TABLEAU 4 : DONNEES SUR LES ECOLES DE 6 ZONES RURALES SELECTIONNEES AU MALAWI

Nom	Commentaires	Ecoles	Elèves	Taille moyenne des écoles	Enseignants	RME
Ching'ombe	Près de Lilongwe	15	15 387	1 026	355	43
Songani	Près de Zomba	21	18 574	884	321	58
Chikala	Près de Zomba	16	13 900	869	175	79
St Pauls, Zomba	Rurale éloignée	6	3 955	659	28	141
Kalulu, Nsanje	Rurale éloignée	8	5 956	745	43	139
Chilipa, Mangochi	Rurale éloignée	22	11 910	541	102	117

³ Statistiques de l'Education 2004, p.4

Affectation des enseignants au Lesotho

Le Lesotho possède quelques régions très montagneuses où il est difficile de se rendre, et où les infrastructures sont médiocres et le climat inhospitalier. Vu la dispersion de la population, les écoles dans les régions montagneuses sont en général plus petites que celles des régions urbaines.

L'affectation des enseignants est assurée grâce au recrutement local d'enseignants. Le Ministère « accorde » des enseignants aux écoles en fonction de la population de l'école et de considérations budgétaires. Une fois que l'école se voit attribuer un poste, le comité de gestion de l'école peut choisir un enseignant. Dès que l'enseignant est identifié, les papiers sont envoyés pour ratification à la Commission du Personnel Enseignant (Teacher Service Commission (TSC)) afin que les salaires soient payés par le gouvernement.

Ce système de recrutement local comporte un certain nombre d'implications. Les enseignants ne sont pas affectés à des écoles. Ils font une demande pour l'école où ils aimeraient travailler. Les écoles n'ont pas de problème d'enseignants refusant des postes, puisque les personnes qui ne souhaitent pas travailler dans les zones rurales ne font pas de demande pour ces régions.

Le système de recrutement local est plus ouvert aux influences locales qu'un système d'affectation centralisé. Même si le poste fait l'objet d'une annonce, nombre d'écoles ont déjà fait leur choix avant d'entamer le processus de sélection. Dans certains cas, c'est une personne locale qui est embauchée de préférence à quelqu'un de l'extérieur. Il y a même eu des cas où des enseignants diplômés ont été rejetés par les communautés qui souhaitaient engager un maître local (mais sans qualifications).

Ce système permet donc de pourvoir la plupart des postes d'enseignement, et les variations entre le rapport maître-élève des régions urbaines et celui des régions rurales sont très limitées. Cependant, les enseignants qualifiés peuvent plus facilement faire une demande pour un poste dans des régions urbaines, ce qui fait que nombre d'écoles rurales recrutent des enseignants non qualifiés. Les données de recensement scolaire indiquent que seuls 24% des enseignants dans les régions de plaines sont non qualifiés, comparé à 51% dans les régions montagneuses.

TABLEAU 5 : QUALIFICATION DES MAITRES AU LESOTHO

ZONES ECOLOGIQUES	% non qualifiés		
	FEMMES	HOMMES	TOTAL
Plaines	21	39	24
Contreforts	35	58	39
Montagne	47	60	51
Vallée de la Rivière Senqu	26	59	35

Ces derniers chiffres masquent des pénuries encore plus importantes d'enseignants qualifiés dans les écoles les plus isolées. Un enseignant encadreur de districts⁴ a brièvement décrit l'offre d'enseignants dans neuf écoles rurales dont il a la responsabilité. Comme le montre le tableau ci-dessous, moins d'un tiers des enseignants de ces écoles étaient qualifiés. Ces écoles isolées ne disposaient en général que d'un seul enseignant qualifié (le directeur) et deux de ces écoles n'avaient aucun enseignant qualifié.

TABLEAU 6 : LES ENSEIGNANTS DANS NEUF ECOLES RURALES AU LESOTHO

Ecole	Elèves	Enseignants qualifiés (ainsi que le directeur)	Enseignants non qualifiés	Enseignants volontaires (non rémunérés)	RME	Elèves par maître qualifié
A	70	1	0	3	70	70
B	278	1	4	0	56	278
C	292	1	3	0	73	292
D	365	4	4	0	46	91
E	123	1	4	0	25	123
F	382	1	5	0	64	382
G	100	0	4	0	25	INF
H	68	0	2	0	34	INF
I	250	2	1	0	83	125
Total	1 928	11	27	3	51	175

Ce système a également eu pour effet d'accroître le nombre d'enseignants volontaires dans les écoles rurales. Il s'agit en général de personnes locales (en général des filles) ayant suivi un enseignement secondaire mais n'ayant pas de travail. Elles se portent volontaires pour enseigner gratuitement dans les écoles locales, espérant obtenir un poste lorsqu'il y aura une vacance. Si ce travail gratuit s'est révélé utile pour les écoles, des tensions sont apparus dans certains cas si aucun poste ne se matérialisait, ou lorsque le poste était accordé à une autre personne.

Une autre difficulté liée au système est celle du ministère à transférer des enseignants d'écoles où les effectifs sont en baisse. La construction de nouvelles écoles dans les zones rurales a généré une diminution des effectifs dans certaines des anciennes écoles. Lorsque l'école est perçue comme étant de qualité médiocre, les parents peuvent déplacer leurs enfants vers les écoles de proximité, ou tout simplement les retirer ce qui entraîne une chute des effectifs dans certaines écoles. Les administrations scolaires sont réticentes à autoriser le transfert d'un maître hors de l'école. Et surtout, les autorités ecclésiastiques peuvent être sensibles à l'érosion de leurs écoles et s'opposer au transfert des enseignants.

⁴ Source : M. Mofota Phatela, Enseignant encadreur des districts, Qacha's Nek.

Systèmes d'affectation des enseignants

Ces cas illustrent les principales méthodes d'affectation des enseignants. Dans la pratique, il existe deux systèmes principaux : l'affectation par une autorité centrale ou l'affectation par « un système de marché » (Lewin, 2000, p. 30). Au Mozambique et au Malawi, l'affectation est centralisée. Au Malawi, elle se fait au niveau national, et au Mozambique elle est décidée au niveau provincial. Au Lesotho il existe un système de marché dans lequel les écoles sont libres de choisir leurs propres enseignants, et les enseignants choisissent les écoles où ils veulent faire une demande.

Planification centralisée des affectations.

L'affectation centralisée est un modèle qui existe depuis longtemps dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et il est en général considéré comme un modèle permettant une affectation rationnelle des enseignants (Penrose, 1998). La planification centralisée a l'avantage d'être loin des pressions locales, et peut rapidement devenir équitable et transparente. Cependant, les systèmes fortement centralisés sont dépendants de la qualité de l'information qu'ils reçoivent des écoles, et pâtissent du trop grand nombre de décisions en attente et du manque d'attention aux besoins individuels du personnel enseignant (Gottelmann-Duret et Hogan, 1998; Rust et Dalin, 1990).

L'incapacité à mettre en place une affectation rationnelle est une des principales faiblesses qui souvent dans la pratique mine les systèmes centralisés. Les enseignants peuvent essayer de contourner la politique d'affectation du Ministère de l'Education sous des prétextes fallacieux de santé, exploitant la médiocrité des fichiers et/ou en refusant de prendre les postes qui leur sont attribués (Hedges, 2000). Les enseignants qui ne prennent pas leur poste rural constituent un problème pour les décideurs. S'ils sont ultérieurement autorisés à prendre le poste qu'ils souhaitent, ils affaiblissent le système des affectations. Si on ne les y autorise pas, alors le système perd un enseignant formé.

Exemple

Deux enseignants A et B souhaitent travailler dans une région urbaine, mais sont en poste dans une région rurale. L'enseignant A accepte le poste et déménage dans la région rurale. B refuse le poste et reste sans emploi. Plus tard un poste se retrouve vacant dans un endroit recherché, et les deux enseignants font une demande. Le choix qui se présente est difficile. Si le poste est donné à A, le poste rural devient vacant et difficile à pouvoir. Si le poste est donné à B, alors B, en refusant le poste rural, est arrivé à ses fins beaucoup plus rapidement que A. Les autres observent la situation, et tout enseignant pouvant se permettre une période de chômage comprend très vite que la façon la plus rapide d'obtenir le poste souhaité est de refuser les postes dans les zones rurales.

L'incapacité à faire respecter l'affectation prévue a des conséquences sérieuses. Au Ghana, une étude récente sur 262 enseignants nouvellement formés et en poste dans quatre districts ruraux indique que 115 ne sont pas arrivés à leur poste. Le refus très courant d'accepter les postes ruraux affaiblit le système d'affectation rationnelle (Hedges, 2000), et contribue à nourrir le manque de conviction des administrateurs qui doutent

qu'il soit possible de réaliser des progrès importants dans des schémas d'affectation déséquilibrée (Gottelmann-Duret et al, 1998).

Un grand nombre de pays ont envisagé de décentraliser le processus de recrutement des enseignants au niveau local. La décentralisation de l'affectation des enseignants comporte des avantages et des risques. Plus le système est local, plus il a de probabilités de connaître les besoins de l'école, et d'apporter une réponse rapide et flexible aux besoins. Cependant, une structure locale ouvre la porte à une influence abusive possible de personnes puissantes sur les décisions d'affectation, en particulier dans les pays disposant d'une capacité administrative limitée aux niveaux du district et au niveau local (Hallak, 1990). En Afrique, les administrateurs opérant au niveau local sont souvent exposés à la pression de personnalités influentes dans les communautés locales, et il est possible de les voir prendre des décisions partiales. Il est nécessaire de disposer de systèmes améliorés d'automatismes régulateurs pour assurer équité, justice et efficacité dans l'affectation des enseignants au niveau du pays (Gottelmann-Duret, 1998, p.43).

Le système de marché

Dans le système de marché, les enseignants ne sont pas affectés à des écoles, mais postulent pour certains postes dans des écoles spécifiques. Avec ce système, les autorités centrales n'ont plus à supporter le fardeau de l'affectation des enseignants. En effet, les enseignants prennent en main leur propre affectation en cherchant des postes. Cela donne aux écoles individuelles plus d'autonomie dans le choix de leurs enseignants. Les écoles ont plus de probabilités de choisir des enseignants qui accepteront le poste, et souvent elles recrutent des locaux. Cependant, il se produit des « effets de marché », et les enseignants les plus demandés (les plus qualifiés) ont tendance à obtenir les postes les plus recherchés. Au Lesotho, le système de marché a eu pour effet pratique de permettre à la majorité des écoles de pourvoir leurs postes d'enseignants, mais les écoles isolées bénéficient d'enseignants moins qualifiés.

Stratégies pour rétablir les déséquilibres des affectations

Les décideurs ont essayé un certain nombre de stratégies pour rétablir les déséquilibres en matière d'affectation des enseignants. Les principales stratégies peuvent se diviser en plusieurs catégories :

- Mesures incitatives pour encourager les enseignants à aller dans les zones rurales
- Transfert forcé des enseignants
- Recrutement ciblé

Mesures Incitatives

Certains pays ont eu recours à des mesures incitatives pour rendre les postes en zones rurales plus attrayants. Dans certains cas, ces mesures sont financières, sous forme d'indemnités pour compenser les difficultés de la vie sur place, d'indemnités de voyage, ou de logement subventionné. Ces mesures peuvent ne pas être monétaires et prendre

d'autres formes comme par exemple, un congé spécial d'étude ou de meilleures opportunités de formation (Gaynor, 1998, p.17; Craig, Kraft & Plessis, 1998).

Au Mozambique, il existe un système de compensation financière pour les enseignants qui sont affectés dans les régions rurales. Les écoles sont classées en quatre catégories de lieu, allant des écoles urbaines aux écoles les plus isolées, et les enseignants reçoivent une prime de salaire selon l'emplacement de l'école. Même si cette compensation financière paraît intéressante, elle est atténuée par deux facteurs : d'abord, le versement dépend de l'emplacement de l'école et de la qualification de l'enseignant. Pour les enseignants ayant peu de qualifications (la majorité des enseignants du primaire), il n'y a aucune prime. Pour les enseignants ayant une qualification moyenne (qualifications N3, IMAP), la différence entre enseigner dans une ville de province et une école éloignée est relativement faible (que 14% du salaire). Deuxièmement, les enseignants qui font une double vacation reçoivent une prime de 60% de leur salaire de base. Les écoles à double vacation se trouvent plus fréquemment dans les régions à forte densité de population, et les enseignants dans les villes ont plus de chance d'améliorer ainsi leurs revenus.

Au Lesotho, il existe une indemnité pour les difficultés de la vie sur place qui est payée sous forme de somme fixe de 275 M par mois. Cela représente 20% du salaire d'un enseignant non qualifié, mais ne représente que 10% du salaire d'un enseignant qualifié. Ceci est de façon générale considéré comme trop maigre pour encourager les enseignants les plus qualifiés à aller dans les régions éloignées. Comme l'explique un enseignant encadreur des districts (EED) le coût du voyage pour toucher son chèque mensuel, et le coût des produits de base, notamment le carburant, peuvent dépasser le montant de cette prime. De plus, l'indemnité pour les difficultés de vie est déterminée par le classement très général des écoles. Les enseignants dans les écoles rurales éloignées des plaines ne reçoivent pas d'indemnités, alors que les enseignants dans les villes de régions montagneuses les touchent.

TABLEAU 7 : MESURES INCITATIVES POUR ENCOURAGER LE DEMENAGEMENT EN ZONES RURALES

	Mozambique	Lesotho	Malawi	Ouganda	Tanzanie
Incitations zones Rurales	Paiement de prime jusqu'à 100% du salaire. Mais seulement aux enseignants très qualifiés. La majorité des enseignants du primaire ne reçoivent pas d'incitation financière pour aller dans les zones rurales.	Une prime fixe de 275 Malotis (47\$ US) par mois pour aller dans une région de montagne.	Actuellement pas d'incitations pour aller dans les zones rurales, mais envisagé. Les données SIGEE montrent de fortes corrélations entre le logement & les enseignantes	En 2001, a introduit une indemnité pour les difficultés de la vie qui représente 20% du salaire pour les régions "difficiles à atteindre". Seuls les enseignants qualifiés y ont droit. Il y a eu quelques difficultés pour décider quelles sont les écoles difficiles à atteindre.	Aucune actuellement – il y en avait dans les années 80 ; abolies dans les années 90. PEDP a donné la priorité au logement pour les enseignants ruraux, mais dans la pratique ce n'est pas appliqué

Ces cas mettent en évidence deux leçons générales concernant l'usage des mesures incitatives. D'abord, les incitations doivent être substantielles pour compenser les coûts sociaux et économiques de la vie dans les zones isolées. Deuxièmement, les systèmes de

mesures incitatives exigent un système équitable de classement des écoles. Les classements généraux peuvent accorder des primes aux enseignants travaillant dans de petites villes, et faire très peu pour accroître l'offre d'enseignants dans les écoles les plus isolées.

Enfin, les contre mesures proposées par les écoles urbaines peuvent l'emporter sur ces programmes de mesures incitatives. Au Mozambique, les écoles urbaines ont plus de probabilités de pratiquer un enseignement à double vacation, ce qui implique une prime de salaire. Dans d'autres pays, les écoles des communautés plus riches peuvent collecter de l'argent auprès des parents au travers de contributions volontaires ou des associations de parents élèves. Ces ressources supplémentaires peuvent être utilisées pour offrir des avantages supplémentaires, ou même un supplément de salaire aux enseignants.

Logement

Le logement est une autre mesure importante pour encourager les enseignants à déménager dans les zones rurales. Lorsque les enseignants ne peuvent vivre à proximité des écoles, ils risquent de passer beaucoup de temps à se déplacer, souvent au détriment de leur travail à l'école. Le logement est particulièrement important pour les enseignantes. Au Malawi, les données du SIGEE indiquent un lien très étroit entre la disponibilité de logements dans une région et la présence de enseignantes dans les écoles. De même, en Ouganda, une étude récente sur le Taux de Déperdition des Enseignants des Ecoles Primaires considérait l'offre de logement comme un facteur clé pour garantir le maintien des enseignants, en particulier dans les régions rurales⁵. Actuellement, 15% des subventions pour les locaux scolaires (School Facilities Grants (SFG)) sont affectés à la construction de logements pour les enseignants.

Au Mozambique, le Ministère n'offre normalement pas de logement mais dans la pratique, certaines écoles disposent d'un logement pour le directeur. De plus, certaines ONG et même certaines communautés locales, ont construit des logements pour les enseignants afin de rendre les postes ruraux plus attrayants. Au Lesotho, les logements pour enseignants ne sont normalement pas fournis, mais certaines ONG et groupes communautaires proposent des logements.

Bien que les logements de qualité à proximité des écoles soient une mesure incitative pour les enseignants, et en particulier pour les enseignantes, cette mesure peut se révéler onéreuse, en particulier si le gouvernement est aussi responsable de la maintenance courante des bâtiments. Il peut également être difficile de récupérer un logement pour un nouveau maître, en particulier si cela met en difficulté une famille touchée par la maladie ou la mort d'un enseignant.

⁵ Rapport de l'Etude sur le problème de la Déperdition des Enseignants du Primaire avec un accent spécial sur la retraite précoce, la démission et les enseignants quittant l'enseignement (2004).

Affectation Forcée

Il y a également eu des tentatives de régler la question en forçant les enseignants à se déménager vers les zones rurales (Gottelmann-Duret et al, 1998, p.39). Si cette stratégie se fait à peu de frais, elle peut détruire le moral des enseignants et entraîner une forte rotation des enseignants. En Afrique du Sud, l'effort fait pour forcer la réaffectation des enseignants vers des régions rurales n'a pas donné de résultat. Le corps enseignant essentiellement composé de femmes en Afrique du Sud n'était pas suffisamment mobile pour répondre aux besoins de dotation en personnel des écoles. Lorsqu'ils se sont vus fortement encouragés à déménager, un grand nombre d'enseignants essentiels en maths et en sciences ont quitté l'enseignement (Garson, 1998). De ce fait, il y a eu une forte chute du nombre de sortants des Ecoles qui avaient choisi de s'inscrire dans des Ecoles de formation de enseignants, car ils ont eu l'impression que l'enseignement était une profession harcelée où « les probabilités sont grandes d'être muté ou réaffecté » (Samuel, 2002, p.408-9).

Dans certains pays comme le Malawi et la Zambie, une mutation forcée vers les régions rurales est quelquefois employée pour réprimer les écarts de conduite des enseignants. S'il y a là un certain sens naturel de justice, ce système risque d'installer les enseignants qui ont créé des problèmes dans des écoles très loin de toute surveillance (VSO, 2002, p.30).

Certains pays ont utilisé des modèles où l'affectation vers les zones rurales est liée à l'avancement de carrière. En général, ils demandent à ce que les enseignants nouvellement formés travaillent pendant quelques années dans une région rurale, ou que les enseignants qui souhaitent une promotion travaillent pendant quelques années dans une région rurale (Gottelmann-Duret et al, 1998, p.39). L'application réussie de ces systèmes dépend d'une gestion minutieuse. Même si c'est une réussite, ceci entraînerait une concentration des enseignants les moins expérimentés dans les régions rurales. Il est prouvé que les jeunes enseignants nouvellement diplômés ont plus de difficultés dans les régions rurales, et obtiennent des résultats plus médiocres (Daun, 1997). En dépit de ces difficultés, les systèmes qui demandent de passer un certain temps dans une région rurale peuvent se révéler une stratégie efficace pour fournir des enseignants qualifiés aux écoles rurales. Les enseignants seront plus enclins à accepter un poste rural s'ils savent qu'il est temporaire et que c'est une étape vers un poste plus agréable.

Recrutement ciblé

Une autre stratégie peut consister à recruter des élèves enseignants venant de la région, en espérant que leur histoire et leurs liens familiaux les inciteront à retourner enseigner dans leur région une fois leur diplôme d'enseignants en poche. On suppose que ces personnes ayant des racines familiales dans ces régions rurales seront désireuses de retourner et de vivre dans leur cadre rural (Craig, Kraft et Plessis, 1998).

Un des avantages de cette approche est que si les enseignants s'établissent dans leur propre communauté, la proximité de la famille peut être un avantage supplémentaire et peut aider à garantir une stabilité à long terme. Travailler à proximité de sa famille élargie

peut apporter un certain soutien et une aide au niveau financier (Black, Esanu, Mugambe, Namwadda, Walugembe, 1999). Cependant, certains pays comme le Malawi, indiquent que les enseignants ne veulent pas travailler dans leur propre village, car la famille risque de trop leur en demander. Certaines personnes originaires des zones rurales préféreront aller dans leur région d'origine, mais pas dans leur village d'origine.

Il faut remarquer que l'hypothèse selon laquelle les enseignants recrutés originaires d'une région rurale voudront retourner dans leur propre communauté a été remise en question par un certain nombre de chercheurs (Rust et Dalin, 1990; Azam, 2001). Les membres instruits d'un groupe minoritaire désavantagé peuvent considérer leur formation comme un outil de mobilité sociale, et peuvent ne pas souhaiter rester dans leur communauté une fois qu'ils sont qualifiés (Azam, 2001). Au Lesotho, par exemple, on note que « *il est difficile d'attirer les gens vers les régions rurales, car les conditions sont difficiles ... Les jeunes, même ceux originaires des zones rurales, veulent quitter les hautes terres dès que possible ; Même ceux qui viennent y faire des études essaient vraiment de rester à Maseru* ».

La stratégie du recrutement ciblé est le plus souvent utilisée pour recruter des enseignants venant de régions géographiques ou de groupes ethnico-linguistiques donnés. Cependant, il est également possible d'axer le recrutement des enseignants sur ceux issus de certains milieux socio économiques. Hedges (2002, p.360) mentionne une possibilité intéressante en disant que les enseignants venant de familles plus pauvres auront plus de probabilités d'apprécier la sécurité relative de la profession d'enseignant et d'accepter leurs affectations.

Néanmoins, cette stratégie implique souvent un compromis entre les qualifications requises et les racines rurales (Lewin, 2002). S'il est nécessaire de modifier le système de recrutement des enseignants pour donner la préférence aux enseignants d'une région particulière, et si le système est basé sur les mérites, alors cet ajustement impliquera de recruter des enseignants de moins bonne qualité qu'avant.

Autres modèles

Certains pays ont essayé d'autres solutions moins conventionnelles. Le Ghana a une politique qui consiste à affecter les nouveaux enseignants par paire ; elle semble donner de bons résultats.

Ceux affectés avec un autre enseignant, ...semblent se nourrir de cette nouvelle amitié, en particulier dans les communautés hostiles, même s'ils ne se connaissaient pas avant (Hedges, 2002, p.360).

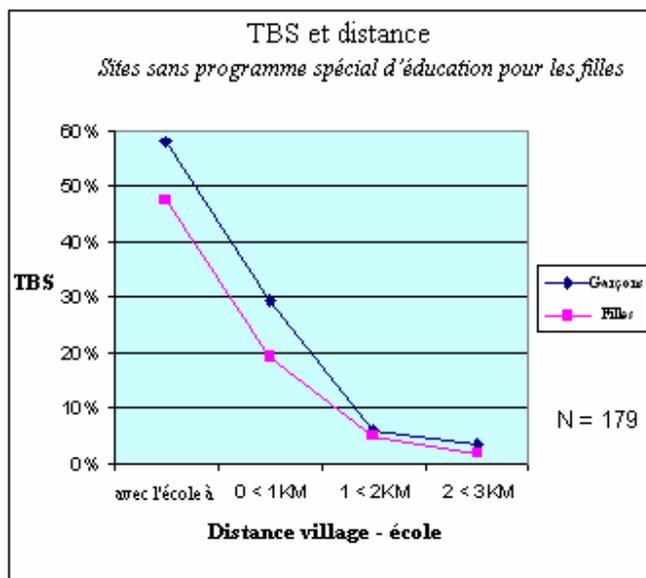
Une autre stratégie utilisée au Ghana consiste à lier l'affectation rurale à un programme d'extension d'éducation pour l'enseignant, afin d'aider les enseignantes à se sentir en sécurité et à avoir un plus grand contrôle sur leur affectation (Hedges, 2000).

Utilisation des Enseignants

Le déterminant le plus important pour la scolarisation en primaire est la proximité de l'école pour les enfants du primaire...Diverses études ont montré que la distance par rapport à l'école est un facteur critique dans la détermination de la fréquentation des enfants en particulier des filles (Lockheed et Verspoor, 1991, p146).

Les planificateurs choisissent souvent des emplacements d'école en prenant comme référence une distance théorique que les enfants doivent parcourir à pied. Au Lesotho par exemple, l'objectif est d'avoir une école à 3 kms de marche pour chaque enfant. Au Malawi cette distance est de 5 kms. Cependant on constate de plus en plus que même une marche de 3 kms peut se révéler un obstacle important à la fréquentation scolaire. Une étude sur la cartographie scolaire au Tchad menée dans le cadre de l'Initiative d'Accès Rural (Banque Mondiale, 2004) indiquait que la scolarisation chutait très brutalement avec la distance des écoles. En fait, lorsque l'école était à une distance de 1 km du village, la scolarisation était de plus de moitié inférieure à celle d'écoles situées dans le village. Les enfants au Tchad sont peut-être particulièrement sensibles à la distance en raison de la dispersion de la population et des rivalités traditionnelles entre les villages. Cependant, des données récentes du Lesotho indiquent que 69% des enfants qui n'avaient jamais fréquenté l'école vivaient à plus de 30 minutes d'une école (Banque Mondiale, 2005).

TBS et distance des écoles, dans les régions sans mesures incitatives particulières pour les filles (RAI, Banque Mondiale, 2004)



Offrir des écoles à proximité de l'habitation des enfants implique de prévoir un plus grand nombre de petites écoles. Au Mozambique, les écoles de taille moyenne dans les

zones rurales accueillent de 100 à 200 enfants, comparées à une moyenne de 1 600 à Maputo City. Les petites écoles ont la possibilité d'être plus proches de la communauté (Sigsworth et Solstad, 2001). La proximité avec la communauté peut être utilisée pour améliorer la scolarisation et la fréquentation. Dans les zones rurales d'Ethiopie par exemple, une étude a permis de constater que les visites des enseignants aux familles sont un facteur important qui intervient dans la scolarisation.

Malheureusement, les petites écoles sont un défi à l'utilisation efficace des enseignants. Lorsque le taux d'abandons est élevé, les grandes écoles peuvent revoir le nombre de classes pour chaque niveau afin de maintenir un rapport maître –élève cohérent. Lorsque l'école est plus petite, et n'a qu'un seul maître pour chaque niveau, la configuration des abandons peut donner un nombre d'élèves très élevé dans les premières années et un nombre d'élèves très réduit dans les années supérieures.

Exemple :

Le tableau ci-dessous montre deux écoles. L'école A a 465 élèves, avec des effectifs moins importants dans les plus grandes classes. L'école B a moitié moins d'élèves, et la même configuration d'abandons. L'école A dispose de dix enseignants de façon à avoir des classes à peu près de la même taille. L'école B n'a qu'un maître pour chaque classe, et en dépit d'un rapport maître élève plus favorable, a une répartition moins équitable du RME.

Ecole A	Elèves		Ecole B	Elèves	
CP	150	3 classes de 50	CP	75	1 classe de 75
CE1	110	2 classes de 55	CE1	55	1 classe de 55
CE2	80	2 classes de 40	CE2	40	1 classe de 40
CM1	55	1 classe de 55	CM1	28	1 classe de 28
CM2	40	1 classe de 40	CM2	20	1 classe de 20
6e	30	1 classe de 30	6e	15	1 classe de 15
Total	465	10 enseignants. RME 46 La plus grande classe 55 La plus petite 30	Total	233	6 enseignants. RME de 38 La plus grande classe 75 La plus petite 15.

Cette difficulté inhérente aux petites écoles est aggravée par d'autres facteurs :

- En premier, comme cela a été dit plus haut, les écoles rurales ont plus de probabilités de rencontrer des problèmes à pourvoir des postes d'enseignants, et ont donc tendance à avoir un rapport maître-élèves plus élevé, et des enseignants moins qualifiés.
- Deuxièmement, les enseignants expérimentés peuvent se servir de leur ancienneté pour être affectés dans des classes plus petites, laissant les classes avec plus d'élèves aux enseignants les moins expérimentés et les moins qualifiés. Pour contrer ceci, les directives du ministère au Lesotho proposent que les enseignants les plus expérimentés soient affectés aux plus petites classes, mais ceci n'est pas toujours respecté dans la pratique.
- Troisièmement, le taux d'abandon dans les écoles rurales peut être plus élevé que dans les écoles urbaines, donnant des classes encore plus petites dans les classes

- supérieures, et un nombre d'élèves encore plus important dans les toutes premières années d'école.
- Quatrièmement, l'affectation interne des enseignants à l'intérieur des écoles est aggravée par la spécialisation des enseignants. Dans de nombreux pays, les enseignants du primaire sont soit formés à enseigner dans certaines classes spécifiques (comme au Malawi), soit dans des matières spécifiques (comme au Mozambique).

Enseignement multigrade

Les figures ci-dessus illustrent les difficultés d'une affectation efficace des enseignants dans une école « complète » (c.-à-d. un maître pour chaque classe). Cependant, même les écoles à cette échelle peuvent être trop grandes pour répondre aux besoins des communautés rurales. Une étude de 1979 a calculé que la plus petite communauté pouvant accueillir une école complète (CP à la 6^e) comportait 980 personnes, et que même cela supposait un rapport maître-élève de 35 et une scolarisation de 100%. Et pourtant, même dans des pays comme la Sierra Leone, plus de 65% de la population vit dans des colonies de peuplement de moins de 900 personnes (Lockheed et Verspoor, 1991, p.158). Il est clair que le modèle des écoles « complètes » ne peut être une solution efficace pour l'enseignement rural dans des zones de peuplement dispersées.

On peut proposer des écoles plus petites en utilisant une variété de stratégies, notamment des écoles incomplètes, un contingent semestriel, et un enseignement multigrade. Dans les études portant sur les six pays, il n'y avait pas de contingent semestriel, car on pensait que les parents ne voudraient pas retarder la scolarisation. Cependant, les écoles incomplètes et l'enseignement multigrade sont très répandus. L'absentéisme des enseignants et les maladies multiplient encore le recours à l'enseignement multigrade, car les écoles regroupent souvent les classes pour remplacer les collègues absents.

Dans l'enseignement multigrade, l'enseignant fait normalement cours à deux niveaux en même temps. Dans certains cas on regroupe plus de deux niveaux. Dans certaines zones très éloignées, l'école avec un seul maître (forme la plus extrême de l'enseignement multigrade) peut être un modèle viable. En Ouganda, la fréquentation de l'école est très faible dans la région de Karamoja, en dépit de la construction d'écoles. En réponse, le gouvernement a introduit un programme intitulé Alternative Basic Education for Karamoja (ABEK) (Education de base non conventionnelle pour Karamoja) qui permet aux enfants d'étudier sous des arbres là où ils emmènent paître les animaux, sous la supervision d'un seul maître dans chaque école.

Comment fonctionnent les écoles multigrades

Les enseignants multigrades expérimentés utilisent une variété de stratégies pour gérer simultanément des groupes multiples d'élèves :

- Une stratégie consiste à prendre certains des enfants plus âgés de la classe comme assistants, et leur demander d'aider leurs camarades plus jeunes.
- Une autre stratégie consiste à apporter de petites modifications dans le séquençement du programme scolaire afin de faire cours à l'ensemble de la classe. Ainsi, si un enseignant s'occupe des deuxièmes et troisièmes années, il

- (elle) peut raconter une histoire de troisième année aux deux groupes, et l'année suivante enseigner l'histoire du programme de deuxième année. De cette façon, tous les enfants apprendront les deux histoires lors de leur passage dans le système, mais l'ordre est modifié afin de permettre d'enseigner plus facilement à l'ensemble de la classe. Ceci dépend bien sûr de la coopération des inspecteurs et des examens de fin d'année.
- Une troisième stratégie consiste à utiliser le matériel pédagogique pour permettre à un groupe de travailler seul, pendant que le maître travaille avec l'autre groupe.

L'observation des enseignants multigrades expérimentés indique qu'ils utilisent un mélange de toutes ces stratégies passant aisément de l'une à l'autre au cours de la journée (Pridmore 2004). Ainsi, l'ensemble de la classe peut travailler sur une chanson ou une histoire, puis se diviser pour travailler les mathématiques, et ensuite les enfants plus âgés pourront aider les plus jeunes à faire de la lecture. Cependant, le succès de ce mélange de méthodes dépend de la compétence des enseignants à gérer des classes multigrades, de la disponibilité de matériels pédagogiques, et de la flexibilité du programme scolaire par rapport aux adaptations mineures.

L'usage de l'enseignement multigrade sans formation supplémentaire et de matériel pédagogique peut exercer une pression supplémentaire sur les enseignants et réduire la qualité de l'apprentissage. Comme l'indique une étude :

L'enseignement multigrade peut exiger plus de travail qu'un enseignement spécifique à chaque niveau. Les demandes portant sur les ressources des enseignants, tant cognitives qu'émotionnelles sont plus importantes. La conception et l'organisation du programme scolaire demandent une préparation minutieuse et une plus grande coordination. Ceci plus particulièrement lorsque les enseignants n'ont pas accès à du matériel spécialisé comme les manuels d'auto apprentissage, pour les aider dans leur préparation. Motiver les élèves et maintenir leur concentration est plus dur. Les enseignants ont la responsabilité d'un plus grand nombre de matières et ne peuvent pas répéter les leçons dans chaque classe (Benveniste et McEwan, 2000, p.42).

Qualité de l'enseignement multigrade

L'enseignement multigrade est très répandu dans les pays de l'OCDE et semble être de qualité égale aux configurations « monogrades ». Certains ont même avancé qu'il peut offrir des avantages par rapport à l'enseignement monograde, car il permet une interaction avec des enfants d'âges différents (Sigsworth et Solstad, 2001). Cependant, il n'est souvent pas considéré comme une alternative souhaitable à l'enseignement à une seule classe dans la majorité des pays en développement (Benveniste et McEwan, 2000, p.40).

Escuela Nueva en Columbia est un modèle réussi de l'usage du multigrade dans un pays en développement. Après une période initiale, il est apparu clairement que l'approche avait « pris racine ». En 1987, plus de 89% des enseignants préféraient Escuela Nueva aux écoles rurales traditionnelles, même si seuls 45 pour cent s'étaient portés volontaires pour participer à ce programme (Rojas et Castillo 1988, dans Benveniste et McEwan, 2000, p.41).

En Ouganda un projet pilote d'enseignement multigrade est en cours dans le district de Kalangala, où les communautés insulaires demandent de petites écoles. Ce projet pilote, notamment les ressources d'enseignement et la formation spécialisée des enseignants, donne de bons résultats.

Cependant, et plus couramment, l'enseignement multigrade est utilisé dans les écoles rurales où les enseignants n'ont ni une formation spécialisée ni le matériel. Au Mozambique, plus de 1700 classes sont dites « mixtes » (au moins deux classes), mais le multigrade n'est pas encore inclus dans la conception du programme, ou dans la formation des enseignants. Au Lesotho également, le multigrade est très couramment utilisé, mais il n'est normalement pas inscrit dans le programme de formation initiale de l'enseignant, et les documents ayant trait aux programmes scolaires parlent de classes monogrades. Au Malawi, l'enseignement multigrade est utilisé par certaines écoles rurales, mais il n'existe pas de directives formelles relatives à son utilisation, et il n'est pas inclus dans le programme de formation des enseignants.

Gestion des Enseignants

La gestion des enseignants dans les régions éloignées présente des difficultés supplémentaires. L'une des inquiétudes est l'absentéisme plus élevé peut-être dans les régions rurales. En Ouganda, certains enseignants dans de petites écoles rurales font moins d'heures d'enseignement au bénéfice d'activités privées comme le jardinage qui leur permettent d'améliorer leur revenu. C'est une configuration qui pourrait être reprise dans d'autres pays.

L'éloignement physique de l'école peut encourager l'absentéisme. Dans certains pays, le fait de devoir voyager pour aller chercher sa paie est une des causes majeures de l'absence des enseignants. Au Lesotho, la majorité des enseignants ruraux quittent l'école à la fin de tous les mois pour aller chercher leurs chèques. Ceci peut se traduire par une absence qui peut aller jusqu'à trois jours, pendant lesquels l'école est abandonnée, avec un seul professeur sur place pour s'occuper de l'école. Le gouvernement envisage pour la première fois la possibilité de régler le salaire des enseignants au travers de leur banque. Les enseignants devront quand même voyager pour retirer de l'argent et acheter des produits de base, mais pourront étaler leurs déplacements pour en limiter l'impact sur l'école. De même, en Ouganda les enseignants devraient être payés par virement sur leur compte bancaire, mais là où il n'existe pas de banques, les enseignants sont payés en liquide, et beaucoup peuvent avoir de longues distances à parcourir pour toucher leur paie.

Les problèmes médicaux ont un impact plus important dans les zones isolées. Une visite chez le médecin qui prendrait un jour dans une région urbaine peut entraîner une absence de trois ou quatre jours.

Nombre d'enseignants ruraux sont postés dans des lieux éloignés de leur famille ou de leur région. Venir des régions rurales éloignées peut prendre du temps ; il en va de même

pour aller voir sa famille. Si l'école est située dans un lieu éloigné, ces voyages impliquent souvent une absence le lundi ou le vendredi.

Le suivi des enseignants dans les régions rurales est également plus difficile pour un certain nombre de raisons :

- Tout d'abord, les directeurs d'école doivent souvent se déplacer pour aller dans les bureaux régionaux et s'occuper des arrangements administratifs. En Ouganda par exemple, le directeur est responsable des augmentations de salaires, et des ajustements pour chaque enseignant. Plus l'école est éloignée, plus le directeur risque d'être absent de l'école longtemps pour régler ces questions.
- Deuxièmement, il y a moins de probabilités que les écoles éloignées reçoivent la visite d'inspecteurs extérieurs. Au Malawi, on a remarqué que l'absentéisme est plus fréquent dans les écoles éloignées où l'atmosphère est plus détendue et les visites des inspecteurs moins fréquentes.
- Troisièmement, le suivi des enseignants par la communauté locale est souvent plus lâche dans les zones rurales éloignées. La communauté locale peut accorder une valeur moindre à l'éducation, peut être elle-même moins instruite et se sentir donc moins à même de remettre en question l'autorité des enseignants.

Il ne serait pas juste de résumer les problèmes de gestion des enseignants à une simple surveillance des écarts de comportement des enseignants. Il existe également des échecs du système qui sapent le moral des enseignants et font du tort au système ; comme ne pas payer les enseignants à temps, les retards au niveau des promotions et des transferts. Les enseignants des écoles rurales se sentent souvent négligés par les autorités et considèrent être traités de façon injuste en matière de promotions, de transferts et d'autres avantages. Ces perceptions peuvent être responsables d'une baisse du moral des enseignants ruraux. Une des conséquences particulièrement malheureuse de la médiocrité des systèmes de suivi et de des systèmes disciplinaires dans les écoles rurales est le risque de voir se développer les abus sur les enfants. Les modèles de mauvais traitements d'enfants indiquent un lien avec le pouvoir et l'autorité (Nhundu et Shumba, 2001, p.1522). Dans les régions rurales, la pauvreté des élèves, et le respect pour les enseignants met les enseignants dans une position de pouvoir plus grande par rapport aux enfants. Dans de nombreux pays africains, la proportion plus faible de enseignantes dans les écoles rurales renforce encore cette situation. Dans les régions rurales, les fichiers officiels ne contiennent rien sur les nombreux cas d'abus sur enfants, souvent parce que les enseignants ruraux sont des membres influents des communautés locales et sont connus par la police locale (Nhundu et Shumba, 2001, p.1528). Une étude sur les abus sexuels commis par les enseignants constatait que les incidents d'abus sexuels étaient plus élevés chez les enseignants ayant le moins d'expérience d'enseignement (Nhundu et Shumba, 2001, p.1530).

Le recours disciplinaire contre les enseignants est souvent limité par la lourdeur des systèmes de sanction. En Ouganda, les enseignants qui se commettent des écarts de conduite se voient infliger un blâme par le directeur. En cas de récidive, ils reçoivent un blâme formel des inspecteurs des écoles, et enfin l'affaire est renvoyée devant la commission du service du district. Une communication médiocre avec les écoles rurales

peut générer une lenteur de réaction de ces procédures, limitant ainsi leur impact. Le nombre d'enseignants renvoyés pour des raisons disciplinaires est relativement limité. Au Mozambique en 2005, 7 enseignants ont été renvoyés et 23 suspendus, et sur un effectif total de 44 000 enseignants seuls 10 ont été renvoyés en 2005.

Dans un cadre de faiblesse relative des systèmes disciplinaires, la pratique qui consiste à transférer les enseignants ayant commis des écarts de conduite vers des zones rurales éloignées peut produire le même effet que de les placer dans des régions où ils pourront commettre d'autres écarts de conduite sans la moindre conséquence.

Qualité de l'éducation

La gestion des enseignants implique plus que vérifier leur présence. La gestion des enseignants consiste à s'assurer que les enseignants dispensent le meilleur enseignement possible. Certaines preuves permettent de dire que la qualité des enseignants dans les zones rurales peut être moins bonne que dans les zones urbaines. Une étude des écoles rurales en Tanzanie, au Sri Lanka, en Inde et en Ethiopie indique que les classes rurales sont très passives. *Dans les écoles « moyennes » visitées au cours de cette recherche, il était rarement demandé aux élèves de participer activement aux leçons, si ce n'est de répéter par coeur ce que le maître a dit ou de chanter et de taper des mains* (Taylor et Mulhall, 2001, p.141). De plus, les enseignants utilisaient peu le matériel local, et ne faisaient pas beaucoup d'efforts pour adapter le programme scolaire aux conditions locales. *Les enseignants disaient ne pas se sentir à l'aise de s'écarter de ce qui est écrit sur la page imprimée, même s'ils étaient entourés de ressources riches et variées en dehors de la classe et de l'environnement scolaire. La rigidité des programmes scolaires et des examens du primaire semblaient décourager les enseignants d'aller au-delà des limites de la matière* (Taylor et Mulhall, 2001, p.144).

Nombre de preuves permettent de dire qu'un enseignement de bonne qualité fait la différence. Les projets qui ont recours à des méthodes d'apprentissage actives ont noté des différences importantes dans les résultats d'apprentissage. L'analyse des projets READ en Afrique du Sud indique une augmentation régulière des résultats en lecture lorsque les enseignants utilisent une série de techniques pédagogiques de base pour améliorer l'apprentissage de la lecture (Schollar, 2001). On a enregistré les mêmes améliorations au niveau de la lecture au Sri Lanka, où des améliorations considérables ont été constatées en lecture (environ trois fois meilleures que les résultats des groupes témoins) suite à l'utilisation du projet « book flood (un déluge de livres) » qui formait les enseignants à utiliser une méthode de lecture partagée pendant 15 à 20 minutes par jour (Kuruppu, 2001)

Les enfants des régions rurales peuvent bénéficier d'un enseignement de qualité plus médiocre pour un certain nombre de raisons :

- En premier, les parents et les enseignants, en attendent peut-être moins des enfants ruraux.

- En second, un plus grand nombre d'enseignants dans les régions rurales sont sans formation, et ne connaissent donc peut-être pas les méthodes requises. Une étude sur la confiance au Botswana indique que les enseignants non qualifiés ont une confiance moins grande en eux que les enseignants qualifiés, et que les années d'expérience semblent ne pas avoir d'impact sur cette confiance (Nleya, 1999)
- Troisièmement, les enseignants ruraux ont moins de probabilités de bénéficier d'une formation en cours d'emploi, ou d'avoir le soutien de l'inspection ou du service de soutien à l'éducation.

Inspection

Si la plupart des pays ont des services d'inspection, ils sont limités en termes de nombre d'écoles visitées et de la qualité du soutien et des conseils qu'ils peuvent apporter. En Ouganda, l'objectif est de visiter chaque école une fois par trimestre, mais ceci est souvent limité par l'absence de transport et les autres tâches que les inspecteurs doivent effectuer.

En Tanzanie, chaque école doit être inspectée au moins une fois tous les deux ans. Dans des régions où le nombre des écoles est limité, toutes les écoles sont inspectées une fois l'an. Dans les districts de moins de 80 écoles, 50% des écoles doivent être inspectées. Les écoles des régions rurales ont moins de probabilité d'être inspectées du fait de l'absence de transport, des facteurs géographiques (isolement, inondations et infrastructures médiocres) et des raisons financières.

Au Lesotho, un rapport récent sur le service d'inspection conclut que : « l'inspection des écoles ne peut en rien contribuer à la qualité de l'éducation fournie dans les écoles du Lesotho ». Les inspections étaient limitées par les difficultés de transport, et la qualité de l'inspection était limitée par la compétence des inspecteurs. La majorité des visites d'inspection ne comportaient pas d'évaluation de la qualité de l'éducation et donnaient très peu d'information sur la qualité de l'école ou du Ministère⁶. Du fait de ces faiblesses, et en particulier de la difficulté de transport, il semble très probable que les écoles rurales éloignées ont peu de chances de recevoir des visites d'inspection de façon régulière.

La qualité de l'inspection a également été critiquée. Hedges (2002) parle de cas au Ghana où l'inspection est ritualisée au point de ne plus être qu'une inspection des notes. Comme le décrit un maître : *Ainsi, quelquefois ... ils [les autres enseignants] préparent des notes sur la leçon, mais n'envisagent pas d'enseigner ... Quelqu'un fait partie de notre personnel, et prépare quelquefois ... et il a un gros paquet de notes et transfère simplement les notes, ... Dans ce système, les superviseurs mettent l'accent sur les notes des leçons, les enseignants en profitent, préparent des notes sur les leçons et n'enseignent pas, et s'en vont* (Hedges, 2002, p.360).

⁶ Rapport Final de l'Inspectorat des Ecoles, 2002, Conclusions.

Soutien

On voit de plus en plus les pays renforcer les services d'inspection par des services de soutien local, conçus pour apporter un soutien pédagogique aux enseignants. En Ouganda, des agents de centres de coordination (coordinating centre tutors) apportent un soutien aux enseignants, et offrent aux enseignants sans formation un programme de formation en cours d'emploi dans les centres de coordination locaux.

La Tanzanie possède les « Ward Education Coordinators (WEC) » (Coordinateurs du Service de l'Éducation) qui supervisent et gèrent les enseignants dans leur domaine de juridiction. En général, un WEC supervise et s'occupe de 2 à 8 écoles. Les centres de ressources pour enseignants locaux sont utilisés pour apporter un soutien à des groupes d'école.

Au Mozambique les coordinateurs des ZIP (groupes locaux d'écoles) offrent également un soutien pédagogique, mais se déplacent en bicyclette et ne peuvent pas aller très régulièrement dans les écoles les plus isolées. Les responsables de district et les inspecteurs doivent également apporter un soutien, mais là encore le transport est un problème. L'insuffisance des transports fait que les écoles lointaines sont visitées moins fréquemment.

Au Lesotho, les enseignants éducateurs des districts (EED) ont été créés spécifiquement pour apporter un soutien aux écoles éloignées. Chaque EED a pour tâche d'apporter un soutien en particulier aux enseignants sans formation, dans un groupe d'écoles éloignées. Cependant, même à l'intérieur de ces groupes, les écoles sont souvent géographiquement dispersées et les dossiers indiquent que peu d'écoles ont droit à plus de 2 visites par an⁷.

Soutien à l'intérieur de l'école : Directeurs et Conseillers

Il est clair que même quand il existe des services de soutien de spécialistes, il est difficile et onéreux d'offrir un suivi et un soutien réguliers à chaque professeur. Une solution est de rechercher un soutien et un suivi auprès d'autres enseignants à l'intérieur de l'école.

Nombre de pays sont en train de créer des outils de suivi à utiliser au niveau de l'école. En Tanzanie, chaque école primaire dispose d'un registre des présences que les enseignants doivent signer tous les jours. Les enseignants signent également une fiche montrant qu'ils ont fait cours dans chaque classe. En Ouganda, la présence des enseignants est enregistrée sur la base du registre des présences indiquant l'heure d'arrivée et de départ pour les cours de la matinée et de l'après-midi. Au Malawi également, une politique récente exige que tous les enseignants signent pour attester de leur présence.

En Ouganda, les résultats des enseignants sont suivis au niveau de l'école. Les directeurs doivent faire un suivi constant des résultats des enseignants et donner chaque année une

⁷ Multiserve, Evaluation of the Primary Inservice Education programme, Mars 2002, p18.

appréciation formelle. Ceci peut se révéler une très bonne méthode d'évaluation des enseignants. Une étude américaine a constaté que les perceptions des directeurs sur les enseignants étaient très précises, et constituaient un meilleur outil prévisionnel des résultats de l'élève que l'expérience des enseignants, ou leur formation. (Jacob et Lefgren, 2005).

L'accent est également mis plus fortement sur la fourniture de soutien pédagogique à l'intérieur de l'école. Ceci se fait quelquefois en demandant à un maître plus ancien d'être le conseiller d'un maître sans expérience. Les modèles de mentorat sont une méthode particulièrement efficace pour offrir un soutien aux enseignants sans expérience, car ils évitent le problème de transport, et permettent un contact régulier (Yarrow et al, 1999). Le mentorat présente l'avantage d'un soutien offert par des enseignants qui ont une expérience de la classe au quotidien et peut être considéré comme plus utile par les enseignants inexpérimentés.

Il est notoire que nombre de directeurs et de professeurs principaux n'ont pas joué ce rôle de soutien pédagogique, mais les choses sont en train de changer. Au Malawi, un projet DfID récent a proposé de former un directeur et deux enseignants de longue date aux tâches de direction dans chaque école. Ces membres plus anciens devraient apporter un soutien aux enseignants inexpérimentés. Au Mozambique, chaque enseignant a la responsabilité de se comporter comme un assistant pédagogique. L'assistant pédagogique observe les cours de l'enseignant et remet un commentaire par écrit à l'enseignant, que celui-ci signe pour confirmer qu'il (ou elle) les a reçus.

Conclusions

La participation plus faible des régions rurales à l'éducation et leurs résultats scolaires plus médiocres s'expliquent par la combinaison d'un certain nombre de facteurs. Du côté de la demande, les enfants ressentent peut-être moins d'intérêt pour l'école, ont plus de demandes qui pèsent sur leur temps, et bénéficient de moins de soutien à la maison. Ces difficultés sont aggravées par des inégalités du côté de l'offre avec des services d'éducation plus médiocres fournis aux enfants des régions rurales. Cet article identifie trois domaines liés aux enseignants où l'offre d'éducation est plus médiocre dans les régions rurales :

- 1) Les pratiques d'affectation des enseignants laissent moins d'enseignants, plus de postes vacants et plus d'enseignants non qualifiés dans les régions rurales.
- 2) Les pratiques d'utilisation des enseignants donnent des classes de plus grande taille pour les premières années. Dans d'autres cas, les enseignants sans préparation et matériels adéquats sont confrontés à la gestion d'un enseignement multigrade. Dans le même temps, les enseignants qualifiés peuvent se retrouver avec de très petites classes.
- 3) Des systèmes limités de gestion des enseignants peuvent engendrer un absentéisme plus élevé, et des heures de travail plus restreintes dans les régions rurales. De plus, les systèmes permettant de garantir et de développer la qualité de l'enseignement (services d'inspection et de soutien) sont souvent plus médiocres

dans les régions rurales. En effet, les enseignants les plus faibles reçoivent le moins de soutien.

Une des configurations récurrentes dans les études de cas de pays est que les disparités rurales-urbaines ne sont pas adéquatement suivies et analysées. Il existe des disparités très substantielles entre les districts, mais on n'y accorde souvent pas une attention suffisante dans les rapports sur l'éducation. De plus, même les disparités les plus importantes sont masquées par les classements très généraux utilisés pour recueillir des données. Comme cela a déjà été dit, certains pays utilisent les provinces ou les districts comme unité d'analyse, mélangeant ainsi les écoles très isolées avec les écoles des petites villes. Il existe un net besoin d'améliorer le classement des écoles en catégories, et de faire un suivi plus systématique de la situation relative des écoles rurales.

Affectation

L'affectation des enseignants dans les écoles rurales présente un défi majeur. Une configuration déséquilibrée des affectations avec des excédents dans certaines écoles et régions et simultanément une pénurie dans d'autres se retrouvent même dans des pays où il existe suffisamment d'enseignants (Lewin, 2000, p.30). Les pénuries d'enseignants qualifiés aggravent encore les problèmes d'affectation, car les enseignants ont plus de possibilités d'éviter les postes non désirés. Il existe deux grands systèmes en place, un système d'affectation centralisée et un système de marché libre. Si tous deux présentent des avantages et des inconvénients, il est largement reconnu qu'aucun ne permet une distribution équitable des enseignants dans les écoles éloignées. Si de nombreux pays proposent des incitations financières aux enseignants pour les encourager à aller dans les régions rurales, celles-ci ont un impact limité, et ne sont pas suffisantes pour contrebalancer les avantages perçus d'un poste urbain.

Il est nécessaire d'élaborer des politiques d'affectation qui garantissent suffisamment d'enseignants dans les écoles éloignées. Il est probable que pour assurer leur succès, les stratégies exigeront une combinaison d'informations précises sur l'affectation et les mouvements des enseignants, ainsi que des politiques qui demandent ou encouragent une affectation rurale. Parmi les options prometteuses :

- 1) Le recrutement des enseignants locaux, comme cela se passe au Lesotho dans le cadre du système de marché utilisé pour l'affectation. Toute personne locale peut devenir enseignant sans vraiment quitter sa région, grâce à une formation en cours d'emploi dispensée par enseignement à distance. Il est probable que cela aidera à créer une force d'enseignement stable dans les régions rurales.
- 2) Demander aux enseignants nouvellement formés de servir quelque temps dans des écoles éloignées avant de prendre un poste urbain peut se révéler intéressant. Les enseignants jeunes et nouvellement qualifiés peuvent être plus mobiles que les enseignants plus âgés, et plus désireux d'aller dans une école éloignée, en particulier s'ils voient cela comme une mutation temporaire. Combiné avec un système de bourses pour la formation des enseignants, ceci peut être un moyen

- pour les personnes venant d'un milieu rural pauvre de suivre une formation d'enseignants et de retourner dans leur région d'origine. Cependant, le fonctionnement de ces systèmes dépend de la qualité de l'information et de la gestion. Demander aux enseignants d'aller dans des écoles rurales serait probablement plus efficace si les enseignants le savaient avant d'entrer dans les écoles de formation des enseignants. Ainsi, ceux qui ne veulent pas accepter de postes en région rurale peuvent d'eux-mêmes décider d'abandonner l'enseignement.
- 3) Les politiques qui reconnaissent les préférences humaines dans l'affectation sont également prometteuses. Certains enseignants seront plus enclins à déménager dans leur région d'origine que dans d'autres régions rurales. Ceci est particulièrement vrai lorsque différentes langues sont parlées dans différentes régions. Les enseignants qui sont mariés apprécieront probablement la possibilité d'une affectation à proximité l'un de l'autre ; et affecter des enseignants nouvellement qualifiés avec un camarade de promotion peut aider les nouveaux arrivants à s'installer dans une région.
 - 4) Les mesures incitatives peuvent avoir un impact, mais elles doivent être substantielles pour l'emporter sur les avantages d'un poste urbain. Pour que les mesures incitatives produisent les meilleurs résultats, il faut qu'elles soient bien ciblées sur les écoles les plus éloignées.
 - 5) Les décideurs peuvent également limiter le désavantage relatif d'une affectation rurale en s'assurant que les processus administratifs ne pratiquent pas de discrimination à l'égard des écoles éloignées. Des systèmes de paiement efficaces (notamment l'octroi d'augmentations) et un accès égal à la possibilité de poursuivre ses études plus loin, de transfert et de promotion peut réduire la démotivation pour une affectation dans une zone rurale.

Utilisation

L'utilisation des enseignants présente des défis particuliers dans les régions rurales. La géographie et un transport limité exigent des écoles de petite taille, mais les petites écoles sont par nature inefficaces en matière d'utilisation des enseignants. Un rapport général maître-élève acceptable dans une petite école peut masquer de grosses différences dans la taille des classes. Les classes les plus grandes concernent en général les toutes premières années, ce qui génère des résultats médiocres dans les premières années cruciales, qui à leur tour mèneront à des abandons. L'utilisation des enseignants est encore compliquée par la spécialisation des enseignants, ce qui peut entraîner une utilisation moins efficace des enseignants.

Il est nécessaire d'élaborer des politiques pour garantir une utilisation efficace des enseignants. Les directives pour une utilisation appropriée des enseignants, et les incitations à les appliquer pourraient produire un impact significatif. En particulier, il peut être important d'imposer des limites à la spécialisation des enseignants dans les petites écoles, et à l'utilisation de très petites classes. Le regroupement des petites classes en utilisant une approche multigrade peut être une bonne initiative même à l'intérieur

d'une école ayant un enseignant pour chaque classe, permettant d'avoir des classes plus petites dans les premières années.

Il est probable que l'utilisation efficace des enseignants dans les plus petites écoles impliquera un enseignement multigrade. Ceci peut donner de bons résultats lorsque les enseignants sont bien formés aux techniques, aidés par du matériel pédagogique, et sont autorisés à une certaine flexibilité par rapport aux strictes exigences du programme scolaire. Il y aurait beaucoup à faire au niveau de la conception des programmes scolaires, de l'élaboration de matériels, et de la formation des enseignants pour permettre un enseignement multigrade de meilleure qualité.

Gestion

La qualité de l'enseignement dans les régions rurales est limitée par une gestion et un soutien médiocre. Au niveau administratif, il faut faire plus pour garantir une présence régulière et un bon comportement des enseignants. La nécessité de faire un suivi et d'encourager un enseignement de bonne qualité est un défi, en particulier lorsqu'il faut guider des enseignants jeunes et non formés.

Il est reconnu que les systèmes d'inspection et de soutien actuels sont insuffisants pour assurer la qualité. Les problèmes de transport et autres contraintes logistiques font que les visites ne sont pas fréquentes. Certains pays se battent pour faire une visite d'inspection annuelle, mais cette fréquence est trop limitée pour faire une différence importante au niveau de la qualité. Même lorsque les inspecteurs viennent faire une visite, ils ont tendance à s'intéresser aux questions administratives plutôt qu'à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, et dans certains cas ils n'ont peut-être pas la capacité de traiter adéquatement ces questions. Les services de soutien locaux constituent une partie de la solution, mais eux aussi pâtissent d'une couverture inégale, de transports limités et de visites peu fréquentes.

Offrir un suivi et un soutien suffisant des services centraux serait très onéreux, tant en termes de personnel qu'en terme de transport. Une solution possible serait de renforcer la gestion à l'intérieur de l'école.

Les voies prometteuses à explorer :

- 1) L'élaboration d'outils de suivi qui peuvent facilement être utilisés à l'intérieur des écoles.
- 2) Une formation des directeurs et enseignants plus anciens qui leur permettra de servir de conseillers à d'autres enseignants et de mettre l'accent sur un enseignement de qualité. Les directeurs en particulier, considèrent souvent que leur rôle est purement administratif.
- 3) Des visites d'inspection axées sur la qualité, et le renforcement de la capacité des inspecteurs pour qu'ils puissent apporter une contribution importante.
- 4) La rationalisation des procédures administratives du ministère pour permettre aux directeurs de passer moins de temps à traiter avec le ministère et plus de temps à gérer leurs écoles.

Enfin, au niveau du ministère, il est important d'inclure la fracture urbaine-rurale dans le suivi de routine du système d'éducation. Une fois que les écoles sont correctement classées par rapport à leur isolement géographique, on peut voir émerger des différences au niveau du genre, des déperditions, des redoublements et de l'apprentissage. Un suivi minutieux de ces questions permettra de maintenir la fracture urbaine-rurale à l'ordre du jour de l'agenda de la politique et permettra une évaluation des mesures de politique prises pour réduire la fracture.

Références

- Acedo, C (Ed.) (2002). *Case studies in secondary education reform*. Washington, D.C.: American Institutes for Research.
- Akyeampong, K. & Stephens, D. (2002). Exploring the backgrounds and shaping of beginning student teachers in Ghana: toward greater contextualisation of teacher education. *International Journal of Educational Development* 22(3-4): 262-274.
- Akyeampong, Kwame and Lewin, Keith. (2002) From student teachers to newly qualified teachers in Ghana: insights into becoming a teacher. *International Journal of Educational Development* 22, 339-352.
- Azam, J. P. (2001). The redistributive state and conflicts in Africa. *Journal of Peace Research*, 38(4), 429-444.
- Bennell, P., Hyde, K., & Swainson, N. (2002, February). *The impact of the HIV/AIDS epidemic on the education sector in sub-Saharan Africa: A synthesis on the findings and recommendations of three country studies*. Center for International Education, University of Sussex Institute of Education. Retrieved March 4, 2003 from <http://atschool.eduweb.co.uk/cite/staff/philosopher/hivdev/aids-synthesis-summary.htm>
- Benveniste, Luis and McEwan, Patrick (2000) 'Constraints To Implementing Educational Innovations: The Case Of Multigrade Schools' *International Review Of Education* 46, 31–48.
- Beoku-Betts, J., & Logan, B. I. (1994). *Developing science and technology in sub-Saharan Africa: Gender disparities in the education and employment process*. Washington D.C.: American Association for the Advancement of Science.
- Bernard, A. (2002). *Lessons and implications fro girls' education activities: A synthesis from evaluations*, Evaluation Office, New York: UNICEF.
- Black, Esanu, Mugambe, Namwadda and Walugembe (1993). School improvement in the developing world: An evaluation of the Aga Khan Foundation programme. Retrieved from ERIC database. ED 363 930.
- Brodie, K., Lelliott, A., & Davis, H. (2002). Forms and substance in learner-centred teaching: teachers' take-up from an in-service programme in South Africa. *Teaching and Teacher Education* 18(5): 541-559.
- Chapman, D.W. (1990). Monitoring Implementation, in Chapman and Carrier (Eds.), *Improving Educational Quality: A Global Perspective*. Westport, Conn: Greenwood Press.
- Coultas, Julie and Lewin Keith (2002). Who Becomes a teacher? The characteristics of student teachers in four countries. *International Journal of Educational Development* 22, 234-260.
- Craig, H.J., Kraft, R.J., & du Plessis, J. (1998). *Teacher development: Making an impact*. Washington, D. C.: U.S. Agency for International Development and The World Bank.
- CSA (2005). 'Young, rural teachers most at risk', Report of the Centre for the Study of Aids (South Africa), published online at: <http://www.csa.za.org/article/view/346/1/1>

- Daun, H. (1997). Teachers needs, culturally significant teacher education and educational achievement in an African context -- the case of Guinea Bissau. *International Journal of Educational Development*, 17,1, 59-71.
- Education International (2003e). "Education For All: Is Commitment Enough?" Brussels: Education International.
- FAO (2005). *AIDS: A threat to rural Africa*. Fact sheet published online at <http://www.fao.org/Focus/E/aids/aids6-e.htm>
- Feiter, L. de., Vonk, H. & Akker, J. van den. (1995) *Towards more effective science teacher development in Southern Africa*. Amsterdam: Free University Press.
- Garson, P. (1998) Teacher deployment: What went wrong? In K. Fieldgate, (Ed.) *Helping to establish a culture of learning and teaching in South Africa*. Guateng, South Africa: Education Africa.
- Gaynor, C (1998) Decentralisation of Education: teacher management, The International Bank for Reconstruction and Development. Washington DC: World Bank.
- Gottelmann-Duret, G. & Hogan, J. (1998) *The utilization, deployment and management of teachers in Botswana, Malawi, South Africa and Uganda*. Paris: UNESCO.
- Hallak, J. (1990) *Investing in the Future: Setting Educational Priorities in the Developing World*. Paris: UNESCO-IIEP.
- Hedges, J. (2000). *The importance of posting in becoming a teacher in Ghana*. (University of Sussex Centre for International Education MUSTER Discussion Paper No. 13). Retrieved March 22, 2003 from <http://www.sussex.ac.uk/usie/muster/reports/MDP%2013-1102.doc>
- Hedges, John (2002). 'The importance of posting and interaction with the education bureaucracy in becoming a teacher in Ghana' *International Journal of Educational Development*, 22, 353–366.
- Jacob, Brian and Lefgreb, Lars (2005). 'Principals as Agents: Subjective Performance Measurement in Education', National Bureau of Economic Research, NBER Working paper 11463.
- Jewkes, Rachel., Penn-Kekana, Loveday and Rose-Junius Hetty. (2005) "'If they rape me, I can't blame them'": Reflections on gender in the social context of child rape in South Africa and Namibia.' *Social Science and Medicine*, 61, 1809-1820.
- Kelly, Michael J (2000). Planning for Education in the Context of HIV/AIDS. Paris: UNESCO/IIEP.
- Kitaev, I (1999) *Private Education in sub-Saharan Africa: a re-examination of concepts and theories in relation to its development and finance*, Paris: International Institute for Educational Planning /UNESCO.
- Kuruppu L., (2001) 'The "books in schools" project in Sri Lanka' *International Journal of Educational Research*, 35, 2, 181-191.
- Lassibille, G, Tan, J and Sumra, S (2000) "Expansion of Private Secondary Education: Lesson from recent experience in Tanzania" *Comparative Education Review* 44: 1-28
www.journals.uchicago.edu/CER/v44n1toc.htm

- Lewin, K (2000) "Mapping Science Education in Developing Countries", a paper for the World Bank's Human development Network. Washington DC: World Bank.
- Lewin, K (2000) "Mapping Science Education in Developing Countries", a paper for the World Bank's Human development Network. Washington DC: World Bank.
- Lewin, K. M. (2002). The costs of supply and demand for teacher education: Dilemmas for development. *International Journal of Educational Development* 22(3): 221-242.
- Lockheed, Marlaine and Verspoor, Adriaan (1991). *Improving Primary Education in Developing Countries*. Oxford University Press, World Bank.
- McEwan, Patrick J. (1999) 'Recruitment of rural teachers in developing countries: an economic analysis'. *Teaching and Teacher Education* 15, 849-859.
- Ministry of Education, Republic of Zambia (1996) Education Our Future, National Policy on Education.
- Nhundu, Tichatonga and Shumba, Almon (2001) 'The nature and frequency of reported cases of teacher perpetrated child sexual abuse in rural primary schools in Zimbabwe'. *Child Abuse and Neglect*, 25, 1517-1534.
- Nleya, P.T. (1999) 'Perceptions of Botswana primary teacher educators on selected teaching skills' *International Journal of Educational Development*, 19, 147-156.
- PANA (2003). "African governments neglect plight of pregnant school girls".
- Penrose, P. (1998). *Planning and financing sustainable education systems in Sub-Saharan Africa*. London: Department for International Development.
- Penrose, Perran (1998). *Cost Sharing in Education: Public Finance, School and Household Perspectives*. Department for International Development, London.
- Pridmore, Pat (2004) *Multigrade teaching strategies*. Workshop presented at the World Bank sub-regional workshop on Multigrade Teaching and Learning, December 2004.
- Rust, V. & Dalin, P. (Eds.) (1990). *Teachers and teaching in the developing world*. New York: Garland.
- Samuel, Michael (2002). Working in the rain: pressures and priorities for teacher education curriculum design in South Africa: a case study of the University of Durban-Westville. *International Journal of Educational Development* 22, 397-410.
- Schollar, Eric (2001) 'A review of two evaluations of the application of the READ primary schools program in the Eastern Cape Province of South Africa' *International Journal of Educational Research*, 35, 205–216.
- Sigsworth, Alan and Solstad, Karl Jan (2001). *Making Small Schools Work*, UNESCO, International Institute for Capacity Building in Africa.
- Smith, A, and McDonagh, E (2003). The Reality of HIV/AIDS, in the series Christian Perspectives on Development Issues. Dublin/London: Trocaire/Veritas/CAFOD.

- Taylor, Peter and Mulhall, Abigail (2001) 'Linking learning environments through agricultural experience – enhancing the learning process in rural primary schools'. *International Journal of Educational Development*, 21, 135-148.
- Tooley, J. (1999). *The global education industry: Lesson from private education in developing countries*. Washington D.C. & London: International Finance Corp. & Institute of Economic Affairs.
- Towse, Peter. Kent, David. Osaki, Funja and Kirua, Noah (2002). Non-graduate teacher recruitment and retention: some factors affecting teacher effectiveness in Tanzania. *Teaching and Teacher Education* 18, 637-652.
- Verspoor, A. (1998) *A chance to learn: Knowledge and finance for education in Sub-Saharan Africa*. Washington D. C.: The World Bank.
- Verwimp, Philip (1999). 'Measuring The Quality Of Education At Two Levels: A Case Study Of Primary Schools In Rural Ethiopia' *International Review of Education*, 45 (2), 167–196.
- VSO (2002), What Makes Teachers Tick: A Policy research report on teachers motivation in developing countries. VSO, UK.
- World Bank (1992). Zimbabwe: A review of Primary and Secondary education from successful expansion to equity of learning achievements. Report 8976-ZIM.
- World Bank (1995). *Priorities and strategies for education: A World Bank review*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2004) *The Rural Access Initiative: A Review Of Activities And Achievements 2001-2004: Shortening The Distance To EFA In The African Sahel*.
- World Bank (2005) *Lesotho Education Country Status Report*.
- World Bank (2000) "Lesotho: Teacher Support Networks: A district resource teacher program". <http://www1.worldbank.org/education/est/resources/case%20studies/>
- Yarrow, Allan., Ballantyne, Roy., Hansford, Brian., Herschell, Paul. and Millwater, Jan. (1999) 'Teaching in Rural and Remote Schools: a literature review', *Teaching and Teacher Education* 15, 1-13.