

Action collective dans la gestion du déploiement des enseignants au Niger

Une analyse d'économie politique

Clare Cummings et Ali Bako M. Tahirou, en collaboration avec Hamissou Rhissa, Falmata Hamed, Hamadou Goumey, et Idi Mahamadou Mamane Noura

Janvier 2016

Key messages

- Le système d'affectation et de distribution des enseignants est sapé par les intérêts personnels des enseignants.
- Il y a un manque de volonté de la part des administrateurs de l'éducation ou des dirigeants politiques pour maintenir les règles légales d'affectation et de distribution des enseignants.
- Il y a un manque de mécanismes de régulations et redevabilité et de sanctions qui prévaut dans le déploiement des enseignants.
- Les parents et les élèves qui pourraient bénéficier d'un déploiement plus équitable manquent d'influence sur le système et de moyens pour se mobiliser face à ce problème. Ils ont donc plus tendance à trouver des solutions individuelles.
- Les actions collectives pour une meilleure éducation publique sont rares. Dans la plupart des cas, il s'agit soit d'actions des syndicats d'enseignants pour une augmentation salariale, soit d'actions locales des communautés pour gérer les ressources de leurs écoles, ces dernières étant, en général, à l'initiative d'une ONG ou du gouvernement. Même si les syndicats affirment demander à leurs membres de respecter l'affectation qui leur a été donnée, les actions collectives menées par les syndicats et les communautés ne prétendent pas résoudre le problème de la distribution des enseignants.
- Le problème de la distribution des enseignants est systémique. Dans le système éducatif, il est maintenu par des incitations politiques et financières mal-ajustées. Les recommandations proposent une réforme du système pour modifier les incitations et motiver un changement d'attitude face au déploiement et au transfert des enseignants.

Synthèse du problème

- La plupart des enseignants préfèrent travailler dans des écoles situées en zones urbaines plutôt qu'en zones rurales et les mesures incitatives pour les encourager à aller travailler en zones rurales sont quasi inexistantes.
- L'affectation des enseignants à une école se décide au niveau d'un département de l'éducation national ou régional et d'un comité d'affectation mais les particuliers peuvent changer leur affectation en faisant recours à leurs contacts personnels.
- La responsabilité pour le budget de l'éducation n'est pas liée à l'affectation des enseignants : ceux qui gèrent le budget sont différents de ceux qui s'occupent de la répartition équitable des enseignants.
- Les salaires des enseignants sont directement payés aux enseignants par le département d'éducation national ou régional sans que celui-ci se soucie de savoir s'il y a une répartition des enseignants dans la région
- Ceux qui manipulent le système d'affectation ne sont pas sanctionnés.
- Il y a une absence de volonté de la part des particuliers pour résoudre le problème.

Introduction

Le but de cette étude est d'examiner le potentiel d'une action collective à résoudre le problème de l'affectation inéquitable des enseignants au Niger. De par une analyse d'économie politique incluant des recherches documentaires et sur le terrain, le présent rapport passe en revue les causes du problème de l'affectation inéquitable des enseignants, le pouvoir et les motivations de différents acteurs pour résoudre ce problème et le rôle de l'action collective dans ce processus.

Question de recherche:

Quel est le potentiel pour une action collective d'aider à l'amélioration de l'affectation des enseignants au Niger ?

Quelles sont les contraintes d'économie politique qui constituent un obstacle à l'affectation et à la répartition des enseignants dans les zones rurales et les zones urbaines ?

Qui sont les acteurs qui ont un pouvoir et/ou un intérêt dans la (non-)résolution de ce problème ?

La question de l'affectation des enseignants

La loi actuelle qui est à la base du système éducatif est la loi N°98-12 "LOSEN" (Loi d'orientation du système éducatif nigérien) de 1998. Cette loi a guidé deux programmes successifs : le Programme décennal de développement de l'éducation au Niger, 2002-2012 et l'actuel Programme sectoriel de l'éducation et de la formation, 2004-2014. Ce dernier, c'est-à-dire le programme en date, se concentre sur l'augmentation des moyens logistiques, financiers et des ressources humaines pour le développement socio-économique du Niger, en couvrant l'intégralité du secteur éducatif officiel. Il incorpore aussi les objectifs issus des deux mouvements des Objectifs de développement pour le millénaire et de « Education pour Tous ». L'existence de la LOSEN et des programmes éducatifs indique qu'au niveau national, le gouvernement a des stratégies bien définies et des programmes dont le but est d'améliorer le système éducatif public, aidé en cela par la communauté internationale

de développement. Toutefois, il existe encore beaucoup d'obstacles à surmonter, dont l'inégalité de la répartition géographique des enseignants et des ressources dans les écoles publiques, notamment entre les zones urbaines et les zones rurales (Bourdon et coll., 2006)¹.

Cette étude aborde le problème de l'inégalité de l'affectation et du redéploiement des enseignants entre les différentes écoles au Niger. Elle se rapporte tout aussi

Méthodologie

L'étude a commencé par une révision de la documentation existante sur l'affectation des enseignants, la théorie de l'action collective au Niger et l'expérience de ce problème tirée d'une documentation plus étendue sur le développement international.

L'analyse de ce problème a été menée à travers des exercices participatifs incluant l'équipe de recherche qui était composée de deux chercheurs et de trois stagiaires. Sur la base des conclusions de cet exercice, l'équipe a mené des entretiens et organisé des discussions de groupes avec divers acteurs qui ont de l'expérience sur le problème de l'affectation des enseignants et/ou qui pourraient soutenir ou entraver un changement du système. Parmi les personnes interrogées figurent : des enseignants, des directeurs d'école, des syndicats d'enseignants, des politiciens, des administrateurs des inspections d'académie, des associations scolaires communautaires et des organisations non-gouvernementales. La première partie de la recherche a été menée au niveau national, régional et communautaire dans les régions de Niamey, Maradi et Tahoua.

Ville de Niamey, communes d'arrondissement : commune d'arrondissement 2, commune d'arrondissement 5

Région de Maradi, ville de Maradi, communes régionales : Chadakori et Tibiri, département – Guidan Roumdji

Région de Tahoua, ville de Tahoua, département-Abalak, commune régionale - Akoubounou

bien au procédé de recrutement des enseignants et leur affectation dans des écoles qu'à leur transfert entre des écoles. Cette disparité du nombre d'enseignants par école qui se traduit par le fait que certaines écoles disposent de beaucoup d'enseignants au moment où d'autres n'en disposent pas d'assez, est fréquente dans les pays en développement ; en termes simples, cela est dû au fait que les enseignants préfèrent travailler et habiter en ville plutôt qu'à la campagne. Le système officiel de l'affectation des enseignants du Niger devrait garantir une affectation et une répartition équitables dans toutes les écoles publiques, partout sur le territoire, bien qu'en réalité le système ne soit que partiellement appliqué.

Au Niger, il existe deux catégories d'enseignants : les enseignants contractuels, qui représentent l'essentiel du corps enseignant et les enseignants permanents titulaires². Les enseignants contractuels sont recrutés, déployés et payés par les départements régionaux de l'éducation alors que les enseignants avec un contrat permanent du secteur public, sont gérés au niveau national. L'affectation des enseignants dans les écoles primaires et secondaires est gérée par un comité d'affectation dans leurs directions régionales et nationales respectives distinctes (La Direction régionale - ou nationale - de l'enseignement primaire et La Direction régionale - ou nationale - de l'enseignement secondaire). Les comités d'affectation des enseignants sont composés de représentants de l'administration éducative régionale, des syndicats d'enseignants, de Comités pour la gestion des établissements secondaires (CGDES)³, de l'administration locale et des associations de parents d'élèves. Ils se rencontrent pour évaluer le besoin en enseignants dans leur région et acceptent ou rejettent les demandes de transfert des enseignants dans une autre

école⁴. Ces comités répartissent les enseignants dans les inspections académiques de leur région, qui à leur tour les répartissent dans les écoles de leur localité⁵.

L'affectation des enseignants ne se fait pas selon leur préférence pour un lieu donné ; il arrive donc souvent que les enseignants demandent un transfert pour une autre école. Les enseignants sont plus enclins à demander un transfert s'ils sont affectés dans une école située en zone rurale. Beaucoup d'enseignants préfèrent travailler et vivre dans une zone urbaine vu qu'il existe plus d'opportunités, leur famille pourra s'installer en ville, il y a plus d'opportunités de travail dans une école privée⁶, et il est plus commode de suivre un cours à l'université tout en enseignant⁷. Le salaire des enseignants contractuels leur est remis en main propre à l'office régional de l'éducation qui se trouve dans le chef-lieu de chaque région. Cela veut dire que les enseignants qui se trouvent dans les zones rurales doivent se rendre au chef-lieu chaque mois pour percevoir leur salaire. Bien qu'en théorie un budget soit mis en place pour couvrir les possibles frais additionnels des enseignants s'ils vont travailler en zone rurale, en réalité, il n'est ni effectivement disponible ni assez consistant pour chaque région⁸. D'autres professeurs préféreraient être affectés dans leur village surtout s'ils y ont de la famille, et peuvent donc être réticents quant à l'idée d'être affectés ailleurs. Les règles officielles permettent à un enseignant d'aller à l'encontre de leur affectation dans les conditions suivantes : avoir une santé précaire qui ne permet pas de vivre loin d'un hôpital ou avoir un époux qui travaille dans les forces armées et qui a été assigné dans une autre région du pays⁹. Un enseignant peut recourir à l'inspecteur d'académie local qui va soumettre sa demande au département régional pour approbation. Si la demande est rejetée, l'enseignant

1 Les statistiques du gouvernement ne montrent pas d'informations sur la répartition des enseignants dans les zones rurales et urbaines mais ce problème est abordé dans le plan stratégique pour le Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (ministère des Enseignants Secondaires, 2013: p.54) et elle n'a pas fait objet de discussion lors des entretiens.

2 Les enseignants contractuels étaient une réponse aux objectifs d'« Education pour Tous », requis par la communauté internationale. Même si cela a abouti à une augmentation du nombre d'enseignants dans le système éducatif et une réduction du coût des salaires des enseignants individuels, le recrutement des contractuels est critiqué pour son manque de rigueur et l'introduction d'une catégorie d'enseignants de qualité inférieure qui ne considèrent pas l'enseignement comme une vocation. Selon les statistiques annuelles 2013-2014, du ministère de l'Éducation, les enseignants permanents ne représentaient que 21% de l'ensemble du personnel enseignant pour la période (République du Niger, 2014: p.167). Les implications de cette situation pour le déploiement des enseignants sont étudiées plus loin dans la présente analyse.

3 Comités de gestion des établissements scolaires (COGES)

4 L'affectation des enseignants ne se fait pas en accord avec les directions régionales pour la formation professionnelle. Par conséquent le nombre d'enseignants qui sont formés chaque année ne correspond pas à la demande en enseignants dans des régions ou communes spécifiques du Niger. Il n'est non plus conforme au nombre de matières pour lesquelles il n'y a pas assez de professeurs.

5 Il semble ne pas y avoir une loi ou une réglementation qui régit ce processus et chaque région s'organise elle-même.

6 Les enseignants des écoles publiques ne travaillent pas forcément toute la journée chaque jour. Ils dispensent plutôt des cours spécifiques. Ainsi, il arrive souvent que les enseignants emploient leur temps libre à enseigner dans une école privée.

7 Les personnes interrogées ont plusieurs fois eu à se plaindre du fait de l'introduction des enseignants contractuels. Beaucoup d'étudiants deviennent professeurs pendant qu'ils continuent leurs études. Les étudiants qui sont aussi des enseignants ont souvent été critiqués pour ne pas se dédier à l'enseignement mais chercher seulement un poste dans une école urbaine ou une école située en périphérie de la ville, près de leur université.

8 Il y a souvent un retard de paiement des salaires qui fait que les enseignants sont absents de leur école pendant plusieurs jours chaque mois, ce qui non seulement ne pousse pas les enseignants à travailler dans les écoles rurales mais aussi affecte naturellement la qualité de l'éducation dans les écoles rurales.

9 La clause de réunification de la famille permet aux femmes de rejoindre leur époux mais pas l'inverse. Elle s'applique tout à la fois aux enseignants contractuels et aux enseignants permanents mais cette clause est mieux respectée chez les enseignants permanents parce qu'elle est incluse dans un mémorandum spécial pour les enseignants permanents. CIRCULAIRE n°033/MFP/T du 19 juin 1990.

peut choisir entre accepter la première affectation, attendre une année supplémentaire pour être affecté dans une autre école ou tout juste abandonner la profession d'enseignant.

Toutefois, plusieurs parmi les personnes interrogées¹⁰ ont laissé savoir que le transfert est accordé à bon nombre d'enseignants sans prise en considération du critère officiel. La plupart des enseignants sont des femmes et dans la culture nigérienne, une femme doit vivre au même endroit que son époux. Par conséquent, si une enseignante demande un transfert pour pouvoir vivre avec son mari, la demande lui est accordée. D'autres sont capables de faire recours à leurs contacts personnels auprès des politiciens ou au sein de l'administration pour s'assurer que leur demande de transfert est accordée. Il est de connaissance notoire que le fait de soutenir un parti politique au pouvoir assure une « bonne » affectation et que les relations personnelles entre les enseignants, leurs amis et leurs connaissances leur permettent d'influencer leur transfert ou affectation. De ce fait, il y a bien plus d'enseignants affectés dans les écoles citadines les plus prisées que dans les écoles situées en zone rurale, ce qui laisse les écoles situées en zones rurales en sous-effectif (Bennell, 2004). Les enseignants peuvent quitter une école située en zone rurale pour une autre située en zone urbaine dans la même région ou à travers des régions et en tant que tel, la disparité entre les écoles rurales et les écoles citadines existe dans tout le Niger.

Les enseignants sont libres de recourir à leurs relations personnelles pour miner le système officiel de répartition et de distribution parce que les comités au niveau régional et national, qui ont le pouvoir d'approuver ou de rejeter les demandes, n'ont que peu de volonté pour adhérer au système officiel. Tout en étant responsable de la répartition des enseignants contractuels, ni les comités régionaux d'affectation des enseignants, ni les inspections d'académie ne sont sanctionnés par le gouvernement central s'il y a peu d'enseignants dans les écoles rurales. Le paiement des salaires des enseignants est affecté à une région suivant le nombre d'enseignants qui y travaillent plutôt que suivant un rapport convenu pour le nombre d'enseignants par école et par élève. Cela veut dire que des régions sont habilitées à payer le salaire des enseignants même si elles ont failli à leur devoir d'assurer une répartition adéquate et équitable ou un sureffectif d'enseignants. L'administration régionale n'a pas de restriction budgétaire sur le nombre d'enseignants affectés à une école ou à une commune. La seule restriction budgétaire est celle concernant le nombre d'enseignants dans une région.

Bien que le ministère de l'Education et les dirigeants politiques d'une manière générale puissent prétendre vouloir une répartition équitable des enseignants dans toutes les écoles, afin d'améliorer les résultats académiques

des élèves, il n'est pas prouvé que cela soit une priorité. Il semble que la résolution de problèmes apparents dans le système éducatif tels que le manque d'écoles, ou de salles de classe, ou de matériel didactique, reçoivent l'attention des politiciens plus que la répartition des enseignants. Ceci est un phénomène souvent rapporté par lequel, les politiciens et les administrateurs peuvent plus facilement fournir des améliorations visibles et tangibles tel que le financement d'une nouvelle salle de classe, que résoudre les problèmes systémiques de responsabilité au sein du système éducatif. Fournir des améliorations visibles est aussi plus susceptible d'être remarqué par les électeurs ou patrons et donc il y a de plus grandes motivations personnelles à se porter garant de problèmes tels que le manque de matériels : celle de la répartition inéquitable des enseignants.

Par conséquent, pour ceux qui s'activent dans le système éducatif ou qui font de la politique, il y a peu de motivations personnelles pour faire respecter les règles officielles de la répartition des enseignants car cela confronterait les relations de népotisme entre les individus au sein du système. Même si l'efficacité du système éducatif serait probablement améliorée si les règles officielles étaient respectées, pouvaient être évaluées et observées au niveau des indicateurs des Objectifs pour le développement durable, il est peu probable que quelqu'un qui fasse respecter les règles officielles soit décoré. Une personne interrogée a déclaré : « le secteur ne peut pas s'auto-réguler, les enseignants ne peuvent pas résoudre le problème car leurs intérêts sont impliqués. Même si un directeur des ressources humaines essayait de changer de comportement, il serait démis de ses fonctions »¹¹. Par conséquent, actuellement, les efforts pour gagner un soutien politique à travers le népotisme outrepassent les efforts de gagner un soutien à travers la démonstration d'un système éducatif efficace, ce qui réduit le soutien des parties politiques aux administrateurs pour faire respecter les règles officielles.

Les pouvoirs et intérêts en jeu dans le déploiement des enseignants

Une analyse de politique économique étudie les rapports de force et les intérêts des acteurs qui motivent leur comportement par rapport à un problème particulier. Dans cette recherche, une analyse des pouvoirs et des intérêts permet d'examiner s'il est possible que différents acteurs concernés puissent partager des intérêts communs et agir de concert afin de changer le système de déploiement des enseignants. Cette recherche a pour but d'identifier ceux qui ont un pouvoir d'influence sur le déploiement dans le secteur public formel ainsi que les potentiels bénéficiaires

10 Entretiens avec un enseignant, un directeur d'école primaire, un inspecteur, un enseignant syndicaliste de la commune 2, un enseignant au collège de formation des enseignants à Maradi, le directeur d'une école primaire à Maradi, et le directeur d'une école secondaire à Tibiri, Maradi.

11 Entretiens avec l'assistant de l'inspecteur d'académie, avec le chef des services académiques pour la commune d'arrondissement 2, et avec le directeur des ressources humaines de l'éducation primaire au MEN/A/PLN.

d'un déploiement plus efficace et plus efficient des enseignants. Elle vise également à déterminer si une action en synergie de ces acteurs pourrait changer la donne.

Les administrateurs au niveau national et régional

Le ministère de l'Éducation est conscient que le déploiement inéquitable d'enseignants constitue un problème pour le système éducatif, et des mesures ont été prises pour y remédier¹². Par exemple, le département de l'Éducation nationale primaire a décidé, sans impulsion politique, d'interdire tout autre recrutement de maîtres contractuels dans les écoles primaires de Niamey. En outre, le ministère de l'Éducation a mis en place un programme d'incitation permettant d'allouer des primes de transport aux enseignants qui se déplacent en milieu rural. Cependant, ceci ne résout le problème que de façon partielle, étant donné que les enseignants peuvent toujours demander à être transférés dans les écoles primaires de la capitale et que les primes d'encouragement ne sont pas suffisantes et ne parviennent pas à temps aux directions régionales. Il existe également trois conseils officiels¹³ de consultation ayant pour vocation d'améliorer la qualité de l'enseignement à leurs niveaux respectifs. Ceci prouve l'existence de structures formelles destinées à résoudre les problèmes inhérents au système éducatif mais il s'avère qu'ils manquent de puissance et de motivation à s'engager activement dans l'amélioration dudit système.

D'autre part, bien que les directions régionales de l'éducation, les comités de déploiement d'enseignants et les inspections d'académie soient en charge du déploiement d'enseignants et devraient pouvoir maintenir le système, il est évident que leur pouvoir est fréquemment affecté par l'influence des contacts politiques et de leurs connaissances personnelles. Les enseignants qui ne se conforment pas au système formel ne sont pas sanctionnés, et les fonctionnaires des directions de l'éducation, des comités de déploiement et des inspections d'académie sont susceptibles de faire l'objet de chantage politique ou personnel, et peuvent même encourir le risque de perdre leur emploi s'ils essaient d'imposer les règles formelles¹⁴. Il y a de rares cas où des directeurs régionaux appliqueraient les règles formelles sur le déploiement et les transferts mais ceux-ci sont exceptionnels et sont antérieurs à

l'instauration de la démocratie multipartite¹⁵. Beaucoup des personnes interrogées ont parlé de la politisation du secteur de l'éducation après l'adoption du multipartisme qui, à leurs yeux, a engendré plus de recherche de rente personnelle et moins de responsabilité et de sanction du non-respect des règles.

L'administration au niveau local

Les inspections d'académie couvrent une ou plusieurs communes et sont en charge de la répartition, au niveau des écoles de leur zone, des enseignants que leur envoi la direction régionale. Elles sont également chargées de superviser l'éducation au niveau local, notamment en ce qui concerne l'absentéisme des enseignants et la construction et l'entretien des bâtiments scolaires. L'inspection d'académie dispose d'un pouvoir officiel limité et, même si elle joue au départ un rôle dans le déploiement des enseignants, elle ne statue pas sur les demandes de transfert. En cas de problème de personnel au niveau local, l'autorité de la commune, de l'inspection ou de la direction peut saisir le bureau régional pour une solution, mais n'est pas habilitée à décider elle-même. Un inspecteur d'académie témoigne : « Nous n'avons pas la liberté de transférer des enseignants suivant les besoins : c'est le premier problème pour l'inspection », avant d'ajouter : « Les politiciens nous mettent toujours la pression »¹⁶. L'administration locale connaît un manque criard d'autorité et reste sensible aux intérêts et patronage des politiciens.

Les politiciens et les partis politiques

Au niveau national, les parlementaires ont à la fois un pouvoir formel et un pouvoir informel pour orienter les programmes politiques et l'allocation des ressources. Ils sont habilités, sur la base de leur statut formel, à se pencher sur le système du déploiement et du paiement des enseignants. Cependant, le budget de l'éducation nationale au Niger est soutenu par les bailleurs de fonds internationaux qui ont temporairement retiré une grande proportion de leurs financements suite à un scandale de corruption entre 2002 et 2005¹⁷. En conséquence, même si les politiciens peuvent influencer les priorités du secteur de l'éducation, ses politiques et ses sanctions, ainsi que les

12 Entretien avec le directeur des ressources humaines du département national de l'éducation primaire, et avec des employés des départements régionaux de l'éducation primaire et secondaire de Niamey.

13 Conseil sous-régional de l'éducation (CSRE), Conseil régional de l'éducation (CRE) et Conseil de national l'éducation (CNE).

14 Entretien avec le directeur des ressources humaines de la direction nationale de l'Enseignement primaire (MEN/A/PLN).

15 Entretien avec le directeur du Bureau de suivi-évaluation des résultats du système éducatif.

16 Entretien avec des conseillers en éducation du bureau d'inspection, Guidan Roumdji, Maradi.

17 « Nous ne sommes pas libres d'affecter les enseignants selon les besoins : ceci est le 1^{ER} problème de l'inspection... Les politiciens de tout bord font pression sur nous ».

17 Il ressort d'une discussion avec un collègue chercheur qu'entre 2002 et 2005, deux hauts responsables politiques travaillant au ministère de l'Éducation ont été arrêtés, ainsi qu'un certain nombre de collaborateurs, pour un détournement d'environ 4 milliards de FCFA sur le budget d'exécution du Programme de développement de l'éducation, qui s'étend sur 10 ans (PDDE 2002 - 2012).

modalités d'allocation des ressources, leur pouvoir peut être limité par la disponibilité réelle des fonds.

Au niveau municipal, le maire et les conseillers n'exercent pas une influence sur la politique d'enseignement mais ont un certain pouvoir d'influence sur le transfert d'un enseignant de la localité vers une autre école. Le pouvoir des politiciens locaux réside principalement dans leur capacité de transmettre des demandes de transfert d'enseignants à des connaissances en haut de l'échelle de leur parti. En général, les personnes interrogées estiment que les maires n'ont pas la capacité de diriger ou d'influencer considérablement l'éducation dans leur commune¹⁸.

Les chefs traditionnels, tels que les chefs de village et de canton, ont également un certain pouvoir au sein de leur communauté mais aucune implication de leur part dans le déploiement des enseignants dans leur territoire n'a été signalée. Un chef de village a déclaré que les problèmes des écoles locales relevaient de la responsabilité du maire, du directeur et de l'inspection d'académie, et ajouté que lui-même n'intervenait pas habituellement¹⁹.

Les syndicats d'enseignants

Au Niger, les syndicats d'enseignants sont nombreux et actifs en ce qui concerne l'exigence de meilleures conditions de travail et d'une hausse des salaires. Les grèves menées par un ou plusieurs syndicats sont récurrentes et occasionnent des perturbations du système scolaire et, plus généralement, de la vie publique. En ce qui concerne le déploiement et les transferts d'enseignants, les syndicats défendent les droits des enseignants à des recrutements et transferts équitables, et ils sont membres des comités de transfert bien que n'ayant qu'un rôle consultatif. Cependant, si un membre syndiqué se sent lésé, son syndicat peut intervenir en sa faveur, ceci en tenant des réunions avec les administrations de la commune, du département, ou de la région pour négocier un changement²⁰. Les syndicats peuvent mener des campagnes de revendication sur des questions qui touchent particulièrement les enseignants en milieu rural tels que le paiement des indemnités de transport pour les affectations dans une école rurale, mais ceci est fait dans l'intérêt de ces enseignants plutôt que dans le souci de remédier au manque d'enseignants dans les écoles rurales.

Quand bien même ils ont suffisamment de pouvoir pour changer l'affectation ou le transfert d'un enseignant, les syndicats n'interviennent pas pour rendre plus équitable

le déploiement des enseignants puisque cela ne profite pas nécessairement à ces derniers. Les enseignants sont répartis à travers plus de 50 syndicats qui, malgré l'existence de deux plateformes, FUSEN (Fédération unitaire des syndicats de l'éducation) et CPRASE (Cadre permanent de réflexion et d'action sur le système éducatif), n'agissent pas en synergie pour exiger un changement. Ainsi, les personnes interrogées se sont toujours plaintes de la politisation des syndicats, laissant entendre que ces derniers sont à la botte d'un parti politique au lieu de défendre les intérêts de leurs membres. Il a souvent été rapporté que des syndicats accepteraient d'être soudoyés par des partis politiques pour regagner les classes (surseoir à un mot d'ordre de grève), plutôt que d'engager un vrai dialogue sur leurs points de divergence²¹.

Les ONG et associations communautaires

Il existe un grand nombre d'organisations non-gouvernementales (ONG) nationales et locales, à but non-lucratif, qui inscrivent leur action dans l'accès à l'éducation au Niger. La présente recherche étudie les interventions des plus grandes ONG de même que celles des associations communautaires, qui mettent en place une panoplie de projets portant notamment sur des programmes d'alphabétisation, la formation des enseignants, la scolarisation des filles, la gestion communautaire des écoles, et l'éducation des adultes. Cependant, peu d'organisations essayent de s'attaquer directement au problème du déploiement des enseignants. L'Association pour le développement équilibré, une organisation qui a été consultée, travaille en collaboration avec CARE, UNICEF et d'autres organismes dans le but d'organiser des discussions avec les responsables du système éducatif sur les voies et moyens d'améliorer ce dernier, y compris le déploiement des enseignants, mais cela n'a pas encore donné des résultats²². D'autres organisations travaillent avec les communautés et les écoles pour accompagner les améliorations sur le plan local. En guise d'exemple, l'organisation Agir soutient la création d'écoles en milieu rural et crée des conditions particulières visant à attirer les enseignants, telle que la mise à disposition de logements approvisionnés en eau et équipés de panneaux solaires²³. Une initiative semblable est entreprise par l'ONG Caritas Développement Niger qui alloue des bourses d'étude aux habitants de la communauté rurale de Bermo pour les encourager à suivre une formation

18 Entretien avec le chef des services d'éducation et le secrétaire général de la commune d'arrondissement 2, avec le directeur du budget au ministère de l'Economie et des Finances, et avec le secrétaire général de la commune d'Akoubounou (Abalak)

19 Entretien avec un chef de quartier à Niamey

20 Entretien avec un professeur et syndicaliste dans un établissement d'enseignement secondaire de Tibiri, Maradi

21 Entretien avec le président du conseil municipal de Niamey, avec le principal d'un collège de Tibiri, Maradi et avec le directeur d'une école islamique de Niamey

22 Entretien avec un président d'association à Maradi

23 Entretien avec un ancien employé d'Agir à Maradi

d'instituteur ou d'agent de santé puis à revenir travailler au sein de leur commune²⁴.

L'efficacité de ces initiatives n'est pas clairement établie, bien que les projets mis en œuvre de façon intensive avec les écoles ciblées semblent avoir réussi à retenir les enseignants locaux. Cette réussite est en partie due au fait que les ONG demandent parfois au ministère l'Éducation de permettre aux enseignants qu'elles ont formés, de rester dans le lieu d'exécution de leur projet de sorte que celui-ci ne soit pas interrompu. Toutefois, il convient de reconnaître que ces interventions ne sont pas reproduites à grande échelle, d'où leur impact actuellement limité, et elles n'améliorent pas le système de déploiement des enseignants au niveau régional ou national. Tel que noté dans la large gamme de documentation existante, la participation des parents et de la communauté locale dans la gestion des écoles peut être décisive pour l'amélioration de la performance des enseignants mais, il n'en demeure pas moins que la coordination au niveau national est importante pour réduire les disparités régionales et nationales (Birdsall et coll., 2005 ; Bourdon et coll., 2010).

Les directeurs d'écoles

Les directeurs d'écoles ne sont pas en charge du recrutement ou du transfert des enseignants. Leurs rôles consistent à gérer le fonctionnement quotidien de l'école, le rendement du personnel enseignant et les ressources de l'école. A cet effet, ils ont tout le loisir de travailler avec le comité de gestion de l'école pour collecter des ressources pour l'école et décider de la façon dont celles-ci seront dépensées. Cependant, pour ce qui est du déploiement d'enseignants, les directeurs d'école ont peu de pouvoir de sanctionner ces derniers. Les directeurs des écoles qui souffrent d'un manque d'enseignants peuvent devoir combiner l'enseignement avec la gestion de l'école ou s'accommoder de classes avec de très grands effectifs²⁵. Par exemple, un directeur d'école a exprimé toute sa frustration au sujet de son manque d'influence sur le recrutement d'enseignants et a invité les parents d'élèves à exercer leur pouvoir collectif afin d'exiger des améliorations, bien que ces derniers ne semblent pas réagir²⁶. Un autre directeur d'école a laissé entendre : « il est difficile de gérer mon personnel parce qu'ils ont des relations politiques qu'ils utilisent pour leurs propres intérêts »²⁷. Ainsi, même si ces problèmes minent le système du déploiement au détriment de l'école, un directeur d'école pourrait également avoir une influence sur le déploiement d'enseignants s'ils ont,

eux aussi, des relations politiques d'influence²⁸. Cependant, de façon générale, en dépit de l'engagement évident des directeurs par rapport à leur travail, ils ont très peu de contrôle sur le choix ou le nombre d'enseignants devant être affectés à leur école.

Les associations scolaires communautaires

A la suite des récentes réformes sur l'éducation, chaque école dispose maintenant d'un CGDES composé de sept volontaires parmi les enseignants, les parents d'élèves et l'association locale des mères éducatrices. Le CGDES participe à la gestion des ressources de leur école, encourage les parents à faire des contributions pécuniaires ou autres pour l'école, et porte les intérêts de la communauté auprès du directeur d'école. Il y a souvent une association de parents d'élèves et une association des mères éducatrices qui, en collaboration avec le CGDES, constituent les intermédiaires entre le personnel enseignant, les parents d'élèves et la communauté, et encouragent la participation de cette communauté à l'amélioration des ressources et de l'infrastructure scolaire. Ces associations sont motivées pour améliorer la qualité de l'éducation dans leur communauté et peuvent réclamer le remplacement des enseignants dont le travail n'est pas satisfaisant. Cependant, seuls les quelques membres de CGDES qui siègent au comité régional de déploiement des enseignants ont une influence sur le déploiement et la répartition des instituteurs. La plupart de membres de CGDES n'est pas habilitée à intervenir dans le recrutement d'enseignants ni ne peut empêcher le transfert d'un enseignant vers une autre école. Les membres des CGDES qui ont été interrogés pour les besoins de cette recherche ont fréquemment souligné leur manque de ressources pour résoudre les problèmes auxquels leur école est confrontée, et qu'il incombe au directeur d'école de faire appel à l'inspection d'académie locale pour requérir plus d'enseignants²⁹.

Les vrais bénéficiaires d'une amélioration du déploiement des enseignants seraient les élèves et leurs familles. Cependant, il est évident qu'ils s'engagent rarement dans la gestion de leur école, si ce n'est par le truchement des associations scolaires communautaires. Leur inertie devant le déploiement inéquitable des enseignants sera abordée dans les deux sections suivantes.

24 Entretien avec un employé du bureau de Maradi

25 Entretien avec un directeur d'école primaire de commune 2 à Niamey

26 Entretien avec un directeur d'école dans la ville de Maradi

27 Entretien avec un directeur d'école de Tibiri, Maradi : « C'est difficile de gérer les employés parce qu'ils ont des relations politiques qu'ils utilisent pour poursuivre leurs intérêts ».

28 Entretien avec des membres de CGDES d'une école primaire de commune 2 à Niamey

29 En vertu du décret 000039/MEN/A/PLN/SG, le CGDES devrait surveiller le comportement et l'attitude des enseignants à leur école.

« L'Action collective comme une solution: principaux problèmes »

L'étude ne fait état d'aucun cas d'action collective concernant l'affectation des enseignants.

Les mesures prises par les communautés traitent des besoins immédiats et non des problèmes systémiques et sont le plus souvent l'initiative du gouvernement ou d'une ONG

Les initiatives prises par les ONG pour résoudre la question de l'affectation des enseignants se focalisent plus sur l'amélioration de la situation d'écoles spécifiques que sur la cause du problème et ne peuvent probablement pas être durables sans l'aide des ONG.

La solution réside-t-elle dans l'action collective ?

Quelle place pour l'action collective sur la question de l'affectation des enseignants ?

Dans les études sur le développement, l'action collective visant à fournir un service désigne souvent une façon pour les différents acteurs d'une collectivité locale, de résoudre un problème lié à la fourniture d'un service en œuvrant ensemble pour sa production. Il peut s'agir par exemple de pompes à eau ou d'une école placées sous la gestion communautaire. Cependant, les tentatives des donateurs pour promouvoir l'action collective ont eu des résultats mitigés. Le plus souvent, les programmes mis en œuvre ne tiennent pas compte du coût de l'action collective pour les participants ni des risques qu'il y a à permettre que des rapports de pouvoir s'immiscent dans la gestion d'un service public dans une communauté où un accès équitable à ce service n'est pas garanti et peut être assujéti à la recherche de profit ou à des influences politiques (Chowns, 2014). Plus récemment, l'action collective a été abordée sous l'angle des alliances politiques et de la négociation qui amènent les acteurs à sceller des arrangements autrement improbables qui se justifient par des intérêts communs particuliers qui les poussent à travailler ensemble pour apporter un changement de politique. Par exemple, Booth (2014) décrit comment une équipe d'acteurs du développement a négocié des alliances politiques pour réformer la politique foncière aux Philippines. Ce recours à l'action collective pour mettre en œuvre des réformes a été examiné plus longuement dans les recommandations contenues dans ce rapport.

Dans le cas du Niger, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre par le gouvernement au niveau du système éducatif afin d'alléger le fardeau de la prestation de services au bénéfice de l'État en impliquant les établissements scolaires dans la fourniture et la gestion des services au niveau local (Körling, 2011). Il ne s'agit pas là d'une action collective à proprement parler mais plutôt d'une instruction donnée par le gouvernement pour mettre

sur pied des associations communautaires qui seront en partie responsables du fonctionnement des écoles de leur localité. Ces réformes ont permis de transférer en partie la responsabilité des établissements primaires et secondaires aux communautés locales mais le problème est que ces communautés n'ont pas suffisamment de ressources pour s'associer et acquérir les matériaux de construction ainsi que le matériel pédagogique dont leurs établissements ont besoin. Cela signifie que, même si les communautés sont autorisées à chercher les moyens d'augmenter les équipements de leurs écoles, elles n'ont toujours pas les ressources financières nécessaires et les autorités locales n'ont pas l'obligation de rendre des comptes aux niveaux supérieurs de l'État, ce qui fait que les intérêts individuels peuvent entraver la prestation d'un service de qualité. Cette décentralisation partielle ne résout pas les inégalités régionales en matière d'éducation et peut accentuer les disparités entre les établissements scolaires situés dans des communautés relativement aisées et ceux des communautés pauvres.

Les cas d'actions collectives menées dans le secteur de l'enseignement public

L'analyse jusque-là menée montre que l'absence d'obligation de rendre des comptes, de sanctions et de mesures incitatives concernant la répartition des enseignants, combinée au phénomène très répandu du patronage qui dicte les priorités politiques, fait qu'il est quasiment impossible pour un individu de résoudre, à lui seul, le problème de l'affectation. Il est de ce fait opportun de se demander si, par le biais de l'action collective, un groupe d'individus serait en mesure d'apporter des changements au système d'affectation des enseignants.

Afin d'examiner les chances d'une action collective réunissant les acteurs susmentionnés, il faudrait d'abord chercher à savoir s'il y a un précédent en matière d'action collective dans le cadre de la répartition des enseignants ou du système éducatif de manière plus générale. Une compréhension des conditions ayant déjà favorisé une action collective au Niger pourrait permettre d'avoir une idée sur les chances de succès d'une action collective menée sur la question de la répartition des étudiants.

Pour commencer, on peut dire que l'exemple le plus patent d'action collective menée dans le système éducatif ce sont les grèves et les protestations organisées fréquemment par les syndicats d'enseignants. Cependant, comme décrit précédemment, ces cas d'actions collectives n'ont pas pour objectif de régler le problème de la répartition inégale des enseignants mais sont plutôt des revendications pour une augmentation des salaires des enseignants et une amélioration de leurs conditions de travail.

Pour ce qui est des établissements scolaires, il existe des exemples de recours à l'action collective pour résoudre des problèmes de ressources ou pour améliorer le fonctionnement général. L'exemple le plus fréquent est celui mené dans le cadre des activités du CGDES, qui encourage les parents d'élèves à donner une petite

cotisation volontaire à l'occasion de chaque rentrée scolaire pour acheter le matériel de construction, le mobilier ainsi que le matériel pédagogique pour l'établissement. Les membres du CGDES discutent des besoins de leur établissement avec le directeur, les enseignants et parfois avec les élèves et ils convoquent les parents d'élèves en réunion pour leur soumettre le plan qu'ils ont élaboré afin d'améliorer le fonctionnement de l'établissement et leur demander leur soutien. D'après les personnes interrogées, il s'agit-là d'une activité normale, à laquelle les parents d'élève s'attendent et qui permet de répondre aux besoins élémentaires uniquement, telle que la construction d'une nouvelle salle de classe en paille. Dans des cas particuliers, le directeur de l'école peut inciter les parents d'élèves à s'engager davantage pour aider l'école. Par exemple, Le directeur d'une école primaire à Maradi encourage les parents à s'entretenir avec les autorités locales au sujet des problèmes de leur école et a mis sur pied une « cantine scolaire communautaire » à laquelle les restaurants situés à proximité font don de leurs restes de nourriture pour offrir un repas gratuit aux élèves³⁰.

Les établissements scolaires sont plus ou moins libres de recourir à des moyens créatifs pour résoudre leurs problèmes ou de chercher de l'aide auprès d'un donateur ou d'une ONG. Par exemple, certaines parmi les personnes interrogées parlent, entre autres activités, de vente de manuels scolaires d'occasion pour lever des fonds au profit de l'école ou de demande d'aide auprès d'un donateur. Cependant, un directeur d'école a déclaré que son équipe et lui n'ont pas le temps de s'adonner à ce genre d'activités extra-scolaires et qu'ils n'ont pas de contacts avec des organisations donatrices, ce qui fait qu'il leur est impossible d'accroître les revenus de leur établissement³¹. D'autres directeurs d'école encore se sont également plaints du fait que les donateurs ou les ONG ne répondent pas aux besoins spécifiques de leurs écoles mais proposent des programmes élaborés par leurs soins³².

Une autre façon pour les établissements scolaires de résoudre leurs problèmes est de s'approcher collectivement des autorités locales. Par exemple, le directeur d'une école primaire à Niamey, accompagné du chef de quartier, s'est rendu chez le maire de la commune pour lui demander d'améliorer le ramassage des ordures de leur école. Ils ont obtenu satisfaction mais cela n'a guère duré car

quelque temps après le problème a de nouveau ressurgi. Le directeur de l'école a eu l'impression que le chef de quartier n'avait pas assez de pouvoir pour convaincre le maire de faire de l'école une priorité au moment où la commune disposait de ressources limitées et qu'il y avait beaucoup d'écoles avec des problèmes similaires³³. Il ne s'agit pas là d'une action collective à proprement parler mais cela montre que les représentants de la communauté au niveau local ont un pouvoir limité, et ce, même lorsqu'ils travaillent ensemble, pour exiger l'amélioration durable du fonctionnement de leur établissement.

Parfois, ce sont les ONG qui prennent l'initiative de mener des actions collectives de plus grande ampleur. C'est le cas de CARE, avec son ancien programme d'écoles communautaires ou encore de l'association Agir, basée à Maradi, qui soutient la mise sur pied et la gestion d'établissements scolaires dans des zones rurales particulières. Ce genre de programmes encourage fortement les communautés à participer à la construction et à la gestion de leurs écoles et est le plus souvent mis en œuvre dans des endroits où il n'y a pas suffisamment d'établissements publics. Deux personnes interrogées à Niamey déclarent que la participation accrue des communautés dans la gestion d'une école n'est effective que dans les zones rurales et que les membres de la communauté y sont incités soit par le gouvernement soit par une ONG³⁴. En effet, cette étude a noté que l'action collective visant à améliorer le fonctionnement d'une école en zone rurale est souvent initiée par une ONG qui commence d'abord par sensibiliser les membres de la communauté sur l'importance de l'éducation pour la communauté elle-même avant de les encourager à participer à la construction et la gestion d'une école³⁵. Le président d'une association qui dispense une éducation informelle à des adultes vivant dans des zones rurales a déclaré qu'« il est difficile pour des adultes de faire de l'éducation une priorité alors qu'ils doivent s'occuper de leur bétail. Nous faisons recours à des animateurs pour sensibiliser les adultes sur l'importance de l'éducation et nous accordons des crédits ou donnons des animaux pour les encourager à envoyer leurs enfants à l'école »³⁶.

Tous ces exemples d'action collective sont l'initiative, soit d'une ONG, soit du gouvernement, et ne résolvent que les problèmes de ressources du moment. Durant toute

30 Propos tirés d'un entretien avec le directeur d'une école primaire à Maradi.

31 Propos tirés d'un entretien avec le directeur d'un établissement privé à Niamey.

32 Propos tirés des entretiens avec deux directeurs d'écoles situées à Shadakori et à Tiberi (Maradi).

33 Propos tirés d'un entretien avec le directeur d'une école primaire située dans la commune n° 2 de Niamey.

34 Propos tirés des entretiens avec un chef de quartier et avec un directeur d'école dans la commune n°2.

35 Propos tirés des entretiens avec un ex-employé de l'ONG Agir et avec le président de l'Association pour la promotion de l'éducation informelle et avec des employés de l'ONG ONEN.

36 Propos tirés d'un entretien avec le directeur de l'association pour la promotion de l'éducation informelle.

36 « C'est difficile pour les parents de donner la priorité à l'éducation quand il y a des animaux à garder et élever. On utilise des animateurs pour sensibiliser les adultes sur l'importance de l'éducation et on donne du crédit ou des animaux aux parents pour les motiver à envoyer leurs enfants à l'école. ».

l'étude, nous n'avons pas constaté un seul cas d'action collective initiée par une communauté elle-même en faveur d'une école publique de la localité. Cependant, un cas d'action collective dirigée par une communauté a été constaté avec le recrutement d'un maître d'éducation religieuse par une collectivité à Niamey³⁷. Dans un quartier de la capitale nigérienne habité par une classe moyenne, on raconte que des parents se sont réunis et ont cotisé de l'argent pour engager un marabout (un chef religieux) pour dispenser des enseignements religieux sur l'Islam aux membres de la communauté, adultes comme enfants. Cette action collective, même si elle est de petite envergure, montre que là où il n'y a pas d'intervention étatique pour fournir un certain type d'enseignement, les parents ont la volonté et les moyens de pallier ce manque eux-mêmes. Il convient, néanmoins, de noter que les parents au niveau de cette communauté disposent des moyens pour prendre en charge cette activité extra-scolaire, ce qui n'est pas le cas de la plupart des parents au niveau des communautés rurales. D'autre part, pour les parents en général, c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité de l'éducation primaire et secondaire, mais non de l'éducation religieuse musulmane et ils sont ainsi prêts à la prendre en charge eux-mêmes. Cela laisse entendre que c'est lorsque les parents n'attendent pas l'Etat pour la fourniture d'un service qu'ils sont prêts à engager une action collective pour le prendre en charge.

Les obstacles à l'action collective en faveur d'une meilleure affectation des enseignants

Les exemples d'action collective dans le domaine de l'éducation publique recensés par cette étude montrent que l'action collective ne s'observe souvent qu'au niveau local. Cela prouve que les collectivités locales sont capables de travailler ensemble pour résoudre des problèmes touchant l'éducation nationale mais que leurs actions se limitent spécifiquement à leur propre localité et ne traitent pas de la répartition inégale des enseignants sur l'ensemble du système éducatif. En s'appuyant sur une approche globale des conclusions de cette étude concernant la façon dont des acteurs différents œuvrent ensemble, leurs intérêts respectifs ainsi que les relations de pouvoir qui existent entre eux, cette section se penche sur un certain nombre d'obstacles majeurs à l'action collective en faveur d'une meilleure affectation et répartition des enseignants.

Un manque d'intérêt politique

La persistance du problème de l'affectation et de la répartition inéquitables des enseignants s'explique par une absence de volonté politique d'améliorer le système ainsi que par les motivations politiques qu'il y a à affecter les enseignants dans les établissements de leur choix. L'intérêt des politiques dans l'amélioration du secteur éducatif ne se manifeste que par la construction d'écoles et de salles de classe tandis que la répartition des enseignants dans les écoles ou l'amélioration de la qualité générale de l'éducation ne constituent pas une priorité³⁸. Cela s'explique par le fait que la construction de salles de classe est quelque chose de concret aux yeux des électeurs, alors que l'amélioration de la qualité de l'éducation se remarque à peine. Comme le souligne l'une des personnes interrogées dans le cadre de cette étude, « l'éducation figure dans le programme politique des autorités mais ces dernières ne réagissent pas quand on leur demande de rendre des comptes. Les gens ne voient pas les vrais problèmes que le gouvernement doit résoudre »³⁹. Abondant dans le même sens, une autre personne interrogée parle de la construction d'établissements scolaires à des fins politiques, sans pour autant se soucier du recrutement et de la formation des enseignants. Des déclarations telles que « j'ai construit une nouvelle école. J'ai agrandi ma renommée sans pour autant garantir le bon fonctionnement de mon établissement », témoignent de l'intérêt politique à construire des écoles sans pour autant remédier au problème plus pressant qu'est l'affectation d'enseignants à ces établissements scolaires.

Améliorer la répartition des enseignants dans les écoles nigériennes peut aussi être une initiative politiquement risquée. En effet, les enseignants constituent la majorité des fonctionnaires du pays et les actions menées par les syndicats d'enseignants peuvent être à l'origine d'instabilités à Niamey pour les autorités et aboutissent à la fermeture des établissements lors des grèves. D'un point de vue politique, il est donc plus judicieux pour les politiciens de fermer les yeux sur l'affectation inéquitable des enseignants que d'aller à l'encontre des intérêts de ces derniers. D'autre part, même si un politicien prenait le risque d'améliorer le système de répartition des enseignants et qu'il y parvenait, l'avantage politique qu'il en tirerait serait mince étant donné que ce sont les communautés rurales, qui sont pauvres, qui en profiteraient le plus et ces dernières ont relativement peu de poids politique.

Les parents ont peu d'intérêt et des capacités limitées à mener des actions collectives

Les personnes qui devraient, en principe, être les plus motivées à s'investir dans l'affectation des enseignants sont

37 Propos tirés d'un entretien avec un collègue chercheur spécialiste de l'éducation.

38 Propos tirés d'un entretien avec un ancien directeur d'école qui est maintenant conseiller à Shadakori (Maradi).

39 Entretien avec un enseignant syndicaliste servant dans un établissement secondaire à Tiberi (Maradi) : « Ils parlent de l'éducation dans leur programme mais si tu essaies de leur demander des comptes, ils ne répondent pas. Les gens ne voient pas les vrais problèmes que le gouvernement doit résoudre. ».

les parents d'élèves dont les écoles manquent d'enseignants. Cependant, les parents n'agissent pas collectivement pour exiger la résolution de ce problème pour beaucoup de raisons. D'abord, les parents et les élèves les plus touchés par la répartition inéquitable des enseignants sont ceux des zones rurales, qui ont un niveau d'éducation faible et ne sont peut-être pas au courant de la répartition inéquitable des enseignants. Il est également possible qu'ils n'aient pas le temps de faire pression sur les autorités pour qu'elles leur affectent plus d'enseignants ou encore qu'ils ne soient pas conscients de l'importance de l'éducation pour leurs enfants⁴⁰. Le directeur d'une ONG basée à Maradi a déclaré : « Nous sommes obligés d'expliquer aux personnes l'importance de l'alphabétisation car ils ne revendiquent pas leur droit à l'éducation eux-mêmes »⁴¹. Cette situation émane du fait qu'en milieu rural, les parents sont souvent pauvres et doivent consacrer leur temps à des activités économiques. Le directeur d'un établissement secondaire à Niamey a corroboré ces propos en affirmant que le fait que « les parents soient occupés à trouver de quoi nourrir leur famille limite leur participation à la gestion de l'établissement »⁴². L'incapacité des parents à s'impliquer véritablement dans l'éducation de leurs enfants et l'urgence de satisfaire d'autres besoins élémentaires font que les parents n'agissent pas de façon collective pour exiger plus d'enseignants pour assurer l'éducation de leurs enfants.

D'autres parents, surtout dans les zones urbaines, ont plus de moyens pour s'investir dans l'éducation de leurs enfants parce qu'ils ont eux-mêmes été éduqués et ont plus de temps à y consacrer. Ces parents devraient, en principe, faire pression sur le gouvernement et les politiciens pour améliorer la répartition des enseignants dans les écoles publiques. Cependant, dans la mesure où ils sont relativement aisés, ils prennent l'option d'envoyer leurs enfants dans des établissements privés qui, eux, ne sont pas confrontés aux problèmes du recrutement ou de l'absentéisme des enseignants. Le directeur d'une école primaire à Maradi a déclaré que « les personnes nanties, ainsi que les directeurs d'école et les enseignants envoient leurs enfants dans des écoles privées mais les pauvres ne peuvent pas en faire autant »⁴³.

Ainsi, la capacité potentielle de ces parents de changer le système est-elle perdue car ils ont les moyens de s'offrir une solution individuelle.

D'autres parents encore, qui n'ont pas les moyens d'envoyer leurs enfants dans le privé mais qui sont conscients du manque d'enseignants dans les établissements

où étudient leurs enfants ont tendance à transférer ces derniers dans une autre école. Les inspections académiques locales ne rejettent pas les demandes de transfert d'enfants introduites par les parents et les établissements sont tenus d'accepter tous les élèves qui leur sont envoyés⁴⁴. De la même façon qu'ils ne peuvent décider ni de la qualité des enseignants qui leur sont envoyés ni de leur nombre, les établissements ne peuvent pas non plus décider du nombre d'élèves qu'ils reçoivent. Pourtant, une école a peu de chance de se voir allouer des ressources supplémentaires pour prendre en charge le nombre croissant des élèves car il s'agit-là d'une tâche dévolue au comité de gestion de l'école et à l'association des parents d'élèves.

Par conséquent, il existe trois catégories différentes de parents : ceux qui ont les moyens d'envoyer leurs enfants dans des établissements privés, ceux qui peuvent transférer leurs enfants dans une école ayant suffisamment d'enseignants, et enfin ceux qui n'ont pas les moyens de s'investir dans l'éducation de leurs enfants. Cette fragmentation des parents limite leur volonté et leur capacité à œuvrer de concert pour exiger une solution à la répartition inéquitable des enseignants.

Recommandations

Suite à l'analyse du problème de la répartition des enseignants au Niger et l'exploration du pouvoir et des intérêts des différents acteurs à agir pour le résoudre, on note qu'il est improbable que l'action collective puisse aborder le problème d'une manière systématique. Même si l'action collective peut aider à gérer le fonctionnement quotidien des écoles individuelles, il n'y a actuellement pas d'efforts conjugués pour réformer la manière de répartir les enseignants dans les écoles publiques. En se basant sur cette compréhension, deux propositions pour l'amélioration de la répartition des enseignants sont avancées. La première est une ambitieuse réforme à long terme du système de répartition des enseignants, alors que la seconde propose des mesures à court terme qui pourraient amener de petites améliorations.

1. La décentralisation du recrutement, de la distribution et du paiement des enseignants au niveau de l'inspection

Selon cette étude, le problème-clé est la séparation entre la gestion du budget destiné aux salaires des enseignants et la responsabilité pour une distribution équitable des

40 Propos tirés de l'entretien avec le directeur de l'ONG Salsani, qui est active dans la région de Maradi.

41 « Il est nécessaire d'expliquer les avantages de l'alphabétisation aux gens, ils ne réclament pas l'instruction eux-mêmes. ».

42 44 Entretien avec le directeur d'un établissement secondaire situé dans la commune n°5 de Niamey : « Les préoccupations des parents à la recherche de quoi manger limite leur participation dans la gestion de l'établissement ».

43 Entretien avec le directeur d'une école primaire dans la ville de Maradi : « Ceux qui sont riches, les directeurs, les enseignants, envoient leurs enfants dans les écoles privées, les pauvres ne le peuvent pas ».

44 Entretien avec le directeur d'un établissement secondaire à Tibiri (Maradi).

enseignants dans le système. Le constat est qu'il n'y a pas de motivation ni de la part des administrateurs de l'éducation pour s'assurer qu'assez d'enseignants sont assignés à chaque école ni de la part des administrateurs haut-placés et/ou des politiciens pour imposer des sanctions à ceux qui ne parviennent pas à assurer une distribution équitable des enseignants. Par conséquent, les enseignants sont capables d'user de leurs relations personnelles pour inciter les administrateurs à les transférer dans leur école de préférence pendant que d'autres établissements, situés en général en milieu rural, sont confrontés à un manque de personnel.

Pour résoudre ce problème critique, la responsabilité et le budget alloué au déploiement des enseignants et au paiement de leur salaire pourraient être décentralisés au niveau de l'inspection et les enseignants pourraient être amenés à postuler auprès de l'inspection au niveau de laquelle ils souhaitent travailler ou être transférés. En accompagnement de ce changement, chaque école de l'inspection se verrait allouer un budget pour les salaires des enseignants selon un ratio⁴⁵ enseignant-élève approuvé au niveau national. Le personnel d'inspection d'enseignement, de concert avec les directeurs d'écoles dans la zone d'inspection, serait responsable de la gestion des dépositions, du recrutement et du paiement des enseignants des écoles dans leur zone de travail selon les besoins et les restrictions budgétaires. Plus important, il aurait aussi le pouvoir de refuser les dépositions faites par des enseignants qui souhaitent être transférés dans leur zone s'ils n'ont pas la capacité budgétaire ou le besoin d'un enseignant supplémentaire. Par conséquent, si l'inspection avait le contrôle sur le nombre d'enseignants employés dans chacune de ses écoles, et était également responsable du paiement de leur salaire, une inspection qui est populaire ne serait pas capable de recruter à l'excès puisqu'elle n'aurait pas les ressources pour payer les salaires des enseignants supplémentaires. Les enseignants qui ne sont pas sélectionnés pour travailler dans la circonspection de leur choix seraient moins enclins à user de leurs contacts personnels pour obtenir un transfert vers une autre de leur préférence si le budget de celle-ci ne pourrait pas couvrir leur salaire. Au contraire, ils seraient amenés à postuler dans une circonspection moins populaire ou à poursuivre une carrière alternative.

Il est recommandé que le recrutement des enseignants et les budgets des salaires soient décentralisés au niveau de l'inspection d'académie plutôt qu'alloués directement aux écoles. Cela permet de s'assurer que beaucoup de personnes sont impliquées dans la gestion des ressources, et pas seulement les directeurs d'écoles, ce qui réduirait les opportunités de recherche de profit personnel de même

que le poids de la charge administrative potentielle sur les épaules des directeurs. Cependant, la responsabilité du recrutement des enseignants et du paiement de leur salaire devrait s'exercer autant que possible au niveau local puisque au sein d'une même circonspection, certaines écoles attireront plus les enseignants que d'autres. Décentraliser vers un niveau supérieur (le niveau départemental), par exemple, pourrait générer une plus grande probabilité de distribution inégale entre les écoles situées dans les zones les plus prisées.

Cette proposition exige évidemment une réforme importante des pratiques en cours et serait probablement rejetée par les enseignants et les administrateurs régionaux et centraux. Les enseignants, qui ne seront plus en mesure de travailler dans l'école de leur choix peuvent inciter leurs syndicats à s'y opposer, et les administrateurs du niveau central et régional s'opposent peut-être au transfert de pouvoir au niveau local, en prétextant la crainte de la corruption. Cette réforme comporte ainsi plusieurs risques. Premièrement, la difficulté de payer dûment les salaires au niveau de l'inspection aux enseignants qui n'ont pas de comptes bancaires ou qui ne peuvent pas retirer facilement de l'argent pourrait poser des problèmes de mise en œuvre. Il y a aussi le risque que les enseignants les plus compétents soient choisis par les circonspections urbaines les plus populaires, laissant les moins populaires avec un lot d'enseignants de qualité inférieure à partir duquel recruter. D'autre part, il y a le risque que l'argent puisse être détourné privant ainsi les enseignants de la totalité de leur dû, ou que les administrateurs et les directeurs d'écoles subissent une pression politique et personnelle dans le recrutement des enseignants qui ont un pouvoir informel au sein de la communauté locale. Enfin, il est possible que les administrateurs au niveau de l'inspection académique manquent des compétences requises pour bien gérer le recrutement et le paiement.

Plusieurs mesures supplémentaires pourraient être considérées pour contourner les risques mentionnés ci-dessus. Premièrement, les salaires pourraient être payés éventuellement par des transferts via la téléphonie mobile⁴⁶. Cependant, le paiement nécessiterait quand même l'autorisation de l'inspection pour s'assurer que les salaires sont payés à partir d'un budget local. Si les enseignants étaient payés de la sorte, cela voudrait aussi dire que ceux des milieux ruraux n'auraient pas à se rendre au centre urbain pour percevoir leur paiement, ce qui réduirait ainsi leur absentéisme pendant la période des salaires. Pour s'assurer que les écoles rurales disposent encore d'un nombre adéquat d'enseignants à partir duquel recruter, il convient de motiver les populations locales

45 Ce ratio peut être déterminé sur la base du budget réel disponible pour les salaires des enseignants et le nombre d'élèves inscrits dans le système éducatif. Ce qui signifie que si les élèves faisaient l'objet d'un transfert dans une autre école, cette dernière solliciterait une augmentation proportionnelle du personnel enseignant.

46 Les agences du développement et le ministère de l'Éducation ont mené une expérimentation, qui serait étudiée pour évaluer la faisabilité de cette réforme à plus grande échelle.

pour qu'elles s'engagent dans la formation d'enseignants et récompenser les enseignants qui acceptent des postes dans les zones rurales. De tels programmes existent déjà mais il y a nécessité de les renforcer et d'assurer la formation du personnel des inspections d'académie dans le recrutement et la gestion financière.

Cependant, une considération plus importante est de voir si cette réforme serait politiquement faisable. Les interviews⁴⁷ ont révélé que les directeurs d'écoles, les ONG et les administrateurs de l'éducation considèrent cette réforme comme un moyen important pour améliorer le système de répartition des enseignants. L'ONG 'ONEN' a, en particulier, travaillé avec la coopération japonaise (JICA) et le gouvernement dans le cadre d'une décentralisation future dans le système éducatif. Cependant, certains administrateurs et politiciens soutiennent que la décentralisation entraînerait une corruption au niveau local et que le gouvernement local n'a pas les compétences requises⁴⁸.

Il conviendrait de développer des mécanismes de suivi et de redevabilité et de les faire contrôler par le niveau régional et national pour s'assurer que les salaires sont déboursés convenablement. Il y a eu un projet pilote pour lequel les ressources ont été décentralisées au niveau communal mais de la corruption s'est fait sentir et les ressources ont été de nouveau centralisées⁴⁹. Même si cela semble décourageant, cela démontre que les gouvernements régional et central sont capables de gérer d'une manière effective l'usage des ressources au niveau local, et que la corruption à ce niveau pourrait être contrôlée par la crainte de recentralisation que le gouvernement central semble être préparé à poursuivre. En outre, une recherche révèle que lorsque les ressources sont gérées au niveau local, la communauté locale peut plus facilement se rendre compte si elles sont distribuées équitablement ou non⁵⁰. Selon la documentation existante, il est communément reconnu que lorsque la responsabilité de la gestion de l'école et des tâches financières, tel que le recrutement d'enseignants, est décentralisée à la communauté locale, cela a un impact positif sur la responsabilité et la performance de l'enseignant (Birdsall et coll., 2005 ; Chudgar et coll., 2014). En général, la présente étude et la littérature plus générale considèrent que, si un enseignant est recruté localement, il est plus enclin à partager le statut et les valeurs sociales avec les autres membres de la communauté et il ressent une motivation renouvelée pour bien exercer (Chudgar et coll., 2014)⁵¹.

Le soutien des différents acteurs qui ont le pouvoir et la motivation de la voir avancer serait important pour cette réforme. En se basant sur la présente, il serait important d'identifier les administrateurs au niveau national et régional qui soutiennent la décentralisation de la répartition des enseignants, et de consulter les syndicats des enseignants et les comités de consultation de l'éducation sur cette proposition. Etant donné qu'il est probable que les enseignants s'opposent à la réforme, il conviendrait de leur proposer une motivation. Cela inclurait des récompenses pécuniaires pour les enseignants exerçant dans les zones rurales, ou une accélération dans l'obtention d'un contrat permanent pour les enseignants contractuels après un certain nombre d'années d'exercice dans une école rurale. Vu la fragmentation des syndicats, travailler avec les deux plateformes syndicales pourrait être important. Les politiciens élus pourraient tirer profit du soutien de la réforme dans la mesure où si elle aboutit au recrutement de plus d'enseignants dans les écoles rurales et à la réduction de l'absentéisme, les électeurs pourraient associer ces améliorations avec les actions du gouvernement en place. Cependant, le vote au Niger est lourdement influencé par des relations personnelles et le clientélisme⁵² et donc les politiciens ne verront peut-être pas la réforme comme un moyen efficace pour augmenter leur popularité, en particulier si les syndicats des enseignants s'y opposent.

Un bailleur international pourrait utiliser son poids politique pour soutenir cette réforme mais il serait important qu'il y ait une vraie adhésion et une appropriation de la part des administrateurs gouvernementaux au niveau national et régional. Pour réaliser cela, le bailleur aurait besoin d'identifier au niveau du ministère de l'Education les individus qui sont motivés à travailler dans le sens de la mise en œuvre de la réforme, et de les soutenir à trouver des moyens de la faire évoluer. Cela nécessiterait une approche politique intelligente dans l'appui de la réforme, dans laquelle le bailleur soutient les individus exerçant dans le ministère, et potentiellement d'autres tels que les membres des syndicats, pour explorer divers moyens afin de générer un soutien global à la réforme. Cela peut inclure le fait de construire des alliances et de faire des compromis pour créer dans le système éducatif des changements progressifs politiquement applicables, mais cela ne marchera que si tous les agents du ministère de l'Education sont convaincus des mérites de la réforme.

Un bailleur de fonds international pourrait également user de ses ressources financières pour soutenir la

47 Entretiens avec le directeur des études à la faculté de formation des enseignants, Maradi, avec le personnel de l'ONG 'ONEN', avec les administrateurs de l'éducation de Tahoua et avec un employé du département régional pour l'enseignement secondaire à Niamey.

48 Entretiens avec les députés, le personnel de l'ONG 'ONEN', un employé du département régional pour l'enseignement secondaire à Niamey.

49 Entretien avec le représentant du projet 'Education pour Tous'.

50 Entretien avec un employé du département régional pour l'enseignement secondaire au Niamey.

51 Entretiens avec le directeur d'une école primaire au Shadakori, Maradi.

52 Voir le briefing: 'L'Engagement des citoyens par les partis politiques au Niger' (McCullough et coll. : 2015).

réforme en prenant en charge le coût des programmes d'accompagnement de l'évolution et ceux de la mise en œuvre de la réforme en tant que pilote dans une région du pays ainsi que de l'évaluation de son succès. Ce financement initial pourrait permettre l'émergence de bénéfices initiaux, ce qui pourrait engendrer un plus grand soutien du gouvernement pour la réforme, chose nécessaire pour sa durabilité au long terme et son indépendance financière du bailleur.

Cette recommandation est évidemment complexe et pleine de défis et pourrait ainsi faire l'objet d'une recherche ultérieure. Une compréhension plus détaillée des tentatives de décentralisation précédentes dans le secteur éducatif au Niger serait très utile, de même qu'une comparaison entre les réformes de l'éducation dans les pays ayant un contexte politique similaire et des problèmes de redéploiement des enseignants. En outre, il serait important d'examiner de plus près comment les décisions de ceux qui gèrent actuellement la répartition des salaires et des enseignants, en particulier les comités de répartition des enseignants, sont influencés par les relations sociales et la recherche personnelle de profit⁵³. Une meilleure compréhension de la manière dont ces acteurs et d'autres pourraient bénéficier du système en cours est importante, et ce afin de développer une proposition de réforme à laquelle ces acteurs s'opposeraient peu. Il serait aussi très utile pour un bailleur de consulter la nombreuse documentation sur l'appui à une réforme avec une politique intelligente promue au niveau local (par ex.: Booth et Unsworth, 2014 ; Whaites et coll., 2015) et une adaptation itérative axée sur les problèmes (par ex.: Andrews et coll., 2015) pour guider son approche pour l'appui d'une réforme du secteur public telle que celle-ci.

2. Les programmes à court terme pour motiver les enseignants à travailler dans les écoles rurales

Au lieu de, ou en plus de, soutenir la réforme portant sur la répartition des enseignants, un bailleur de fonds pourrait considérer quelques petites interventions pour motiver les enseignants à travailler dans les écoles rurales. Celles-ci

n'aborderont pas le manque sous-jacent de responsabilité et de mécanismes de sanction dans le redéploiement des enseignants mais pourraient encourager plus d'enseignants à travailler dans les écoles rurales aussi longtemps que la motivation sera mise à leur disposition pour le faire. Ces recommandations à court terme pourraient engendrer des améliorations immédiates au problème de distribution inégale, le temps qu'une solution à long terme, qui traite des problèmes d'économie politique, soit développée et instaurée.

Un appui à court terme pourrait inclure :

- Le financement d'un programme qui encourage les personnes qui vivent dans les communautés où il y a un manque d'enseignants à entamer une formation d'enseignement. Il existe déjà un programme gouvernemental qui propose cette formation qui pourrait bénéficier d'un appui supplémentaire pour fonctionner à plus grande échelle.
- Des programmes de financement qui reconnaîtraient les enseignants qui font le choix de travailler en zone rurale à travers des bénéfices pécuniaires ou matériels. Par exemple, on pourrait soutenir le gouvernement pour qu'il recrute des enseignants contractuels en zone rurale. Après une période pré-définie et plus rapide que la normale, les enseignants seraient alors titularisés en reconnaissance de leur motivation à travailler en zone rurale. Ce programme demande un soutien financier car les enseignants titulaires ont un salaire plus important que les contractuels. De tels programmes existent déjà dans les textes mais ne sont pas encore mis en œuvre au grand dam des syndicats.

La révision des stratégies existantes qui visent à résoudre le manque d'enseignants, comme les cours multigrades ou les doubles-flux. Il est nécessaire d'examiner l'efficacité de ces stratégies. Il peut être utile de les intégrer à la réforme proposée, en particulier dans la mesure où les ressources étatiques pour payer et motiver les enseignants sont limitées.

53 Entretien avec le personnel de l'ONG 'ONEN'.

Bibliographie

- Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M., 2015. Doing Problem-Driven Work (CID Working Paper No. 307). Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Andrews, M., 2014. Can one retell a Mozambican reform story through problem-driven iterative adaptation? WIDER Working Paper.
- Bennell, P., 2004. Teacher motivation and incentives in sub-Saharan Africa and Asia. Knowl. Ski. Dev. Brighton.
- Birdsall, N., Levine, R., Ibrahim, A., 2005. Towards universal primary education: investments, incentives, and institutions. Eur. J. Educ. 40, 337–349.
- Booth, D., 2014. Aiding institutional reform in developing countries: Lessons from the Philippines on what works, what doesn't and why, Working politically in practice series. ODI, London.
- Booth, D., Unsworth, S., 2014. Politically smart, locally led development.pdf.
- Bourdon, J., Frölich, M., Michaelowa, K., 2010. Teacher shortages, teacher contracts and their effect on education in Africa. J. R. Stat. Soc. Ser. A Stat. Soc. 173, 93–116.
- Bourdon, J., Frölich, M., Michaelowa, K., 2006. Broadening Access to Primary Education: Contract Teacher Programs and Their Impact on Education Outcomes in Africa—An Econometric Evaluation for Niger, in: Pro-Poor Growth: Issues, Policies, and Evidence, Schriften Des Vereins Für Socialpolitik. Duncker & Humblot, pp. 117–149.
- Chowns, E., 2014. The political economy of community management: a study of factors influencing sustainability in Malawi's rural water supply sector. University of Birmingham.
- Chudgar, A., Chandra, M., Razzaque, A., 2014. Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature. Teach. Teach. Educ. 37, 150–161. doi:10.1016/j.tate.2013.10.009
- Körling, G., 2011. In search of the state: an ethnography of public service provision in urban Niger, Uppsala studies in cultural anthropology. Uppsala Univ., Uppsala.
- Ministère des Enseignements Secondaires, 2014. Statistiques des Enseignements Secondaires: Annuaire Statistique 2013 - 2014.
- République du Niger, 2013. Programme Sectoriel de l'Éducation et de la Formation (2014-2024): Document du Stratégie.
- Whaites, A., Gonzalez, E., Fyson, S. and Teskey, G., 2015. A Governance Practitioner's Handbook: Alternative Ideas and Approaches, OECD, Paris.



Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
Tel +44 (0)20 7922 0300
Fax +44 (0)20 7922 0399
www.odi.org
info@odi.org



ODI is the UK's leading independent think tank on international development and humanitarian issues. Readers are encouraged to reproduce material for their own publications, as long as they are not being sold commercially. As copyright holder, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. For online use, we ask readers to link to the original resource on the ODI website. The views presented in this paper are those of the author(s) and do not necessarily represent the views of ODI or our partners.

© Overseas Development Institute 2015. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 3.0). ISSN: 2052-7209