

Rapport de stratégie

Chaque enfant a besoin d'un enseignant

L'année dernière, la Campagne mondiale pour l'éducation a mobilisé cinq millions d'enfants, de parents, d'enseignants et de militants dans plus d'une centaine de pays autour de l'appel 'Envoyez mon ami(e) à l'école'. A la suite de cette mobilisation, les principales manifestations politiques internationales de l'année – le Sommet du G8 et le Sommet mondial du millénaire +5 de l'ONU – ont délivré des engagements fermes en faveur du droit à une éducation gratuite et obligatoire de bonne qualité.

Et, plus important encore peut-être, dans des dizaines de pays, des dirigeants nationaux se sont engagés à continuer à soutenir les objectifs de l'Éducation pour tous (EPT). La Côte d'Ivoire, la République Démocratique du Congo et le Niger ont promis des augmentations budgétaires en faveur de l'éducation. Le Pakistan a distribué des livres gratuits et des subventions aux filles scolarisées du Pendjab, tout en entamant des travaux d'amélioration des infrastructures dans 64 000 écoles. Des ministres du Cameroun, de Sierra Leone, du Soudan et du Burundi se sont engagés à abolir les frais de scolarité, et le gouvernement philippin a accepté de recruter davantage d'enseignants. Toutes ces promesses, ajoutées à d'autres encore proférées dans le monde entier, constituent un pas en avant décisif vers la réalisation de l'EPT d'ici à 2015.

'Ce sont les enseignants, plus que tout autre groupe, qui déterminent les attitudes et modèlent les idées et les aspirations d'une nation.'
Julius Nyerere, The Power of Teachers, 1966

Les enseignants constituent l'âme de tous les systèmes éducatifs – une école, des livres et des salles de classe ne servent à rien sans enseignant. Dans le monde entier, des millions d'enseignants, des femmes pour la plupart, travaillent sans relâche pour des salaires de misère à éduquer la nouvelle génération. Nellie Kumambala au Malawi, qui enseigne à des classes de plus de 100 élèves, gagne 40 dollars par mois. Chacun d'entre nous se souvient de son enseignant préféré, qui nous a motivés et nous a aidés à devenir ce que nous sommes. Les enseignants modèlent les esprits du futur. Il manque des millions d'enseignants dans le monde entier – une étude à paraître de l'Institut des statistiques de l'UNESCO montre qu'il va falloir former et recruter de 15 à 22 millions d'enseignants entre aujourd'hui et 2015 pour atteindre les objectifs de l'Éducation pour tous.

Alors qu'ils étaient autrefois des membres respectés dans leurs communautés, les enseignants sont aujourd'hui surchargés de travail, démoralisés et déconsidérés. En Zambie, les enseignants gagnent le même salaire en 2006 que ce qu'ils percevaient en 1975 et n'ont plus les moyens de faire vivre leurs familles. Pourtant, il semble bien que, loin de représenter une priorité pour les responsables politiques, les enseignants figurent en dernière position en termes d'investissement et d'attention. En conséquence, l'enseignement est devenu une profession surexploitée et sous-payée, et les enseignants abandonnent en masse le métier. Ceci est encore aggravé par le VIH/sida qui tue un si

grand nombre d'enseignants chaque année dans certains pays africains qu'ils n'ont pas le temps d'en former de nouveaux pour les remplacer.

Au lieu de leur venir en aide, les pays riches détournent des enseignants issus de pays pauvres pour étayer leurs propres systèmes éducatifs, tout en manquant à leurs engagements de financement de l'aide promise pour soutenir les plans éducatifs des pays pauvres. La Banque mondiale, plutôt que de soutenir ces enseignants héroïques, choisit de les présenter comme des scélérats, paresseux, absents et inefficaces. Elle contribue à la dégradation du métier d'enseignant en encourageant le recrutement de para-professeurs non qualifiés. Le FMI envenime encore la situation en imposant aux gouvernements sa camisole de force économique, les empêchant ainsi d'embaucher davantage d'enseignants.

L'an dernier, sous la pression mondiale des militants de la campagne, les pays riches ont promis d'augmenter leur aide pour atteindre 50 milliards de dollars d'ici à 2010. S'ils tiennent parole, et si ces hausses sont dirigées vers l'éducation, chaque enfant pourrait aller à l'école et y être éduqué par un enseignant qualifié. Malheureusement, à ce jour, les pays riches n'ont absolument pas respecté leurs promesses. L'année dernière, 95% des augmentations de l'aide ont en réalité été consacrées à l'allègement de la dette de l'Irak. L'aide à l'éducation représente une infime partie de ce qu'elle devrait et pourrait facilement être. Et en même temps, elle est gaspillée pour payer des consultants qui coûtent cher ; 100% de l'aide étasunienne est utilisée pour ce type d'assistance technique.

2006 est l'année où la communauté internationale doit redresser cette injustice. Les ministres des Finances devront commencer par présenter des excuses pour le gaspillage de leur aide et le non-respect de leurs promesses auprès des enfants du monde, à l'occasion des Rencontres de printemps de la Banque mondiale et du FMI. Ils devront s'engager immédiatement à atteindre les augmentations d'aide à l'éducation promises, et à fournir un soutien à long terme pour recruter une armée d'enseignants afin de redonner espoir à la nouvelle génération.

En s'appuyant sur l'immense succès des campagnes des années passées, la CME poursuit ses pressions sur les gouvernements et la communauté internationale afin de lever les obstacles à la réalisation de l'EPT. Cette année, des individus du monde entier vont s'unir pour faire campagne sur le thème 'Chaque enfant a besoin d'un enseignant' ; les participants à la campagne vont appeler les gouvernements nationaux et la communauté internationale à prendre des mesures pour recruter et conserver un personnel enseignant motivé, afin que chaque enfant puisse apprendre sous la conduite d'un enseignant qualifié dans une classe ne dépassant pas 40 élèves. Si le monde ne se dote pas d'un nombre important d'enseignants bénéficiant d'un soutien approprié et du respect de la société, il n'aura aucune chance de réaliser le rêve de l'Education pour tous.

Point de vue d'un enseignant au Rwanda

Les enseignants Nikombamera Prudence et Hujawimana décrivent la joie et les défis du métier d'enseignant à Kigali au Rwanda.

"Les enseignants éduquent tous les enfants de la communauté. Ils représentent une véritable lumière dans leur quartier. Ils jouent aussi le rôle de conseillers. De nombreuses personnes viennent les voir pour leur poser des questions pratiques et les enseignants les aident de différentes manières, bien qu'ils soient pauvres eux aussi.

Mais nous travaillons dans des conditions presque impossibles. Nous manquons de ressources et nous ne bénéficions pas d'une formation suffisante. A l'école, les enseignants ont 160 élèves en charge ; pour faire face à la situation, les enfants viennent par demi-journées, et nous enseignons à 80 élèves le matin et 80 autres l'après-midi.

Les enfants sont souvent affamés ; certains n'ont pas d'uniforme et souffrent du froid pendant la saison des pluies. Les enseignants sont souvent malades en raison de leurs conditions de vie et du peu d'argent qu'ils gagnent. Certains ne peuvent pas se payer un logement. Dans notre école, l'un des enseignants a vécu dans une salle de classe pendant 3 ans."

Crédit : VSO Rwanda

Education pour tous – un défi permanent pour le monde

L'éducation représente la clé pour éradiquer la pauvreté et faire valoir les droits. Cette vérité indiscutable a été réaffirmée au tournant du millénaire au Forum mondial de l'éducation à Dakar, avec l'adoption des objectifs de l'Education pour tous¹ par plus de 160 pays. Les dirigeants du monde ont de nouveau reconnu le rôle crucial de l'éducation un peu plus tard la même année, lorsqu'ils ont intégré deux de ces objectifs dans les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)².

Et pourtant, aujourd'hui encore, plus de 100 millions d'enfants dans le monde n'ont pas accès à l'éducation. La majorité d'entre eux sont des filles. Ces enfants s'éveillent chaque matin sans aucun des espoirs qu'offre l'éducation. Ils connaissent la pauvreté, le labeur incessant, la maladie et le VIH/sida... mais ils ne connaîtront jamais l'intérieur d'une salle de classe ni les soins et l'attention d'un enseignant.

Cette urgence silencieuse a un effet concret et immédiat sur l'aptitude des pays à progresser dans le combat contre la pauvreté et sur la capacité des citoyens à faire respecter leurs droits. Des études ont démontré que l'éducation, notamment celle des femmes et des filles, est l'arme la plus puissante pour lutter contre la pauvreté et les inégalités :

- L'échec de la mise en œuvre de la parité entre sexes dans l'éducation en 2005 entraînera plus de 10 millions de morts inutiles d'enfants et de mères en une décennie.ⁱ
- Les taux de contamination par le VIH/sida sont deux fois plus importants chez les jeunes qui n'ont pas achevé le cycle primaire. Si toutes les filles et tous les garçons bénéficiaient d'une éducation primaire complète, 7 millions au moins de nouveaux cas de VIH pourraient être évités en une décennie.ⁱⁱ
- L'éducation représente un bien économique capital pour les individus et pour les nations. Chaque année de scolarité perdue correspond à une réduction de 10 à 20 pour cent des revenus futurs des filles.
- Les pays pourraient augmenter la croissance économique par personne de près de 0,3% points de pourcentage par an – ou 3 points de pourcentage au cours de la prochaine décennie – en atteignant simplement la parité dans les inscriptions des filles et des garçons.ⁱⁱⁱ
- L'échec de l'éducation des filles et des femmes contribue à perpétuer une famine inutile. Les bénéfices résultant de l'éducation des femmes ont participé de manière significative à la réduction de la malnutrition entre 1970 et 1995, et ont joué un rôle plus important que l'accroissement de la nourriture disponible.^{iv}

Il est facile de trouver des arguments irréfutables sur les bénéfices sociaux et économiques qui découlent de l'éducation de tous les enfants, mais nous ne devrions jamais oublier le

¹ Les objectifs de l'Education pour tous (EPT) engagent les gouvernements à atteindre les objectifs suivants d'ici à 2015 :

- développer les soins et l'éducation pour la petite enfance ;
- garantir à tous les enfants, en particulier aux filles, une éducation primaire complète de qualité, gratuite et obligatoire ;
- assurer aux jeunes gens et aux adultes un accès équitable à l'enseignement et à l'apprentissage des compétences de la vie quotidienne ;
- améliorer de 50% les taux d'alphabétisation des adultes ;
- réaliser l'égalité des sexes dans l'éducation primaire et secondaire ; et
- améliorer la qualité de l'éducation – notamment pour ce qui concerne la lecture et l'écriture, le calcul et les connaissances de base de la vie quotidienne

² Les Objectifs du millénaire pour le développement liés à l'éducation s'efforcent de :

- Garantir d'ici à 2015 à tous les enfants, filles et garçons, partout dans le monde, qu'ils pourront suivre un cursus complet de scolarité primaire
- Éliminer la disparité des sexes dans l'éducation primaire et secondaire avant 2005 de préférence, et à tous les niveaux de l'éducation en 2015 au plus tard

fait que l'éducation constitue un droit humain fondamental. L'objectif de scolarisation de toutes les filles et de tous les garçons est essentiel en lui-même, et il permet en outre aux filles et aux garçons d'accéder à leurs autres droits et de les protéger.

"Seule une personne qui a conscience qu'elle possède des droits peut lutter pour ces droits, qu'il s'agisse du droit à l'emploi ou à une alimentation, un abri ou des soins médicaux appropriés, du droit de participer activement à la vie politique ou de bénéficier des progrès de la science et de la technologie."

Koïchiro Matsuura, directeur général de l'UNESCO

Depuis 1990, il y a eu des avancées, hésitantes mais perceptibles, sur la voie de la réalisation du rêve qui offrirait à tous les enfants une éducation complète de bonne qualité. Entre 1990 et 2002, soixante quinze millions d'enfants supplémentaires ont été inscrits à l'école primaire^v. Au cours des cinq années écoulées, les frais de scolarité primaire ont été supprimés dans de nombreux pays, surtout en Afrique. Ces mesures et d'autres dispositions politiques ont contribué à accroître lentement les taux d'inscription, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Ouest ; elles ont permis d'inscrire près de 20 millions d'enfants supplémentaires entre 1998 et 2002 dans chacune des régions^{vi}. La suppression des frais de scolarité a parfois eu des conséquences spectaculaires ; en Ouganda, les inscriptions ont grimpé de 3,4 millions d'élèves en 1997 à 5,7 millions ; au Kenya en 2003, elles sont passées de 5,9 millions à 7,2 millions et en Tanzanie en 2002, de 1,5 million à 3 millions d'élèves^{vii}. Lorsque le Burundi a aboli les frais de scolarité en 2005, 500 000 enfants de plus se sont immédiatement inscrits à l'école.

Mais ces progrès, toujours bienvenus, restent bien en deçà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'Éducation pour tous ou au moins les objectifs plus réduits du cadre des OMD. 40% des pays d'Afrique subsaharienne ne réussissent pas à faire entrer tous les enfants en âge scolaire en première année. Des taux élevés de croissance de la population, particulièrement en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Ouest, entraînent une augmentation de la population en âge scolaire et engendrent une hausse de la demande d'éducation qui dépasse la capacité des pays à augmenter le nombre de places dans les écoles. Des estimations récentes indiquent que, sur la base sur ces prévisions, 200 millions d'enfants supplémentaires vont devoir entrer à l'école primaire entre aujourd'hui et 2015^{viii}. L'Objectif 2005 du millénaire pour le développement de parité des sexes dans l'éducation primaire et secondaire n'a pas été atteint dans 94 pays.

Et de plus, même là où les pays ont réussi à augmenter significativement les inscriptions pour répondre à la demande, les préoccupations concernant la qualité restent vives. Les taux de redoublement sont toujours beaucoup trop élevés dans de nombreux pays et il est très difficile de maintenir les enfants à l'école jusqu'au dernier niveau de primaire. Là encore, ces problèmes se posent de manière particulièrement aiguë en Afrique subsaharienne, où les deux tiers des enfants ne terminent pas leur éducation primaire.

C'est pourquoi la tâche urgente dévolue aux gouvernements des pays pauvres, avec le soutien des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales, est de redoubler d'efforts et d'accélérer les progrès, tant en terme d'accès à l'éducation que de qualité, pour avancer beaucoup plus rapidement qu'actuellement. Le défi est important, mais réalisable, et indispensable ; l'offre d'une éducation primaire gratuite de qualité à tous les enfants représente l'investissement le plus rentable que le monde puisse faire – et le devoir de tous les gouvernements.

Point de vue d'un enseignant au Népal

"Il y a 1 000 élèves dans mon école et seulement 26 professeurs et j'enseigne dans des classes atteignant 83 élèves. J'adore mon travail et j'aime voir les élèves progresser. J'apprécie d'avoir un revenu régulier mais cela ne suffit pas pour vivre. J'enseigne à l'université ou je donne des cours privés en dehors de l'école tous les jours. Je sais qu'à cause de cela, j'ai moins de temps pour préparer mes cours, mais je n'ai pas le choix.

Le gouvernement devrait venir nous voir pour comprendre ce qu'est le métier d'enseignant. Les responsables devraient connaître notre charge de travail et voir la taille des classes, et ensuite ils devraient embaucher de façon appropriée des enseignants plus qualifiés."

Crédit : VSO, Népal

Education pour tous = Enseignement pour tous

Dans la voie de la réalisation des objectifs d'éducation, il existe un facteur qui, plus que tous les autres, détermine de manière cruciale la capacité d'un pays à réaliser des progrès rapides et significatifs : son aptitude à fournir des enseignants motivés et formés professionnellement. Les enseignants représentent le fondement de tous les systèmes éducatifs – il est évident que, s'il n'y a pas d'enseignant pour faire cours, une école, des livres et des programmes constituent des apports insignifiants. Les enseignants sont également les médiateurs de la qualité de l'éducation, et leur contribution occupe une position centrale parmi une poignée d'autres facteurs qui permettent d'aider les enfants à bénéficier d'une éducation complète et à atteindre de bons résultats.

'Une éducation de qualité élevée est indispensable à nos enfants. Je pense que chacun de nous reconnaît que le mécanisme de transmission – "plus que toute autre chose" – repose sur la qualité des enseignants et la cohérence de l'enseignement prodigué à notre jeunesse.'

James D. Wolfensohn, Ex-président, Banque mondiale 2004

Alors que de nombreux pays en développement passent d'un modèle d'éducation destiné aux plus privilégiés vers une éducation de masse, la contribution des enseignants devient plus cruciale encore. Comme souligné plus haut, les pays qui viennent d'abolir les frais de scolarité ouvrent les portes de l'éducation à des milliers d'enfants issus de communautés qui n'ont jamais eu accès à l'école. Les analystes de l'éducation affirment que les premières générations d'apprenants présentent des besoins plus importants que ceux qui ont déjà connu l'école. Ils appartiennent généralement à des groupes sociaux défavorisés et souvent à des minorités ethniques, de caste ou de classe dont la langue ou le dialecte ne sont pas utilisés comme moyen d'instruction. De tels enfants sont davantage défavorisés car leurs parents sont incapables de les aider à faire leurs devoirs ou de communiquer avec leurs enseignants. Si les enseignants ne font pas d'efforts particuliers pour répondre à leurs besoins, ce sont ces enfants qui risquent le plus d'être 'poussés hors' de l'école.

Pour une éducation gratuite, il faut des enseignants !

Il est de plus en plus admis que les frais de scolarité représentent une barrière considérable à la scolarisation de tous les enfants. De récents rapports politiques de recherches de grande influence, provenant de sources comme le Rapport du millénaire de l'ONU ou de la Commission Afrique de Tony Blair, ont établi que l'abolition des frais et autres coûts de scolarité est une priorité absolue pour mettre fin à la pauvreté. De plus en plus de gouvernements nationaux répondent à la demande des populations en annonçant la levée de ces coûts impopulaires et problématiques, entraînant l'afflux de millions d'enfants vers les écoles. Cependant, ces gains impressionnants risquent de disparaître en moins d'une génération s'il n'y a pas suffisamment d'enseignants pour les accueillir.

Au Népal, une campagne d'inscription scolaire très réussie en 2005 a rencontré des difficultés lorsque 200 000 nouveaux élèves se sont présentés dans les écoles. L'UNICEF, la Banque mondiale et le gouvernement népalais ont décidé d'un commun accord que le nombre d'enseignants serait gelé jusqu'en 2009. Pourtant, il faudrait 4 000 enseignants supplémentaires dans les 4 000 nouvelles salles de classe créées afin que ces enfants puissent effectivement être scolarisés et éduqués.

Lorsque le Malawi a supprimé les frais de scolarité en 1994, les inscriptions ont grimpé de 51%, passant de 1,9 million à 3 millions, et nécessitant une augmentation de 75% du nombre d'enseignants. Pour répondre à cette exigence, près de 20 000 enseignants non formés ont été recrutés et déployés après un stage préparatoire de trois semaines. En même temps, environ 4 000 enseignants retraités ont été rappelés en service. Le gouvernement s'est trouvé dans l'incapacité d'allouer des fonds suffisants pour répondre à la demande et la réponse des bailleurs de fonds a été insuffisante. Ceci a alors entraîné une surpopulation des classes avec un taux d'élèves par salle de classe permanente grim pant jusqu'à 119:1 et un taux élèves-livre scolaire de 24:1.

Sources : ActionAid *Contradicting Commitments*, 2005; Département britannique chargé du développement international *From Commitment to Action*, 2005

Les femmes enseignantes peuvent jouer un rôle extrêmement important pour rendre les écoles plus accueillantes pour les filles^{ix}, notamment pour améliorer les taux d'inscription et de maintien jusqu'à la fin du cycle. Selon l'UNESCO, "le taux d'inscription des filles augmente, relativement à celui des garçons, proportionnellement à la hausse du nombre d'enseignantes féminines". Cette corrélation positive entre les enseignantes et l'inscription des filles est souvent particulièrement notable dans les pays où les inscriptions des filles sont relativement réduites et où les pratiques culturelles vont à l'encontre de la scolarisation des filles.

Mais la contribution de l'enseignement est bien plus importante encore. Il apparaît de plus en plus évident que l'enseignement comporte des éléments de socialisation et d'encouragement, dans la mesure où les enseignants représentent des modèles et des conseillers pour leurs élèves. Les enseignants participent également à la transmission des valeurs d'une société, permettant ainsi aux enfants de développer leur autonomie dans la vie quotidienne ainsi que des compétences pour participer à l'économie de la connaissance.

'Ce sont les enseignants, plus que tout autre groupe, qui déterminent les attitudes et modèlent les idées et les aspirations d'une nation.'
Julius Nyerere, The Power of Teachers, 1966

Jamais cette déclaration n'a sonné plus juste qu'aujourd'hui. Pendant que les pays en développement se débattent avec les difficultés causées par les conflits, le VIH/sida, les chocs et les crises économiques, ce sont les enseignants qui ramassent les morceaux. Dans des contextes aussi différents qu'au Libéria ou au Népal, les enseignants jouent un rôle clé pour assurer aux enfants une éducation pertinente et de qualité, tout en répondant à une palette de besoins affectifs et éducationnels.

Les enseignants sur le front

Jeanne d'Arc Mujawamaliya, 43 ans, est directrice de deux établissements scolaires dans la campagne rwandaise. Elle représente le SNEP, principal syndicat d'enseignants du pays, elle préside le Conseil national des femmes et est coordinatrice régionale de la lutte contre le SIDA dans la province de Kibuye.

Le Rwanda reste encore très affecté par le génocide qui a fait un million de victimes (un huitième de la population) en 1994. L'une des conséquences directes des troubles fut l'effondrement total du système scolaire rwandais. Toutes les écoles ont été totalement détruites ou sérieusement endommagées, et un grand nombre d'enseignants ont été tués ou forcés à l'exil. Par exemple, dans l'établissement rural d'éducation où travaillait Jeanne à cette époque, sept enseignants ont été assassinés. Le génocide a également contribué à la propagation du VIH/sida car le viol était utilisé comme une arme.

En 2002, Jeanne a suivi une formation avec l'Internationale de l'Education pour devenir formatrice en prévention du VIH. Elle se bat aussi pour obtenir des financements du gouvernement et d'autres autorités pour les orphelins du sida. Dans les familles touchées par le sida les enfants, et surtout les filles, sont souvent empêchés de se rendre à l'école. Ceci s'explique par le fait que les enfants doivent compenser la perte de revenus et de main d'œuvre résultant de la maladie des parents. Parfois aussi, ils doivent rester à la maison pour s'occuper des membres de la famille touchés par la maladie. Les familles affectées par le sida retirent aussi leurs enfants de l'école lorsqu'ils n'ont plus les moyens de payer les frais de scolarité. Comme beaucoup d'autres pays en développement, le Rwanda a besoin des frais de scolarité pour payer les salaires des enseignants.

'Je souhaite voir tous les enfants du Rwanda à l'école,' affirme Jeanne. 'Ce n'est qu'ainsi qu'ils acquerront les connaissances indispensables sur le VIH/sida et les capacités nécessaires pour éviter les situations dangereuses et se protéger eux-mêmes.'

'Chez nous, aucune école n'était ouverte. C'était pendant la guerre, au début des années 1990. Il n'y avait aucune activité. Les enfants filaient un mauvais coton. Je me suis adressée à ECOMOG pour obtenir l'autorisation d'organiser quelques activités pour les enfants. Ils ont accepté. Avec une mère de mon église, nous avons mis en place des classes du dimanche pour les gamins. Ma fille aînée m'a rejointe. Puis les enfants sont venus plus nombreux. Comme j'étais enseignante, j'ai créé une petite classe pour les enfants du voisinage et j'ai commencé à les éduquer pour qu'ils ne tournent pas mal.

Mère Viola Shaw-Lewis, enseignante au Jardin d'enfants, Ecole publique de Kingsville, Libéria

Enseigner aujourd'hui : une profession au bord du gouffre

Il est clair qu'il est plus indispensable que jamais de fournir un nombre suffisant d'enseignants motivés et professionnels pour offrir à chaque enfant, quelles que soient les circonstances, une éducation de qualité. **Pourtant, il semble bien que, loin de représenter une priorité pour les responsables politiques, les enseignants figurent en dernière position en termes d'investissement et d'attention. En conséquence, le métier d'enseignant en général se retrouve surexploité et sous-payé, ce qui provoque une démoralisation et une usure de la profession.**

Le monde a désespérément besoin de plus d'enseignants

La crise de la pénurie d'enseignants est illustrée de façon spectaculaire par une étude à paraître de l'Institut des statistiques de l'UNESCO qui fait apparaître qu'il va falloir former et recruter de 14 à 22,5 millions d'enseignants entre aujourd'hui et 2015. La pénurie d'enseignants varie selon les pays, mais la demande la plus forte se situe dans les pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud et de l'Ouest, d'Afrique du Nord et dans les pays arabes – ceux qui ont justement le chemin le plus long à parcourir pour atteindre un taux d'inscription et d'achèvement du cycle primaire de 100%. * Le nombre total d'enseignants

dans les écoles du monde tourne actuellement autour de 26 millions et, même si l'on prend en compte l'estimation la plus basse, il faudra une hausse de 50% des effectifs dans le monde.

Ce nombre stupéfiant d'enseignants supplémentaires nécessaires pour fournir une éducation de qualité à tous les enfants d'ici à 2015 prend tout son sens si on le compare aux 200 millions d'enfants qui vont rejoindre l'enseignement primaire entre aujourd'hui et 2015. Ce chiffre inclut plus d'un million d'enfants en âge scolaire qui ne sont pas scolarisés aujourd'hui, auxquels s'ajoutent les augmentations prévues de la population en âge de fréquenter l'école primaire, calculées selon les estimations actuelles de croissance de la population pendant les 9 années restantes jusqu'en 2015^{xi}. Si l'on compte aussi les enseignants, les éducateurs et les formateurs d'enseignants nécessaires pour répondre à l'expansion prévue des soins et de l'éducation à apporter à la petite enfance, au développement de l'éducation secondaire de base et des programmes d'alphabétisation des adultes (qui font tous partie de ce que l'on appelle maintenant couramment l'éducation de base, et qui constituent les piliers des objectifs EPT), le nombre d'enseignants nécessaires pourrait même se révéler supérieur.

L'Afrique traverse une pénurie d'enseignants qui atteint des proportions critiques. Le Ghana ne dispose que du quart des enseignants dont il a besoin, et le Lesotho du cinquième... Il faut investir des sommes importantes pour former les enseignants, les retenir dans la profession et leur offrir des possibilités de développement professionnel. Le taux enseignant/élèves devrait être ramené sous la barre de 1:40 dans l'éducation de base. Les pays donateurs et les institutions financières internationales doivent modifier leurs politiques pour autoriser le paiement des dépenses récurrentes – notamment les salaires des enseignants – avec l'argent de l'aide internationale.' (Rapport de la Commission Afrique, 2005).

Si le nombre global est impressionnant, le nombre d'enseignants nécessaires à l'échelon national et régional représente souvent un doublement de l'effectif de la profession. Le Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous de 2006 cite des exemples comme le Cameroun qui aurait besoin de 22 000 enseignements supplémentaires ou le Bangladesh qui devrait en embaucher 167 000 de plus. On estime qu'en Afrique subsaharienne seulement, il faudra au moins 4 millions de nouveaux enseignants pour permettre aux gouvernements d'atteindre l'accès universel à l'éducation primaire^{xii}.

Le Burkina Faso, le Mali et le Niger, qui présentent encore de faibles taux d'inscription bruts, auraient besoin d'augmenter le nombre d'enseignants de 20% par an. Au Niger, il faudrait que le nombre d'enseignants quadruple pour passer de 20 000 à 80 000 dans les dix prochaines années environ. Même pour les pays où une croissance modérée des effectifs suffirait, comme le Bangladesh (4%) et le Cameroun (3%), l'augmentation en chiffres absolus est considérable : de 49 000 à 71 000 enseignants au Cameroun et de 315 000 à 482 000 au Bangladesh' (Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous, UNESCO, 2006).

La demande d'enseignants supplémentaires est encore exacerbée par les conséquences du VIH et du sida. Des preuves irréfutables démontrent que les taux de mortalité des enseignants risquent de croître à l'avenir^{xiii} et sont déjà en train de doubler dans les régions les plus affectées par l'épidémie, ce qui aggrave ou parfois provoque une pénurie d'enseignants^{xiv}. Des estimations basses des taux de mortalité des enseignants en 2005 au Kenya, en Tanzanie et en Zambie prévoient une perte minimale de 600 enseignants dans chacun de ces pays à cause du sida, et de 300 au moins au Mozambique. Des estimations moins modestes avancent des chiffres s'échelonnant entre 1 100 et 3 000 décès

d'enseignants liés au sida dans chacun des pays concernés en 2005 : Kenya, Tanzanie, Zambie et Mozambique^{xv}.

Dans les pays où l'épidémie fait rage, on estime que le VIH et le sida sont à l'origine de 77% de l'absentéisme des enseignants. L'absentéisme lié au VIH/sida comporte trois dimensions au moins. Les enseignants peuvent devoir s'absenter de leur travail pour : participer aux funérailles d'amis ou de parents ; prendre soin de leurs parents malades (lorsque les enseignants du primaire sont en majorité des femmes, l'absentéisme lié aux besoins de soins peut s'avérer plus important, comme en attestent des recherches montrant que les soins des personnes malades reposent de manière disproportionnée sur les épaules des femmes) ; ou parce que les enseignants eux-mêmes tombent malades. La période de maladie, longue et affaiblissante, qui généralement précède le décès dû au sida entraîne une perte de disponibilité, de qualité, de continuité et d'expérience^{xvi}. Contrairement à d'autres causes d'absentéisme, le temps pris sur le travail pour l'une des raisons précédentes se justifie totalement et devrait être pris en compte dans les plannings des gouvernements.

Les enseignants et leurs syndicats déploient d'immenses efforts pour répondre à la pandémie. Le Syndicat démocratique sud-africain des enseignants (*South African Democratic Teachers' Union*, SADTU) a ainsi mené une large enquête sur la fréquence du VIH dans la communauté enseignante et a accompagné son enquête d'une réponse politique. L'Internationale de l'Éducation et ses membres travaillent déjà avec l'Organisation mondiale de la santé dans de nombreux pays pour sensibiliser et former à la lutte contre le VIH et le sida. Le travail de SADTU démontre que les syndicats d'enseignants ont également un rôle à jouer dans le dialogue politique autour de la réponse des gouvernements au VIH/sida.

À côté de l'augmentation de la population, des campagnes pour l'accès universel, des décès et de l'absentéisme associés au VIH et au sida (ainsi, bien sûr, qu'à d'autres maladies), une cause supplémentaire de la pénurie d'enseignants réside dans la migration et la dévalorisation. Lorsque les enseignants émigrent en grand nombre vers d'autres pays, ce flux a non seulement pour effet de saper les efforts des gouvernements des pays pauvres afin de fournir suffisamment d'enseignants aux écoles et réduire l'escalade des taux enseignant-élèves, mais il permet en outre à des pays plus riches de capitaliser sur l'investissement consenti par un pays en développement pour former ses enseignants.

Guyane

"Ils reviennent chaque année, et chaque fois qu'ils viennent, nous perdons des dizaines d'enseignants", se plaint Avril Crawford, présidente du GTU, le syndicat des enseignants de Guyane. "Ils", ce sont les recruteurs britanniques qui se rendent chaque année en visite en Guyane pour y rencontrer les enseignants qui ont répondu à leurs annonces recherchant des candidats pour enseigner en Grande-Bretagne. "Maintenant, il y a aussi des agences de recrutement qui viennent des États-Unis et des Bahamas. Même le Botswana recherche des enseignants ici, s'exclame Avril Crawford. Les Bahamas et les Bermudes sont les pays des Caraïbes qui recrutent le plus parmi nos voisins. La Guyane est l'un des rares pays d'Amérique latine où l'on parle anglais. Ses enseignants sont très bien formés mais les conditions de travail sont médiocres, ce qui explique leur intérêt pour des propositions plus attractives ailleurs. Le salaire mensuel le plus élevé qu'un enseignant guyanais puisse atteindre s'élève à 400 euros, un montant que même un débutant n'accepterait pas aux Bahamas."

Source : Internationale de l'Éducation *Brain Drain: Rich country seeks poor teachers*. Bruxelles 2005

Les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et la France représentent des destinations prisées pour des immigrants compétents, particulièrement en présence d'une forte demande d'enseignant(e)s et d'infirmier(e)s et lorsqu'il existe des liens historiques,

coloniaux ou de langue entre les pays, ou encore des possibilités de regroupement familial lorsque les générations précédentes se sont déjà établies dans le pays. Il est arrivé parfois que l'on découvre que des pays riches recrutent activement des enseignants dans des pays comme la Guyane en les offrant des salaires supérieurs, de meilleures conditions de travail et une qualité de vie plus élevée.

'...ce ne sont pas uniquement les meilleurs enseignants qui sont pris, mais aussi les plus expérimentés, ceux qui maîtrisent les tâches de gestion et d'administration. La perte d'enseignants est un cercle vicieux pour des pays vidés de leurs ressources. Ces pays ont investi dans la formation des enseignants, consacré l'argent public à améliorer le niveau de l'enseignement et, au bout du compte, ils perdent ces enseignants dès qu'ils ont acquis l'expérience nécessaire^{xvii}.

La conséquence de cette crise croissante de la profession enseignante est que l'éducation de qualité reste un rêve dans de nombreux pays qui se débattent avec des taux élèves-enseignant énormes et des tailles de classe inadmissibles. En Zambie par exemple, le gouvernement prévoit un taux élèves-enseignant de 64:1 dans son plan sectoriel de l'éducation^{xviii}. Il est très courant de fonctionner en divisant les classes par deux ou par trois (un professeur enseigne à deux ou trois groupes d'enfants différents par jour) ou par groupes de niveaux (les enseignants enseignent à des enfants d'âges et de niveaux différents réunis dans la même salle de classe). Ces façons de travailler démoralisent et épuisent les enseignants.

Point de vue d'un enseignant en Zambie

Tobias Mwandila est professeur d'histoire :

"C'est mon oncle qui m'a donné envie de devenir enseignant. Quand j'étais petit, j'avais l'habitude de m'asseoir près de lui et de le regarder lire ; ensuite, je me suis passionné pour les études et j'adorais aller à l'école. J'enseigne depuis 17 ans maintenant.

Pendant ce temps, les choses sont allées de mal en pis. Les enfants sont de plus en plus nombreux à venir à l'école, mais les enseignants sont de moins en moins soutenus. Nous enseignons dans des classes de 70 élèves. Nous devons corriger tous les cahiers, puis évaluer le travail de chaque enfant. Ce n'est pas facile.

Il arrive souvent que le salaire arrive en retard, et nous l'attendons parfois pendant 45 jours, mais pendant ce temps nous devons quand même payer notre loyer et faire vivre notre famille. Beaucoup de mes collègues ont de gros problèmes, les membres de leur famille sont morts de l'une des nombreuses maladies qui sévissent dans le pays. Et à l'école, nous nous occupons des enfants orphelins."

Crédit : Oxfam, Zambie

Si dans certains pays la profession est souvent majoritairement féminine, dans les régions présentant les plus importantes disparités de sexe et les taux d'inscription de filles les plus faibles, les enseignantes continuent à être en minorité^{xix}. Comme nous l'avons vu plus haut, la présence de femmes dans l'enseignement secondaire et en primaire peut constituer un facteur crucial pour permettre aux filles de progresser dans leur éducation.

Le manque de femmes enseignantes

Il est inquiétant de constater une forte chute entre 1990 et 2000 du nombre d'enseignantes dans des pays où le pourcentage de femmes était déjà extrêmement faible dans la profession, par exemple au Bénin, au Burkina Faso, en République centrafricaine, à Djibouti et au Togo. La proportion de femmes parmi les enseignants est la plus réduite en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne ; dans seize pays d'Afrique subsaharienne, les femmes n'occupent au maximum qu'un tiers des postes, et au Bénin comme au Tchad, moins d'un cinquième des instituteurs de primaire sont des femmes.

La proportion d'enseignantes tend à diminuer avec l'élévation du niveau d'éducation, car il y a moins de femmes dans l'éducation secondaire et supérieure. Au Bénin, au Burkina Faso, aux Comores, au Congo, en Erythrée et au Sénégal, moins de 15% des enseignants du secondaire sont des femmes.

Source : Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous, UNESCO 2006

La perte de considération des enseignants

Les membres de la Campagne mondiale pour l'éducation ont observé depuis quelques années une fragilisation et une baisse de la motivation et du moral des enseignants. Des classes trop chargées – conséquence d'un investissement insuffisant dans les enseignants – la baisse de qualité de la formation et l'érosion graduelle des conditions des enseignants sont les deux causes principales de la baisse de motivation et de moral des enseignants. A cela s'ajoutent des mesures politiques conçues pour accueillir davantage d'enfants sans augmenter les coûts – par ex. la division des classes en deux ou trois groupes ou les classes multi-niveaux – qui aboutissent à une démoralisation et à un épuisement des enseignants.

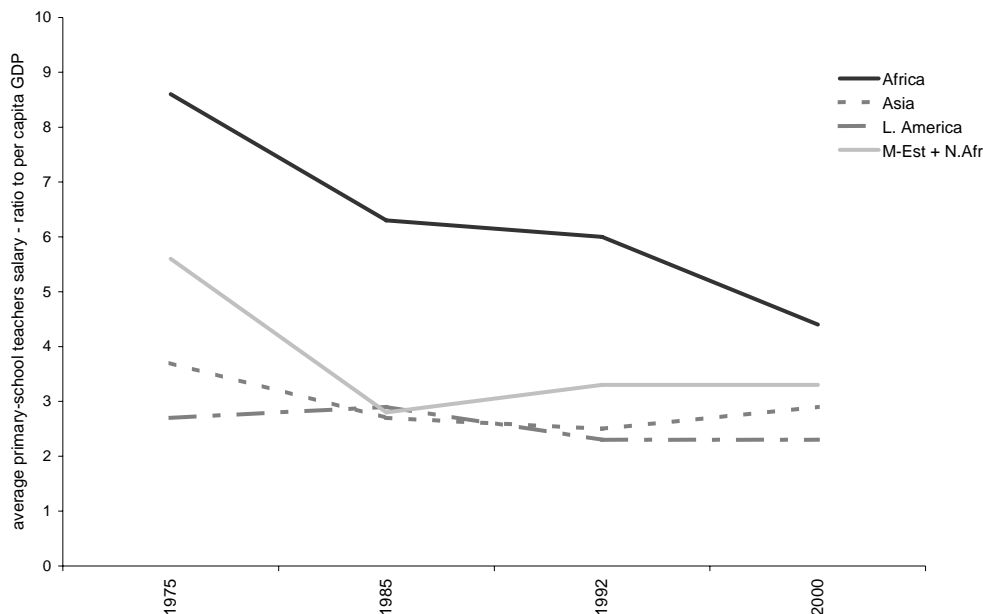
'Une enquête de VSO sur les enseignants au Malawi, en Zambie et en Papouasie Nouvelle Guinée, a fait ressortir trois préoccupations principales qui s'ajoutent à la faiblesse des rémunérations. Les indemnités et les primes sont considérées comme étant incertaines, injustes et souvent non comprises dans les plans de retraite ; les salaires et les indemnités sont versés avec retard ; enfin, le logement, lorsqu'il est fourni, est en mauvais état. L'enquête a également fait ressortir la rareté des possibilités de promotion, les coûts personnels induits par les études permettant de développer les compétences professionnelles et un manque de transparence et de justice dans les processus de promotion. Prises globalement, ces conditions permettent d'expliquer pourquoi certains enseignants abandonnent la profession et beaucoup estiment que leur statut professionnel se dévalorise.^{xx'}

Dans une société véritablement lucide, les meilleurs d'entre nous devraient aspirer à devenir enseignants et les autres devraient se résoudre à faire autre chose de moins bien, car la transmission d'une civilisation d'une génération à la suivante devrait constituer un honneur ultime et la plus haute responsabilité possible.
Lee Iacocca, industriel

Dans de nombreux cas, les salaires et autres primes des enseignants sont, soit terriblement inadéquats soit, en raison du dysfonctionnement des systèmes de paiement des traitements, versés avec retard, partiellement ou ne sont pas payés du tout. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les salaires des enseignants ont considérablement diminué relativement au PIB par habitant. En conséquence, beaucoup d'enseignants sont obligés d'avoir un second métier (souvent comme professeurs particuliers ou en se lançant dans une agriculture de subsistance) pour arriver à joindre les deux bouts. Cela ajoute à leur fatigue, affecte la préparation des leçons et l'évaluation du travail des élèves et conduit souvent à l'absentéisme ou à la démotivation. A l'occasion d'une enquête en 2003 sur les plans d'Education pour tous dans six pays d'Afrique subsaharienne, l'Internationale de l'Education a découvert que tous les pays interrogés étaient confrontés à de grandes

difficultés pour parvenir à fournir une éducation de qualité avec des proportions extrêmement élevées d'enseignants non formés.

Source : Rapport d'Oxfam International (non publié)



En outre, dans de nombreux pays, les fonctions d'administration de l'enseignement – supervision, formation continue, systèmes de promotion, etc. – sont en totale déconfiture, aggravant encore la démoralisation des enseignants. Les mesures qui permettraient de répondre aux préjugés et à la discrimination dont souffrent les femmes enseignantes, les enseignants handicapés (lorsque des personnes handicapées sont autorisées à suivre une formation d'enseignant) ou appartenant à des minorités ethniques, de caste, etc. brillent par leur absence dans la plupart des pays, ce qui mine encore un peu plus le moral de ces enseignants.

Pire encore, le statut des enseignants au regard de la société s'est dévalorisé de manière directement proportionnelle à la baisse des niveaux de salaire et de la qualité de la formation. L'enseignement est devenu une profession que l'on choisit en dernier ressort et les communautés ont fait des enseignants les boucs émissaires de tous leurs maux. Nonobstant le resserrement des budgets d'éducation qui entraînent un sous-investissement dans la formation des enseignants et des tailles de classe qui augmentent en flèche, les stratégies de décentralisation rapide qui créent des responsables éducatifs et des directeurs d'école surchargés et mal formés, ils rendent les enseignants responsables de toute baisse de la qualité de l'éducation. Cette dévalorisation du statut s'ajoute aux multiples couches de facteurs démoralisants qui sapent leur capacité à offrir une éducation de qualité.

Les enseignants ne se retrouvent pas seulement sous le feu croisé de leur propre gouvernement et de leurs concitoyens, ils se font attaquer également par la Banque mondiale, qui leur reproche continuellement leur paresse, leur absentéisme et leur indifférence à la qualité de l'éducation. Le Rapport 2004 sur le développement du monde constitue un exemple parlant de cet éreintement des enseignants lorsqu'il déclare que 'les cas de mauvaises conduites des enseignants sont d'une fréquence désespérante ; les enseignants arrivent en classe en état d'ivresse, maltraitent physiquement les enfants ou ne font simplement rien du tout.' Ce type de généralisation à l'emporte-pièce est une insulte aux millions d'enseignants qui continuent à faire de leur mieux, dans des conditions extrêmement difficiles, pour maintenir le niveau élevé qu'ils se fixent eux-mêmes. Comme nous le démontrerons plus loin dans ce rapport, la Banque mondiale a également utilisé

ces remarques pour étayer ses propres arguments en faveur des enseignants para-professionnels.

'Nous ne disposons pas de suffisamment de matériel, de livres et d'ordinateurs. Les classes sont surchargées. Chaque enseignant est responsable de 160 élèves, 80 le matin et 80 l'après-midi. De nombreuses élèves sont pauvres et leurs parents ne peuvent pas acheter le matériel nécessaire... Mais je n'abandonnerai pas l'enseignement pour un autre métier. C'est une vocation, qui exige une conscience et un état d'esprit. On se donne entièrement au monde des enfants. Si on aime les enfants, on ne peut pas partir.'
Martine Hujawimana, enseignante rwandaise

Il faut que les enseignants soient considérés comme faisant partie de la solution, et non du problème. La faiblesse des salaires, du statut et du moral constituent les raisons majeures de l'insuffisance de résultats et des comportements négatifs dans le secteur public. Les pays qui ont réussi à régler ces problèmes ont amélioré le statut et les rémunérations des salariés, en insistant en même temps sur l'amélioration des résultats et le renforcement des mécanismes de responsabilité financière. Les codes de conduite peuvent être efficacement appliqués aux employés du secteur public. Au Bangladesh, en Inde et au Népal, les codes de conduite ont eu un impact positif significatif sur l'engagement, le comportement professionnel et les résultats des enseignants et du personnel, et ont contribué à réduire l'absentéisme des enseignants.

Les femmes enseignantes sont confrontées à des difficultés redoublées par de nombreuses pratiques aggravant leurs problèmes. Dans certains pays, les mesures accompagnant les congés de maternité sont inadéquates^{xxi} et la nomination de femmes enseignantes dans les zones rurales, souvent loin de leur propre communauté, peut engendrer des difficultés particulières. Une autre étude a montré que les femmes enseignantes étaient inquiètes de l'augmentation des risques d'insécurité physique et de harcèlement sexuel liés à un poste loin de chez elles^{xxii}. Il existe souvent d'importantes variations régionales du nombre de femmes enseignantes à l'intérieur d'un même pays, et la proportion de femmes dans les écoles rurales est particulièrement faible.

L'inégalité entre sexes à un niveau plus large affecte également les expériences des hommes et des femmes par rapport à l'enseignement. Les postes de pouvoir dans les systèmes éducatifs sont à une écrasante majorité occupés par des hommes – en Bolivie, seuls 16% des postes de directeur d'école sont tenus par des femmes^{xxiii}. L'embauche de femmes comme 'para-professeurs', pour un salaire bien moindre que celui d'un enseignant normal, peut avoir de sérieuses conséquences sur le professionnalisme et le statut des femmes, d'autant que les femmes enseignantes ont souvent encore moins de possibilités de promotion que les hommes^{xxiv}.

'Actuellement, en tant qu'institutrice dans une école primaire, je ne suis pas satisfaite à cause de la faiblesse des salaires, des conditions de travail et de l'état de délabrement des bâtiments. Nous enseignons sous les arbres et lorsqu'il pleut, nous ne pouvons pas travailler.'

Nellie Kumambala, enseignante dans une école primaire au Malawi

Comment en sommes-nous arrivés là ?

Comment une situation aussi désespérée a-t-elle pu survenir ? Les causes à long terme sont bien connues mais cela vaut la peine de les réexaminer afin de placer la crise actuelle dans un contexte historique. Parmi les pays qui se démènent aujourd'hui pour ouvrir les portes de l'éducation à tous, beaucoup ont passé les deux dernières décennies du 20^{ème} siècle à tenter de survivre sous le poids d'une dette impossible à payer. Les investissements dans les secteurs sociaux – notamment la santé et l'éducation – ont été sévèrement limités afin de faire face au remboursement de la dette. En 1999, l'Ethiopie a payé 6 dollars par

habitant pour le service de la dette et 2,5 dollars par habitant pour l'éducation. Ces problèmes ont encore été aggravés par les recommandations émanant des programmes d'ajustement structurel qui plaçaient les objectifs fiscaux à court terme avant les investissements dans le secteur public. Et en même temps que les budgets nationaux se retrouvaient cernés entre ces deux pressions, l'aide internationale a enregistré une chute impressionnante dans les années 1990 pour atteindre son niveau le plus bas en prix réels en 2000 avec une infime proportion – 1,4% seulement – de l'aide des donateurs dirigée à l'éducation de base.

En 2000, un tournant est apparu dans les termes du débat portant sur le développement et la pauvreté. Promue par la Banque mondiale, la réduction de la pauvreté est devenue le mantra à la mode et les gouvernements ont été encouragés à donner la priorité aux stratégies et aux dépenses destinées à atténuer l'impact de l'ajustement économique et à bénéficier aux plus pauvres. Les pays riches ont soutenu cette philosophie ; la déclaration de l'Education pour tous, les Objectifs du millénaire pour le développement et le Consensus de Monterrey³ qui a suivi étaient censés faire de ce projet une tentative globale et une responsabilité mondiale. Au cours de l'année 2005, les pays riches ont réitéré leur promesse d'augmenter l'aide pour atteindre 50 milliards de dollars en 2010, et ont offert une annulation totale de la dette à 18 pays pauvres fortement endettés. Les manifestations politiques de haut niveau de l'année – Sommet du G8 et Sommet du millénaire +5 – ont apporté leur aval à 'une éducation primaire gratuite de bonne qualité' pour tous les enfants.

Et cependant, l'analyse de la situation à laquelle sont confrontés de nombreux pays en développement révèle qu'ils manquent aujourd'hui encore désespérément des ressources nécessaires pour réaliser les investissements appropriés dans leurs systèmes éducatifs.

Point de vue d'un enseignant au Ghana

Maître Albert, comme l'appelle ses élèves, s'inquiète de l'état de l'école qu'il dirige depuis huit ans. Les enseignants et les étudiants se débattent dans des conditions misérables - les salles de classe délabrées ont été endommagées par de fortes pluies année après année. A chaque nouvelle saison des pluies, les murs des classes s'effondrent, exposant toujours davantage les enfants aux serpents, aux scorpions et autres insectes qui sortent des buissons qui ont envahi les alentours.

Albert Aziah, 32 ans, a créé l'école primaire d'Adiembra pour éviter aux enfants de devoir parcourir de nombreux kilomètres tous les jours pour aller à l'école. L'année dernière, suite à une mesure gouvernementale instaurant la gratuité de l'éducation, les inscriptions ont augmenté dans son école. Mais le nombre d'enseignants n'a pas augmenté. Le jardin d'enfants accueille plus de 70 enfants enthousiastes qui se battent pour attirer l'attention d'un enseignant.

Crédit : World Vision, Ghana

Gouvernements – Pourraient mieux faire

Les gouvernements nationaux qui ont décidé de réaliser l'Education pour tous doivent comprendre que les enseignants sont au cœur du projet. Mais, pour garantir un nombre suffisant d'enseignants, les rémunérer convenablement pour leurs efforts et les soutenir en leur offrant des primes, des formations et une administration adéquates, il faut de l'argent.

Les fonds des gouvernements ont toujours constitué et resteront la principale source des dépenses d'éducation dans l'ensemble et particulièrement pour certains aspects qui permettent de recruter et de conserver un personnel enseignant convenable. En général,

³ Annoncé à la Conférence internationale sur le financement du développement, le Consensus de Monterrey engageait les gouvernements dans 'un nouveau partenariat entre pays développés et pays en développement'. Il conseillait vivement aux pays riches de tenir leur rôle en encourageant les investissements, en libérant les conditions commerciales, en réglant la question de la dette et en augmentant l'APD, dès lors que les principes de bonne gouvernance étaient respectés et que suffisamment de ressources intérieures étaient mobilisées.

les salaires des enseignants représentent entre 65 et 95% des budgets récurrents des Etats. La faiblesse de la croissance économique a réduit la capacité de nombreux pays très pauvres à financer l'éducation primaire. Il serait néanmoins possible de faire mieux. En dépit de leurs engagements réitérés d'augmenter les dépenses d'éducation pour atteindre 6% du PIB, certains pays d'Afrique et d'Asie du Sud et de l'Ouest n'allouent toujours en moyenne qu'un pourcentage inférieur à 3-5% du PIB aux dépenses relatives à tous les niveaux d'éducation.^{xxv} L'éducation primaire perçoit en moyenne une part plus réduite de leur PIB que les dépenses militaires.

Le Rapport mondial 2006 de suivi de l'UNESCO montre qu'il existe des variations considérables dans les schémas d'investissement intérieur en faveur de l'éducation, malgré un consensus mondial croissant sur les niveaux appropriés de dépenses. Selon ce rapport, les dépenses publiques consacrées à l'éducation ont augmenté, en part du revenu national, entre 1998 et 2002 dans environ deux tiers des pays. La part de l'éducation dans le budget national, qui constitue un indicateur utile sur les priorités de politique intérieure, se situe généralement entre 10 et 30%. Plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne qui ont pu fournir des données ont dépensé plus de 15% du budget national pour l'éducation. Et pourtant, même lorsque les dépenses publiques correspondent aux objectifs internationaux recommandés, il arrive souvent que cela ne suffise toujours pas à scolariser tous les enfants tout en protégeant et en améliorant la qualité.

Face aux contraintes budgétaires et aux pressions intérieures et extérieures les poussant à développer l'éducation, les pays se sont résolus à embaucher des enseignants sous contrat ou non professionnels. Même si ces enseignants non professionnels peuvent constituer une solution provisoire non négligeable pour pallier un personnel insuffisant, ces enseignants non formés et mal rémunérés peinent à fournir une éducation de qualité.

Les para-professeurs en Asie du Sud

Inde

L'Inde a connu une montée en flèche du nombre de para-professeurs dans les écoles primaires comme dans les établissements secondaires... plus de 220 000 para-professeurs ont été engagés à plein temps dans des écoles traditionnelles entre 1994 et 1999, et le compte actuel est probablement nettement plus élevé. Certaines estimations non officielles avancent un chiffre dépassant les 500 000. Les procédures de recrutement et les conditions contractuelles de ces enseignants varient considérablement selon les Etats, tout comme les motifs sous-jacents à ce phénomène. Dans certains Etats, ces mesures ont été présentées comme provisoires ou exceptionnelles, alors que dans d'autres elles correspondent à une politique à long terme. Il semble que peu à peu, l'exception soit devenue la règle dans tout le pays. Ce sont souvent des raisons financières qui justifient cette évolution, dans la mesure où 3 à 5 para-professeurs peuvent être embauchés pour l'équivalent du salaire normal d'un enseignant traditionnel. Cependant, de nombreuses études de terrain concluent que ce type de mesures présente peu d'avantages. Elles créent un 'dualisme' avec le service public et ont en outre entraîné une dégradation considérable de la qualité de l'éducation.

Pakistan

Des enseignants interrogés par VSO-Pakistan ont fait part de leurs profondes inquiétudes concernant plusieurs aspects des contrats à durée déterminée – qui sont devenus très répandus au Pakistan. L'introduction de modalités différentes pour les nouvelles recrues a provoqué un tollé chez les enseignants en place, qui dénoncent l'augmentation de leur charge de travail en dépit d'une hausse des recrutements. Le manque de sécurité d'emploi chez les nouvelles recrues ne les incite pas à travailler avec ardeur et entraîne des absences fréquentes, liées à leurs recherches d'un travail secondaire. L'introduction d'enseignants sous contrat a ainsi créé un système de motivation à deux vitesses, dans lequel les

enseignants titulaires d'un contrat à vie ont accès à des formations internes, des possibilités de mutation et de promotion et des augmentations de salaire, tandis que les nouveaux arrivés sous contrat à durée déterminée ne peuvent prétendre à ces droits.

Sources : *Contradicting Commitments*, ActionAid 2005; *Teacher Professionalism in Punjab* VSO/DFID 2005

C'est manifestement la volonté politique intérieure qui représente la solution, mais les pays sont terriblement limités par plusieurs facteurs extérieurs. Comme nous l'avons souligné plus haut, les dernières années ont vu la communauté internationale répéter ses promesses assurant que les plans et les stratégies destinées à réduire la pauvreté et à atteindre les OMD recevraient un soutien opportun et efficace de la part des bailleurs de fonds et des institutions internationales. Mais malheureusement, il apparaît que la réalité se situe loin de ces ambitieuses déclarations et que les pays se retrouvent dans une situation difficile lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins pressants de leurs populations.

Faire plus d'efforts : on ne peut pas embaucher des enseignants avec des promesses

Même si tous les pays en développement augmentaient substantiellement leurs investissements propres en faveur de l'éducation, ils auraient besoin d'un soutien complémentaire pour parvenir à atteindre les OMD. De nombreux pays qui obtiennent de bons résultats dépensent déjà jusqu'à 20% ou plus de leurs budgets nationaux pour l'éducation. Cela signifie qu'ils atteignent déjà la limite absolue de ce qu'ils peuvent financer à partir de leurs budgets existants. Comme le fait remarquer le ministre de l'Éducation de l'Éthiopie :

'Pour réaliser une éducation primaire universelle de qualité d'ici à 2015 dans un pays comme l'Éthiopie, qui compte plus de 65 millions d'habitants, il faudra énormément d'argent ainsi que d'autres ressources. Le gouvernement éthiopien s'est engagé et a placé sa priorité sur l'éducation et nous ne remettrons pas ce but à plus tard. Cependant, l'ensemble des besoins de ressources risque de ne pas pouvoir être pris en charge par un pays aussi pauvre que le nôtre. Il faut combler le déficit financier pour pouvoir réaliser les objectifs. Sans argent supplémentaire, les objectifs ne seront pas atteints.'^{xxvi}

On pourrait donc penser que la communauté internationale des bailleurs de fonds s'empresserait de remplir sa part de la promesse faite à Dakar et réitérée à l'occasion de manifestations majeures depuis lors - l'engagement qu'aucun pays présentant un plan réalisable pour atteindre l'Éducation pour tous ne serait amené à échouer par manque de ressources. Cependant, l'aide à l'éducation de base dans les pays pauvres n'a augmenté que très modestement au cours des cinq dernières années pour atteindre environ 2,6 milliards de dollars, à peine 6% de l'aide totale distribuée^{xxvii}. Il reste alors à la communauté internationale à verser au minimum 5 milliards de dollars^{xxviii} et probablement même 10 milliards^{xxix} pour couvrir sa part des coûts annuels estimés nécessaires pour permettre à toutes les filles et tous les garçons d'achever leur éducation primaire. Comme illustré dans le tableau suivant, en dépit de leurs paroles encourageantes et leurs belles promesses, la contribution des bailleurs de fonds à l'éducation de base dans les pays à revenus faibles se révèle infime en montants absolus ; les pays riches du G7 sont particulièrement coupables des montants misérables fournis en comparaison de leur Produit National Brut.

Engagements globaux envers tous les pays à revenus faibles						
Bilatérale	Donateur	2002	2003	2004	Moyenne 2002-04	% du total
		Allemagne	72,4	83,6	74,0	76,7
	Australie	9,9	10,3	36,3	18,8	1%
	Autriche	1,7	1,9	1,7	1,8	0%
	Belgique	31,4	20,4	31,6	27,8	1%

	Canada	110,7	165,0	104,5	126,7	5%
	Danemark	84,3	22,9	89,5	65,6	3%
	Espagne	15,6	18,7	16,3	16,9	1%
	Etats-Unis	104,3	124,2	259,0	162,5	6%
	Finlande	23,9	24,8	41,9	30,2	1%
	France	44,4	63,4	94,9	67,6	3%
	Grèce	1,1	1,5	1,7	1,4	0%
	Irlande	46,1	42,1	33,0	40,4	2%
	Italie	30,1	19,3	35,6	28,3	1%
	Japon	80,2	183,3	216,8	160,1	6%
	Luxembourg	8,2	-	5,0	6,6	0%
	Nlle Zélande	5,6	4,7	7,4	5,9	0%
	Norvège	73,9	180,6	71,2	108,6	4%
	Pays-Bas	271,5	67,4	149,3	162,7	6%
	Portugal	12,0	6,9	7,6	8,8	0%
	Royaume-Uni	104,8	258,5	655,2	339,5	13%
	Russie**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
	Suède	74,5	129,1	55,8	86,5	3%
	Suisse	16,9	17,2	12,7	15,6	1%
Aide bilatérale totale		1 223,3	1 445,9	2 001,1	1 559,0	61%
Multilatérale***	AfDF	92,6	135,9	60,8	96,4	4%
	AsDF	180,6	79,0	109,8	123,1	5%
	EC	59,1	187,7	71,5	106,1	4%
	IDA	168,8	505,9	1 085,3	586,7	23%
	IDB	-	-	37,3	37,3	1%
	UNICEF	47,0	48,8	46,0	47,3	2%
Aide multilatérale		548,1	957,3	1 410,7	996,9	39%
Grand Total		1 771,4	2 403,1	3 411,8	2 555,9	100%

Source : Base de données OCDE/DAC CRS

Mais il y a aussi de bonnes nouvelles : des mécanismes clairement définis ont été établis pour contribuer à répondre à l'engagement de Dakar. L' "**Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Éducation pour tous**" (Initiative fast-track) a clairement posé les critères des plans d'éducation et promis une aide supplémentaire et de meilleure qualité aux pays pour leur permettre de mettre leurs stratégies en œuvre. Il y a aujourd'hui de plus en plus de pays qui présentent des plans susceptibles d'être approuvés dans le cadre de cette initiative, avec le soutien de la Banque mondiale et de la plupart des autres bailleurs de fonds. Dans les trois années à venir, une soixantaine de pays, représentant 70% des enfants privés d'école dans le monde, pourraient être intégrés dans cette initiative^{xxx}. Le problème est que maintenant que les pays pauvres ont largement rempli leur part du contrat, les pays riches rechignent à s'acquitter de leur contribution. Les vingt premiers pays approuvés par l'Initiative fast-track sont aujourd'hui encore face à un déficit collectif approchant les 510 millions de dollars par an^{xxxi}. En conséquence, près de 16 millions d'enfants qui pourraient être scolarisés attendent toujours devant les grilles de l'école.

Mozambique – la bagarre pour maintenir le cap

Le Mozambique a fait de grands pas dans le secteur de l'éducation en doublant le nombre d'inscription depuis la fin de la guerre civile et en réduisant les obstacles à l'entrée des filles à l'école pour la première fois. Malgré une approbation de l'Initiative fast-track obtenue dès 2002, le système éducatif du Mozambique attend toujours un financement externe atteignant la coquette somme de **300 millions de dollars** entre aujourd'hui et 2008. Cet argent est nécessaire de toute urgence pour scolariser plus d'**un million** d'enfants privés d'école et faire baisser le **taux enseignant:élèves** qui s'élève actuellement à **70:1**.

'En 2002, les gouvernements donateurs ont approuvé le plan éducatif du Mozambique et nous avons depuis construit 2 000 nouvelles écoles. L'année dernière, nous avons supprimé les frais d'inscription scolaire pour donner à tous les enfants la possibilité d'aller à l'école. Mais les problèmes persistent... Parmi ceux qui iront à l'école, la plupart ne parviendront pas au niveau du secondaire. Chez les filles, seule une sur trois dépasse le 5ème niveau. C'est inacceptable. Nous avons besoin de 55 000 enseignants supplémentaires. Les enseignants sont mal payés et abandonnent souvent leur métier pour rejoindre le secteur privé. Il nous faut former davantage d'enseignants, mieux les payer et construire au moins 6 000 nouvelles salles de classe chaque année. Pour concrétiser cela, nous avons besoin d'un financement prévisible à long terme. Le Mozambique n'a vu qu'une infime part de l'argent promis par le G8 et les pays européens.'

Marta Cumbi, Coalition mozambicaine de l'Education pour tous

Sources : Rapport 2005 du suivi de l'EPT/Initiative fast-track ; Rapport mondial de suivi de l'EPT, UNESCO 2006

Dans les trois prochaines années, le déficit de financement pour ces vingt pays seulement s'élèvera à presque 2 milliards de dollars. Ils représentent globalement environ 15% des enfants privés d'école dans le monde. Si l'Initiative fast-track veut encourager d'autres nations à présenter des plans ambitieux qui leur permettront de développer leur personnel enseignant autant que nécessaire, elle doit assurer à tous les pays approuvés un engagement payable d'avance pour le financement total de leurs stratégies immédiates.

Initiative fast-track : Millions manquants et enseignants manquants

Pays	Année d'approbation	Déficit	Pénurie d'enseignants formés nombres réels	Enfants non inscrits à l'école primaire (net)
Burkina Faso	2002	59,40	35 051	1 398 000
Guinée	2002	77,40	14 044	455 000
Guyane	2002	-4,00	24	1 000
Honduras	2002	0,00	1 241	132 000
Mauritanie	2002	18,60	3 399	145 000
Nicaragua	2002	73,20	1 887	124 000
Niger	2002	136,80	34 443	1 218 000
Gambie	2003	12,20	1 794	44 000
Mozambique	2003	290,70	41 305	1 171 000
Vietnam	2003	39,00	0	544 000
Yémen	2003	111,60 N/A		997 000
Ghana	2004	-1,40	23 771	1 323 000
Ethiopie	2004	490,80	199 501	5 780 000
Madagascar	2005	186,30	16 038	511 000
Kenya	2005	314,60	77 858	2 030 000
Tadjikistan	2005	69,40	0 n/a	
Lesotho	2005	21,00	1 778	47 000
Djibouti	2005	36,00	1 525	74 000
Timor Leste	2005	17,90	159 n/a	
Moldavie	2005 N/A		0	53 000

Source : Chiffres de financement : Rapport de la situation de l'EPT/Initiative fast-track, décembre 2005

Source : Chiffres concernant les enseignants : Rapport mondial 2006 de suivi de l'EPT, l'UNESCO

L'investissement dans l'éducation devrait être considéré comme ***l'investissement le plus sain de tous*** pour un pays pauvre. C'est certainement l'opinion de Gordon Brown qui a récemment fait remarquer que *"L'éducation universelle est un droit fondamental acquis à la naissance, la meilleure stratégie anti-pauvreté et le meilleur programme de développement économique"*. Mais si les pays n'ont pas la possibilité d'accroître significativement leurs propres dépenses pour l'éducation et si les donateurs internationaux ne tiennent pas leurs promesses, les pays n'auront que peu de possibilités de progresser sur les OMD de l'éducation.

Point de vue d'une écolière au Brésil

Eliane, 11 ans, fréquente le quatrième et dernier niveau de l'école de son village à Saõ Sebastião de Jaçara au Brésil. Il n'y a qu'un seul instituteur qui enseigne aux quatre niveaux en même temps. Pour poursuivre son éducation l'année prochaine, Eliane devra quitter ses parents pour rejoindre la ville de Porto de Moz, où se trouve la grande école la plus proche. Comme ses frères et sœurs, elle vivra dans une famille et paiera son loyer en travaillant comme domestique. Si elle a de la chance, elle pourra rentrer chez ses parents pour les vacances, deux fois par an.

"Je veux vraiment terminer mes études mais je ne veux pas quitter ma famille. Ce sera si difficile de vivre avec quelqu'un d'autre et de ne rentrer à la maison que deux fois par an. S'il y avait plus d'enseignants dans notre école, je n'aurais pas besoin de faire ce choix. Je pourrais terminer mes études et rester dans ma famille, et tout le monde serait content."

Le suivi de l'argent : l'importance de la qualité

Pendant la Conférence mondiale sur l'éducation de Dakar en 2000, les bailleurs de fonds ont promis de répondre aux besoins des pays en 'prenant des engagements prévisibles et à long terme et... en faisant preuve de davantage de responsabilité et de transparence.' Ils se sont engagés à 'coordonner leurs efforts pour fournir une assistance au développement flexible dans le cadre d'une réforme sectorielle'. Ces idées ont été reprises lors de conférences et de rencontres internationales ultérieures.

Malheureusement, même un examen superficiel des pratiques d'aide révèle que les bailleurs de fonds n'ont pas réussi à respecter ces critères. Une part trop importante de l'aide à l'éducation ne correspond pas aux besoins et aux priorités des pays, et passe dans des frais élevés de consulting au lieu de couvrir les coûts de base du système. Onze pays (Canada, Espagne, Australie, Portugal, France, Nouvelle-Zélande, Autriche, Allemagne, Italie, Belgique et Etats-Unis) fournissent plus de 70% de leur aide à l'éducation sous forme d'assistance technique^{xxxii}. Cela veut dire que la moitié des sommes dérisoires consacrées à l'aide à l'éducation n'est pas destinée à couvrir les coûts des services de base, notamment les salaires des enseignants. On observe chez les bailleurs de fonds, ainsi qu'à la Banque mondiale, une tendance à canaliser les ressources vers des projets individuels plutôt que vers le soutien à une politique éducative unique intégrée ; ceci contribue également à créer une situation dans laquelle les pays sont dans l'incapacité de financer les dépenses récurrentes de l'éducation.

La prédominance du court terme : Pourquoi les prêts de la Banque mondiale ont fragilisé la profession enseignante

Le département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale (*Operations Evaluation Department*, OED) a entamé une évaluation "indépendante" des investissements de 10 milliards de dollars effectués par la Banque mondiale en faveur de l'éducation primaire à travers le monde depuis 1990. L'OED, qui ne dépend pas de la direction générale, est directement rattaché au Conseil d'administration et à la présidence de la Banque mondiale. Cette vaste évaluation comprend une analyse du portefeuille de l'éducation de la Banque mondiale depuis 1990, un article sur les déterminants des résultats éducatifs dans les pays en développement ainsi que de nouvelles évaluations de projets éducatifs menés par la Banque mondiale au Mali, au Pakistan, au Pérou et en Roumanie. **David Archer**, qui a suivi cette évaluation en qualité de membre d'une commission externe, commente la manière dont la Banque mondiale a encadré et conduit cette évaluation :

'La pierre d'achoppement dans la majorité des documents de la Banque mondiale est la rémunération des enseignants. Les rapports nationaux réalisés pour l'évaluation de l'OED démontrent à quel point les salaires, le statut et les conditions de travail des enseignants ont chuté au cours des dernières années. Les prêts consentis par la Banque mondiale pour l'éducation n'ont historiquement jamais inclus les coûts récurrents, dont les salaires des enseignants, bien que ce soit ce dont les pays ont le plus besoin.

Au **Mali** par exemple, l'évaluation fait remarquer que la dévalorisation de la profession enseignante et l'apparition des enseignants sous contrat constituent l'un des principaux "résultats" du soutien de la Banque mondiale à l'éducation. Le rapport indique que les mesures d'ajustement structurel ont réduit le nombre d'enseignants et entraîné la fermeture d'établissements de formation des enseignants. Un programme de 'Départ volontaire' soutenu par la Banque a également contribué à la perte de 12,5% des enseignants. L'étude déclare, d'un ton approuvateur, que la solution politique à ce problème réside dans l'embauche d'enseignants sous contrats à durée limitée.

Source : Adapté d'un article paru dans Education Action 2006

Les pays qui se lancent dans des réformes éducatives majeures ont besoin de pouvoir compter sur le financement des donateurs pendant une période de 5 à 10 ans pour être à même de planifier en toute confiance. En l'absence d'une telle garantie, les problèmes politiques associés au développement du personnel d'enseignement peuvent devenir immenses. Un très petit nombre de pays donateurs acceptent de s'engager sur cette durée, pourtant nécessaire pour donner suffisamment confiance aux gouvernements, et rendent ainsi impossible l'élaboration de plans à long terme. L'absence de prévisibilité pose également problème, dans la mesure où, selon une étude récente, une grande part de l'aide étrangère 'arrivant en retard ou pas du tout', cette aide devient 'bien moins fiable que celle provenant des revenus des gouvernements'^{xxxiii}. Ce rapport signale qu'en Zambie, suite à des retards ou à des versements incomplets de l'aide au secteur éducatif, une grande partie de la politique éducative du pays n'a pas pu être mise en application.

'Aucun gouvernement avisé n'investira dans la formation d'enseignants supplémentaires s'il n'est pas assuré d'un financement à long terme pour le paiement des salaires... Les bailleurs de fonds doivent tenir les promesses qui ont déjà été faites.'^{xxxiv}

Le gouvernement britannique vient récemment de reconnaître le rôle crucial de la prévisibilité et a pris l'engagement formel, début 2006, de financer les politiques éducatives des pays sur une période de dix ans. Cette avancée bienvenue fait monter la pression sur les gouvernements des autres pays riches et les incite à suivre la même voie.

Point de vue d'un enseignant au Mozambique

Mendes Jonas est professeur d'anglais à Pemba au Mozambique

"J'enseigne depuis 17 ans, et j'ai continué pendant la guerre civile, lorsque nos salles de classe étaient bombardées. Le Mozambique est un pays pauvre qui a beaucoup de problèmes. Nous avons besoin de médecins et d'ingénieurs pour développer ce pays à l'avenir – c'est pourquoi je suis enseignant.

La vie est chère maintenant dans notre ville, parce que les touristes y viennent. Ma famille essaie de survivre avec ce que je gagne, cela suffit parfois pour la nourriture du mois, mais je dois aussi acheter des uniformes et des livres pour mes enfants qui vont à l'école. Il n'y a pas que moi ; tous les enseignants au Mozambique ont les mêmes problèmes - des problèmes de nourriture, de transport et de santé. J'ai deux fils qui vont à l'école primaire. Eddie, le plus jeune, veut devenir enseignant quand il sera grand."

Crédit : CME, Mozambique

L'héritage de la dette

Le poids de la dette a continué à limiter la capacité de nombreux pays à embaucher un nombre suffisant d'enseignants. Le service de la dette ponctionne les ressources des pays, particulièrement leurs propres fonds courants qui pourraient être utilisés pour compenser la faillite des donateurs à financer ces coûts. L'impact sur l'aptitude des pays à embaucher des enseignants est direct – en 2004, la Zambie a payé pour le remboursement de la dette au seul FMI 25 millions de dollars de plus que pour ses dépenses pour l'éducation. Au même moment, 9 000 enseignants qualifiés restaient sur le carreau car le gouvernement n'avait pas les moyens de les salarier.

En juillet 2005, les dirigeants du G8 ont donné leur aval à un accord d'annulation de la dette approuvé par leurs ministres des finances. Cet accord représente un sérieux pas en avant vers l'annulation du poids de la dette sur les pays les plus pauvres ; cependant, il reste beaucoup à faire. Le défi essentiel est de parvenir à assurer à chaque pays qui en a besoin qu'il va bénéficier de cette annulation le plus rapidement possible. Actuellement de nombreux pays fortement endettés, comme le Sri Lanka, le Kenya ou le Vietnam, sont écartés du contrat. L'accord conclu couvre initialement 18 pays seulement pour un coût de 1,5 milliards de dollars par an pour les pays riches. Bien qu'aucune nouvelle condition n'ait été incluse dans la proposition du G8, les pays demandeurs doivent toujours satisfaire au processus de l'Initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), qui implique le respect de conditions préjudiciables émises par la Banque mondiale et le FMI ainsi que des plafonnements budgétaires. En fin de compte, le financement de cette annulation de la dette, même s'il s'ajoute aux fonds de la Banque mondiale et du FMI, sera malgré tout prélevé sur les budgets d'aide des pays riches pour être redistribué entre tous les pays les plus pauvres.

La nécessité d'annuler la dette de manière plus active et plus profonde est soulignée par le fait que l'expérience montre que l'argent économisé sur le remboursement du service de la dette a eu un effet positif sur la réduction de la pauvreté et l'augmentation des dépenses d'éducation et de santé. Les dépenses de réduction de la pauvreté dans les pays PPTE d'Afrique ont augmenté de 6% en moyenne suite à l'allègement PPTE de la dette, et ont atteint 14% dans certains pays. Dans la mesure où l'allègement de la dette représente une économie directe sur les dépenses centrales du gouvernement, il équivaut à un soutien budgétaire et peut être utilisé pour financer des coûts récurrents tels que les salaires. De plus, l'allègement de la dette est garanti sur 20 ans et ce revenu prévisible autorise une planification à long terme et le recrutement d'enseignants.

Pourquoi l'allègement de la dette peut constituer une aide

Au Bénin, 43% de l'allègement PPTE de la dette ont été transférés à l'éducation en 2002, permettant de recruter des enseignants pour des postes vacants dans des zones rurales. Au Malawi, les ressources PPTE ont été utilisées entre autres pour former 3 600 nouveaux enseignants par an.

Un cercle vicieux : le rôle de la conditionnalité et des recommandations macroéconomiques

Une contrainte supplémentaire sur la capacité des pays à investir pour recruter et conserver un nombre suffisant d'enseignants professionnels provient des limites imposées aux dépenses publiques par la politique fiscale conseillée par le FMI. Le souci de contenir l'inflation à des niveaux très faibles (habituellement entre 5% et 10%) a conduit de nombreux pays à bloquer la facture salariale du secteur public. Comme les enseignants constituent le groupe le plus important parmi les employés du secteur public, ceci a eu des conséquences directes sur la profession ; les gouvernements ont le choix entre deux solutions : arrêter d'embaucher de nouveaux enseignants ou bloquer les salaires des enseignants existants – voire les deux dans certains cas. Ainsi, pendant que les pays sont d'une part encouragés et même courtisés par les donateurs pour qu'ils fassent davantage d'efforts afin d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, ils sont d'un autre côté freinés par les étroites considérations fiscales promues par le FMI.

En 2004, le FMI a félicité le gouvernement de la Zambie pour sa position courageuse et pour "avoir limité la facture salariale à 8% et avoir libéré de l'espace pour ... les dépenses prioritaires" – en dépit du fait que cette mesure avait entraîné le chômage de 9 000 enseignants tandis que les écoles se retrouvaient avec des classes de plus de 70 élèves. Le FMI a déclaré que "les premiers résultats de la mise en œuvre de la politique fiscale étaient positifs.^{xxxv}" Cela voudrait donc dire que la rémunération des enseignants de primaire ne fait pas partie des 'dépenses prioritaires' et que 9 000 enseignants au chômage peuvent être considérés comme un résultat 'positif' de la mise en application de la politique fiscale ; pourtant cela vient en contradiction avec la déclaration du représentant résidant du FMI assurant que "si vous mettez de l'argent dans l'éducation sans fournir d'enseignants, cela ne marchera pas.^{xxxvi}" Malgré un engagement de plus en plus marqué en faveur de l'Éducation pour tous et des autres OMD, le FMI continue à considérer les rémunérations et les salaires comme du 'gaspillage'. Tant qu'il n'inversera pas ce préjugé et ne fera pas preuve d'une plus grande flexibilité fiscale, il sera difficile de croire à son engagement en faveur de la réduction de la pauvreté.

Les mains liées – l'impact du plafonnement des salaires recommandé par le FMI

En 2005, le gouvernement de Sierra Leone a décidé de réduire la facture salariale du secteur public de 8,4% du PIB à 5,8% d'ici à 2008 suite aux conseils du FMI. Malgré le besoin estimé à 8 000 enseignants nécessaires pour aider le pays à faire face à une immense population non scolarisée après une violente guerre civile, seuls 3 000 enseignants ont pu être embauchés en 2004.

Au Kenya, une initiative visant à réduire la facture salariale du secteur public de 8,5% du PIB à 7,2% a forcé le pays à geler le nombre d'enseignants au niveau de 1998 – en dépit de l'inscription de 1,3 million d'élèves supplémentaires suite à l'abolition des frais de scolarité.

Source : *Contradicting Commitments*, ActionAid 2005

Les conséquences des conseils et des recommandations du FMI se ressentent également au-delà de la sphère des décisions budgétaires. D'autres bailleurs de fonds tendent à suivre la direction du Fonds monétaire lorsqu'il s'agit de faire confiance à un programme de

développement d'un pays ; lorsque le FMI appuie sur le bouton 'stop' de son programme, il envoie un signal disant aux autres bailleurs de fonds qu'un pays n'est plus guère digne de confiance – ces pays suspendent alors leur aide. Le Rwanda a rencontré ce problème lorsque le Fonds monétaire a suspendu son programme de Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) suite à une controverse sur la réduction du déficit budgétaire, et que plusieurs bailleurs de fonds lui ont emboîté le pas. Selon le ministre rwandais des Finances, 66 millions de dollars – une somme correspondant à la moitié du budget national – ont été perdus dans les six mois qui ont suivi. Ce phénomène a également exacerbé la crise de recrutement des enseignants en Zambie en 2004, lorsque les bailleurs de fonds ont coupé l'aide à tous les secteurs, y compris l'éducation, suite à la suspension du FRPC par le Fonds monétaire.

L'Initiative fast-track n'est pas non plus irréprochable pour ce qui concerne son influence sur les décisions intérieures concernant les politiques les mieux appropriées pour retenir un personnel enseignant efficace. Le mécanisme utilisé pour évaluer la viabilité des plans gouvernementaux – *Indicative Framework Benchmarking Tool* – inclut un indicateur stipulant que la facture salariale totale des enseignants ne devrait pas dépasser 3,5 x le PIB par habitant. Le secrétariat de l'Initiative fast-track a fini par concéder que cet indicateur ne devrait pas constituer une condition d'approbation. Pourtant, une analyse des pays se présentant à l'approbation de l'Initiative fast-track montre que cet indicateur a une forte influence sur les décisions politiques. Par exemple, après approbation de sa stratégie, le gouvernement du Niger a gelé le recrutement d'enseignants fonctionnaires et a encouragé le développement du système par l'embauche d'enseignants sous contrat à des niveaux de salaires plus faible – une 'réforme courageuse', selon un exposé du secrétariat de l'Initiative^{xxxvii}.

La Banque mondiale a manifestement joué un rôle dans la promotion de cette approche de réductions des dépenses, même si sa position réelle (telle qu'elle est présentée dans ses publications et dans les Rapports annuels sur le développement du monde) semble curieusement schizophrène. D'un côté, elle recommande clairement l'usage de ces 'para-professeurs' dans son Rapport 2004 sur le développement du monde, en le justifiant par une meilleure implication des communautés, une réduction des coûts et l'absence apparente de conflits avec les syndicats d'enseignants :

'L'Etat du Madhya Pradesh en Inde a enregistré des améliorations importantes au niveau des résultats des examens, des taux d'achèvement et de l'alphabétisation. Les communautés sont très impliquées dans le recrutement des enseignants, la construction de nouvelles écoles et l'incitation des voisins à inscrire leurs enfants à l'école. Les parents ont bénéficié de la possibilité d'embaucher des enseignants locaux, pas totalement formés, moins bien payés que les enseignants fonctionnaires – pour de meilleurs résultats. Ce dernier point du programme entrave son expansion. L'absence de confrontation avec les syndicats du secteur public a été très bénéfique. Les syndicats d'enseignants vont-ils accepter que ce type de recrutement se normalise ?^{xxxviii}'

Mais d'un autre côté, la Banque mondiale a publié des études provenant de quatre pays (Togo, Pérou, Equateur et Indonésie)^{xxxix} qui contredisent totalement la position du Rapport sur le développement du monde. Ces études concluent que l'embauche d'enseignants 'sous contrat' a un lien causal direct avec un déclin de la qualité de l'éducation - dû à une baisse de l'attrait de la profession, et donc une chute du niveau des postulants, et une augmentation de l'absentéisme résultant de la faiblesse des primes et de la diminution de la sécurité de l'emploi.

'...les élèves des enseignants traditionnels dépassent systématiquement ceux des enseignants sous contrat, même après vérification des résultats antérieurs et des caractéristiques du foyer, de l'école et de la classe. Les variations des méthodes d'enseignement, l'absentéisme et le ressentiment lié à une rémunération "injuste" du côté des enseignants sous contrat n'expliquent pas le déficit des performances. Nos conclusions suggèrent plutôt que les réformes provoquent une réduction de l'arrivée d'enseignants très qualifiés... Si la conséquence négative de l'embauche de contractuels est effectivement essentiellement due à une baisse de la qualité de ceux qui optent pour l'enseignement, les effets négatifs à long terme de ce changement de stratégie pourraient devenir considérables.^{x1}

Il apparaît clairement que les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales sont délibérément réticentes à accepter la vérité : l'essentiel du coût de la réalisation des OMD liés à l'éducation résidera dans le coût salarial des enseignants. Pourtant, la grande majorité des pays pauvres est confrontée au même défi : pour réaliser les OMD de l'éducation, ils doivent à la fois augmenter le nombre d'enfants scolarisés et améliorer la qualité de l'éducation qui leur est dispensée. Pour y arriver, il leur faut absolument des enseignants motivés et formés professionnellement. Les partenaires du développement devraient tous se réunir pour formuler des plans réalistes de réduction de la pauvreté, en plaçant les enseignants au cœur de la solution – afin que chaque enfant puisse connaître un enseignant.

La sortie de l'impasse – des enseignants pour offrir l'Education pour tous

"Nous aurons le temps d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement – dans le monde entier et dans la plupart, voire dans l'ensemble des pays individuels – mais uniquement si nous sortons des sentiers battus. Nous ne pouvons pas gagner en un jour. La réussite nécessitera une action durable pendant toute la décennie qui reste entre aujourd'hui et la date limite. Il faut du temps pour former des enseignants, des infirmières et des ingénieurs, pour construire des routes, des écoles et des hôpitaux... C'est pourquoi nous devons commencer dès à présent. Il faut que nous multiplions par deux au moins l'assistance globale au développement pendant les prochaines années. C'est le minimum pour atteindre les Objectifs."
Kofi Annan

En 1966 déjà, la communauté internationale avait approuvé un cadre guidant les pays dans la fourniture et le soutien d'enseignants de qualité pour une éducation de qualité. Le contenu de cette recommandation de l'OIT/UNESCO concernant le statut des enseignants reste aussi pertinent et aussi urgent aujourd'hui qu'il y a 40 ans. La CME exhorte tous les gouvernements et les institutions internationales à assurer la réalisation de la courageuse vision garantie par cette déclaration.

La Campagne mondiale pour l'éducation estime que tous les élèves des écoles primaires ont le droit d'étudier sous la conduite d'un enseignant qualifié dans une classe ne dépassant pas 40 élèves. Pour y parvenir, un effort important devra être consenti par toutes les parties prenantes afin de fournir un personnel enseignant formé professionnellement, soutenu activement et fortement motivé, capable de répondre aux défis de la réalisation de l'Éducation pour tous. Les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales notamment doivent dès maintenant, et avant qu'il ne soit trop tard, reconnaître l'importance centrale du personnel enseignant dans tout le projet EPT ; ils doivent collaborer avec les gouvernements des pays pauvres pour leur permettre de trouver, et de conserver, les enseignants dont les enfants ont désespérément besoin.

Recommandations

Les gouvernements des pays pauvres doivent :

- Développer des plans ambitieux à long terme pour réaliser l'Education pour tous en incluant des projections de développement pour augmenter le personnel enseignant chaque année d'ici à 2009 afin de pouvoir accueillir tous les enfants à l'école dans des classes ne dépassant pas 40 élèves
- Allouer 3% au moins du PIB à l'éducation de base et 20% du budget à l'éducation
- Supprimer les frais de scolarité tout en mobilisant suffisamment de financements intérieurs et extérieurs pour développer les systèmes et améliorer la qualité
- Collaborer avec les syndicats d'enseignants pour mettre en place des mécanismes de transition permettant d'absorber dans la profession les enseignants sous contrat et non formés au cours des 5 prochaines années

Le FMI et la Banque mondiale doivent :

- Encourager les gouvernements à développer des stratégies éducatives à long terme basées sur de sérieuses projections des besoins en ressources humaines, nécessaires pour permettre à tous les enfants d'être scolarisés dans des classes ne dépassant pas 40 élèves
- Collaborer avec les gouvernements et les bailleurs de fonds pour garantir aux pays pauvres un espace fiscal maximal permettant de développer leur personnel enseignant
- Supprimer officiellement l'indicateur 3.5 x du PIB par habitant du cadre de l'Initiative fast-track

Les gouvernements des pays riches doivent :

- Atteindre l'objectif d'allocation de 0,7% du Produit National Brut pour aider les pays pauvres et annuler la dette impossible à payer de tous les pays pauvres
- Mettre en application l'accord conclu lors du Sommet mondial de Copenhague sur le développement social en 1995 et allouer au moins 20% de l'APD aux services de base
- Allouer leur 'part équitable' de l'aide à l'éducation de base, en distribuant la plus grande part du financement par le biais de l'Initiative de mise en œuvre accélérée
- Financer les coûts récurrents et garantir la prévisibilité de l'aide pendant une période de 10 ans
- Soutenir la proposition du gouvernement néerlandais visant à réformer les mécanismes actuels de l'Initiative fast-track pour permettre des engagements de paiement à l'avance pour des plans à venir
- Encourager la suppression des frais de scolarité, mais s'assurer de l'existence de fonds suffisants pour employer assez d'enseignants et répondre à l'accroissement de la demande.

Notes

- ⁱ D. Abu-Ghaida et S. Klasen, 'The Economic and Human Development Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity', World Bank Discussion Paper 29710 (Washington : Banque mondiale, 2004).
- ⁱⁱ GCE, *Apprendre pour survivre : Comment l'éducation pour tous pourrait épargner le virus HIV et le sida à des millions de jeunes* (Londres : CME, 2004).
- ⁱⁱⁱ G. Psacharopoulos et H. Patrinos, 'Returns to Investment in Education: A further update', World Bank Policy Research Working Paper 2881 (Washington : Banque mondiale, 2002); Abu-Ghaida et Klasen, "Economic and Human Development Costs".
- ^{iv} L. Smith et L. Haddad, 'Explaining Child Malnutrition in Developing Countries.' International Food Policy Research Institute Research Report No. 111 (Washington DC : International Food Policy Research Institute).
- ^v *Keeping our promises: Delivering Education For All* UK Department for International Development/HM Treasury 2006
- ^{vi} Literacy for Life , Rapport mondial de suivi de l'EPT, UNESCO 2006
- ^{vii} G. Sperling et R. Balu (2005), 'Free, quality universal basic education is achievable', *Finance and Development* 42/2, Juin. Fonds monétaire international, Washington.
- ^{viii} UK Department for International Development/HM Treasury *Education: From Commitment to Action*, DFID 2005.
- ^{ix} CME *A Fair Chance: Attaining gender equality in basic education by 2005* CME 2003
- ^x Y. Duthileul *International Perspectives on Contract Teachers* IIEP/UNESCO 2004
- ^{xi} UK Department for International Development/HM Treasury *Education: From Commitment to Action*, DFID 2005.
- ^{xii} UNESCO *Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous* 2006
- ^{xiii} UNESCO *Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous* 2005
- ^{xiv} UNESCO *Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous* 2006
- ^{xv} UNESCO *Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous* 2006
- ^{xvi} UNESCO *Rapport mondial de suivi de l'Education pour tous* 2006
- ^{xvii} Internationale de l'Education *Brain Drain: Rich country seeks poor teachers*. Bruxelles 2005
- ^{xviii} *Zambie Ministry of Education Strategic Plan 2003-7*
- ^{xix} Beyond Access, Developing capacity to achieve gender equity in education. Education and Gender Equality Series, Oxfam 2005
- ^{xx} UNESCO, *Rapport mondial de suivi de l'EPT* 2005
- ^{xxi} Beyond Access *Beyond Access for Girls and Boys, Education and Gender Equality Series*, Oxfam 2005
- ^{xxii} VSO Pakistan/DFID *Teacher professionalism in Punjab*, VSO Pakistan 2005
- ^{xxiii} UNESCO *Rapport mondial de suivi de l'EPT – The Leap to Equality*, UNESCO, 2005
- ^{xxiv} Beyond Access *Beyond Access for Girls and Boys, Education and Gender Equality Series*, Oxfam 2005
- ^{xxv} UNESCO, *Rapport mondial de suivi de l'EPT* 2005
- ^{xxvi} République Fédérale d'Ethiopie, *Proposal for EFA by 2015 Fast Track Financing*, Ministère de l'Education 2002
- ^{xxvii} *Keeping our promises: Delivering Education For All* UK Department for International Development/HM Treasury 2006
- ^{xxviii} Campagne mondiale pour l'éducation, *La cible manquée : Un bulletin scolaire sur la contribution des pays riches à l'Education primaire universelle d'ici à 2015*, CME 2005
- ^{xxix} UK Department for International Development/HM Treasury *Education: From Commitment to Action*, DFID 2005.
- ^{xxx} Rapport périodique EPT/Initiative fast-track 2005
- ^{xxxi} *Education for All Fast-Track Initiative Briefing* Février 2006
- ^{xxxii} CME *La cible manquée*, 2005
- ^{xxxiii} *Real Aid; an agenda for making aid work* ActionAid 2005
- ^{xxxiv} UK Department for International Development/HM Treasury *Keeping our promises: Delivering Education For All* 2006
- ^{xxxv} IMF PRGF Arrangement and Staff Report, Juillet 2004.
- ^{xxxvi} *Les enseignants sous-évalués. Le système éducatif de la Zambie asphyxié par la politique du FMI*, CME 2004
- ^{xxxvii} *Around the World: FTI is making progress*, FTI Update, Avril 2006
- ^{xxxviii} Banque mondiale, *World Development Report 2004 Making Services Work for Poor People*, 2004
- ^{xxxix} L. Alcazar, Lorena, F. Rogers, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kramer et K. Muralidharan, *Why are teachers absent?* Banque mondiale 2004
- ^{xl} E. Vegas et J. De Laat, *Do differences in teacher contracts affect student performance?* Banque mondiale 2003

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Lucia Fry à partir de sources secondaires rassemblées par le secrétariat de la CME et les organisations membres. Nous remercions tout particulièrement VSO qui nous a autorisés à adapter et à inclure de large extraits de l'article 'Teachers For All' de Stephen Nock.

Ce rapport indépendant ne reflète pas forcément les opinions de toutes les organisations membres de la CME. Toute erreur est de la seule responsabilité des auteurs.

Membres de la CME

Organisations régionales et internationales

ActionAid International
ANCEFA
ASPBAE
CAMFED
CARE
CEAAL
Education International
FAPE
FAWE
Fe y Alegria
Global March Against Child Labour
Ibis
Inclusion International
NetAid
Oxfam International
PLAN International
Public Services International
REPEM
Save the Children Alliance
SightSavers International
VSO
World Alliance of Girl Guides and Girl Scouts
World Vision International

Coalitions nationales de la société civile

Afrique du Sud : GCE-SA
Bangladesh : CAMPE
Brésil : CDE
Burkina Faso : CCEB
France : Solidarité Laïque
Gabon : CONCEG
Gambie : GEFA
Ghana : GNECC
Inde : NCE
Irlande : Irish GCE Coalition
Japon : JNNE
Kenya : Elimu Yetu Coalition
Lesotho : LEFA
Libéria : ALPO
Malawi : CSCQBE
Mali : ASSAFE
Mozambique : MEPT
Nigeria : CSACEFA
Pakistan : EFA Network
Salvador : CIAZO
Sierra Leone : EFA Network
Tanzanie : TEN/MET
Togo : CNT/CME
Zambie : ZANEC