

Université de Montréal

**Attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales :
Une analyse des politiques du Burkina Faso en la matière**

par
Geneviève Sirois

Département d'administration et fondements de l'éducation
Faculté des sciences de l'éducation

Thèse présentée à la Faculté des Sciences de l'éducation
en vue de l'obtention du grade de
Ph.D. en Administration de l'éducation

Juin 2017

© Geneviève Sirois, 2017

RÉSUMÉ

Les pénuries d'enseignants sont actuellement l'un des principaux freins à la réalisation de la scolarisation primaire universelle et de qualité et l'Afrique subsaharienne figure parmi les régions les plus touchées par ces pénuries (ISU, 2014). Plusieurs recherches montrent que les pénuries d'enseignants sont généralement plus importantes dans les zones rurales et éloignées. Deux principales raisons expliquent l'ampleur du problème. D'une part, les zones rurales des États d'Afrique subsaharienne présentent généralement les taux de scolarisation les moins élevés (ISU, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008), ce qui concentre les efforts d'augmentation de la couverture scolaire dans ces zones et induit une augmentation importante de la demande d'enseignants. D'autre part, les zones rurales font face à des difficultés importantes pour attirer, recruter et retenir des enseignants de qualité (Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO-BREDA, 2009). En réponse, plusieurs États d'Afrique subsaharienne ont mis en place des politiques de gestion visant à assurer la disponibilité d'enseignants dans les écoles rurales.

Cette thèse vise à 1) décrire les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales burkinabè ; et 2) documenter la mise en œuvre de ces instruments d'action publique. Notre analyse s'appuie sur les théories économiques de l'offre et la demande, appliquées au secteur éducatif et au marché du travail des enseignants, et sur le modèle d'analyse de la mise en œuvre des politiques éducatives proposé par Honig (2006). Pour comprendre les effets de ces politiques, nous avons opté pour une approche qui consiste à reconstituer les trajectoires professionnelles d'une cohorte d'enseignants. Plus précisément, nous avons utilisé les données administratives disponibles pour reconstruire les trajectoires professionnelles d'un échantillon de 100 enseignants ayant reçu leur première affectation dans une région du Burkina Faso en 2005. Les données concernent divers indicateurs, tels que les différentes affectations, l'avancement professionnel et la rémunération. Nous avons également mené des entrevues individuelles avec un sous-échantillon de la cohorte. Nos analyses montrent que les deux types de mesures mises en œuvre, qui s'inscrivent dans le modèle de déficit rural (Ankrah-Dove, 1982), sont efficaces à court terme pour attirer les enseignants dans les zones rurales, mais ont une efficacité limitée à long terme pour les retenir dans les zones rurales les plus difficiles du pays.

Les contributions de notre recherche sont multiples. Tout d'abord, elle a permis de réaliser une analyse fine de l'évolution historique des politiques de gestion des enseignants dans le contexte spécifique d'un pays d'Afrique subsaharienne francophone. Sur le plan méthodologique, nous proposons une approche novatrice et adaptée aux contextes particuliers des pays d'Afrique subsaharienne pour analyser la mise en œuvre des politiques de gestion de l'offre et la demande des enseignants. Nous démontrons également le grand intérêt de l'analyse des trajectoires des enseignants comme outil méthodologique dans l'analyse des effets de la mise en œuvre des politiques relatives aux enseignants. Finalement, sur le plan de la contribution sociale, nous proposons 17 pistes d'amélioration des politiques actuelles qui se veulent les plus pertinentes possible dans le contexte spécifique du Burkina Faso et possiblement celui d'autres pays d'Afrique subsaharienne francophone faisant face à des défis de même nature.

Mots-clés : pénuries d'enseignants, politiques de gestion des enseignants, attraction et rétention des enseignants, zones rurales, Afrique subsaharienne, Burkina Faso

ABSTRACT

Teacher shortages constitute one of the main obstacles to achieving quality universal primary education and Sub-Saharan Africa (SSA) remains the region most affected by these shortages (UIS, 2014). There is evidence that teacher shortages are in general more acute in rural and remote areas (RRAs) in this region. There are two main reasons for this situation. First, compared with urban areas, the RRAs of SSA have the lowest school access ratios (Mulkeen & Chen, 2008; UIS, 2006). Efforts to enlarge coverage are therefore concentrated on these areas, which induces an important increase of teacher demand. Second, RRAs usually face great difficulties attracting, recruiting and retaining quality teachers (Mulkeen & Chen, 2008; UNESCO-BREDA, 2009). This has led several SSA countries to design policies aimed at ensuring the availability of teachers in rural schools.

In this thesis, we pursue two objectives: 1) describe the policy instruments in place to attract, recruit and retain teachers in Burkina Faso rural areas; and 2) document the implementation of these policy instruments. Our investigation was guided by labor market theories, in particular supply and demand theories as applied to the education sector and teacher labor markets, and Honig's (2006) model for analyzing contemporary education policy implementation. To understand the effects of education policies, one can draw on various methodological approaches. After reviewing these approaches, we opted for an approach that consists in reconstructing the professional trajectories of a cohort of teachers. More specifically, we used available administrative data to reconstruct the professional trajectories of a sample of 100 teachers who received their first appointment in a region of Burkina Faso in 2005. The data covered items such as their various postings, their career advancement and their remuneration. We also conducted individual interviews with a sub-sample of the cohort. Our analyses show that the two types of policy measures implemented, based on the rural deficit model (Ankrah-Dove, 1982), are effective in the short term to attract teachers in RRAs but have limited long-term effectiveness in retaining them in most hardship RRAs.

The contributions of our research are multiple. First, it offers a fine-grained analysis of the historical evolution of teacher management policies in the context of a French-speaking Sub-Saharan African country. From a methodological point of view, the approach we developed is both innovative and specifically relevant to the Sub-Saharan African context when analyzing the implementation of policies designed to manage teacher supply and demand. Our research also demonstrates the significant value of using the analysis of teachers' professional trajectories as a methodological tool for evaluating the effects of teacher policy implementation. Finally, with regard to social relevance, we suggest 17 avenues for improving current policies in Burkina Faso. Although they are specifically grounded in the context of this country, these avenues can also be relevant for other French-speaking Sub-Saharan African countries that are experiencing challenges of a similar nature.

Keywords: teacher shortage teacher management policies, rural areas, teacher attraction and retention, Sub-Saharan Africa, Burkina Faso

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	I
ABSTRACT	II
LISTE DES TABLEAUX	V
LISTE DES FIGURES	VII
LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS	VIII
REMERCIEMENTS	XI
INTRODUCTION	1
LA PROBLÉMATIQUE	4
1.1 Les pénuries d’enseignants en Afrique subsaharienne	5
1.2 Le Burkina Faso : l’importance du défi enseignant	15
1.2.1 Organisation du système éducatif actuel.....	16
1.2.3 Le développement de l’éducation primaire au Burkina Faso.....	21
1.3 Le défi enseignant : pénuries, inégalités géographiques et composition du corps enseignant	28
1.3.1 Les pénuries d’enseignants : un problème récurrent depuis l’Indépendance	29
1.3.2 La composition actuelle du corps enseignant	38
1.4 Objectifs de l’étude	42
LE CADRE CONCEPTUEL	44
2.1 L’analyse de la mise en œuvre d’une politique éducative	44
2.1.1 L’analyse des politiques publiques	45
2.1.2 La mise en œuvre d’une politique publique dans le secteur éducatif.....	52
2.1.3 Synthèse : modèle d’analyse de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales.....	59
2.2 Les politiques de gestion des enseignants en zones rurales	61
2.2.1 Définition et caractéristiques des zones rurales	62
2.3 L’offre et la demande d’enseignants : répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs du système éducatif	65
2.3.1 Les politiques de gestion des enseignants	71
2.3.2 Attirer, recruter et retenir des enseignants de qualité en zones rurales	79
2.3.3 Un modèle d’analyse des trajectoires des enseignants en zones rurales	86
LA MÉTHODOLOGIE	91
3.1 Type de recherche effectuée et posture épistémologique	91
3.2 Stratégie de recherche	95
3.3 Présentation de l’enquête-terrain	103
3.3.1 L’analyse documentaire	105

3.3.2 La reconstruction des trajectoires d'une cohorte d'enseignants	107
3.3.3 Les entretiens de recherche	111
3.4 Traitement et analyse des données	120
3.4.1 Analyse des trajectoires d'une cohorte d'enseignants	120
3.4.2 Traitement et analyse des données de l'analyse documentaire et des entretiens	121
LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS	125
4.1 Les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales	125
4.1.1 La formation initiale et la certification des enseignants du primaire	126
4.1.2 Le recrutement et les conditions d'emploi	130
4.1.3 La rémunération des enseignants et les avantages	141
4.1.4 Le développement professionnel	147
4.2 Le processus de mise en œuvre des instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales	150
4.2.1 Les acteurs de la mise en œuvre	151
4.2.2 Les lieux de la mise en œuvre	156
4.2.3 Les interactions entre les instruments et les lieux	164
4.2.4 Les interactions entre les instruments et les acteurs	174
4.2.5 Les interactions entre les acteurs et les lieux	194
4.3 Les effets de la mise en œuvre des instruments d'action publique sur l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales	200
4.3.1 Les trajectoires de la cohorte d'enseignants : portrait général	200
4.3.2 Les profils de trajectoires en zones rurales	208
4.3.3 Les profils de trajectoires en zones urbaines	213
LA DISCUSSION DES RÉSULTATS	218
5.1 Le choix des instruments pour faire face à la demande croissante d'enseignants en zones rurales	218
5.1.1 La régionalisation du recrutement et des affectations	219
5.1.2 La rémunération et les avantages	224
5.2 La mise en œuvre des instruments et ses effets sur les stratégies des enseignants : contraintes et leviers	225
5.2.1 Les leviers pour attirer, recruter et retenir des enseignants en zones rurales	225
5.2.2 Les contraintes dans l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants en zones rurales	230
5.3 Recommandations	241
CONCLUSION	245
Annexe 1 : Cartographie de la CITÉ du Burkina Faso	250
Annexe 2 : Autorisation de recherche	252
Annexe 3 : Formulaire de consentement	253
Annexe 4 : Guide d'entretien – acteurs de la mise en oeuvre	255
Annexe 5 : Guide d'entretien – enseignants	256
BIBLIOGRAPHIE	257

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Évolutions des principaux indicateurs de l'enseignement primaire, Afrique subsaharienne (1999-2014).....	8
Tableau 2 : Évolution des effectifs scolarisables	17
Tableau 3 : Dépenses par niveau d'éducation en % des dépenses pour l'éducation.....	18
Tableau 4 : Comparaison entre les taux bruts et nets de scolarisation primaire au Burkina Faso et la moyenne pour l'Afrique subsaharienne.....	23
Tableau 5 : Résumé des différences dans le taux d'accès et le taux d'achèvement au primaire au Burkina Faso	26
Tableau 6 : Proportion d'élèves ayant obtenu au moins 40 % de bonnes réponses aux tests de français et de mathématiques de 5 ^e année du PASEC	27
Tableau 7 : Évolution du corps enseignant du primaire au Burkina Faso (1960-2010).....	30
Tableau 8 : Estimation de l'indicateur d'intensité des pénuries d'enseignants (zones rurales/zones urbaines), Burkina Faso — 2011.....	37
Tableau 9 : Répartition des enseignants par sexe et par corps, Burkina Faso [Public+Privé], 2011	38
Tableau 10 : Répartition des enseignants par sexe, âge et nombre d'années d'expérience, Burkina Faso (Public+Privé), 2011	40
Tableau 11: Communes rurales et urbaines de la région de l'Est	98
Tableau 12 : Tableau de cohérence de la recherche	99
Tableau 13 : Guide thématique pour la collecte et l'analyse des données.....	102
Tableau 14 : Composition de l'échantillon retenu pour l'analyse documentaire	106
Tableau 15 : Profils de trajectoires des enseignants de la cohorte.....	111
Tableau 16 : Caractéristiques de l'échantillon d'acteurs des structures centrales et déconcentrées	114
Tableau 17 : Profils de trajectoires des enseignants de la cohorte et de l'échantillon préliminaire	116
Tableau 18 : Composition de l'échantillon final des enseignants interviewés	117
Tableau 19 : Codes attribués aux entretiens pour les fins d'analyse	123
Tableau 20 : Classement catégoriel des enseignants contractuels	140
Tableau 21 : Salaire de base mensuel des IAC et des IC (2008 et 2012)	142
Tableau 22 : Zonage pour l'octroi de l'indemnité spécifique aux personnels de la santé humaine et de l'éducation de base.....	145
Tableau 23 : Indemnités versées aux enseignants.....	146
Tableau 24 : Nouvelle grille indemnitaire applicable aux enseignants, en FCFA (2014).....	146
Tableau 25 : Acteurs impliqués dans les commissions d'affectation	153
Tableau 26 : Constitution des dossiers de demande d'indemnité	155
Tableau 27 : Indicateurs de l'enseignement primaire public, région de l'Est (2015).....	162
Tableau 28 : Indicateurs des conditions de vie des ménages, région de l'Est (2015).....	163
Tableau 29 : Nombre de logements de maîtres dans la région de l'Est et origine du financement de leur construction (2015-2016)	179
Tableau 30 : Affectations des enseignants en zones urbaines par sexe et par lieu de naissance	202
Tableau 31 : Caractéristiques des enseignants qui obtiennent un changement de région	204
Tableau 32 : Affectations des enseignants « craie en main » par province	205

Tableau 33 : Nombre d'enseignants ayant occupé un poste de direction	206
Tableau 34 : Distribution des enseignants de la cohorte dans les profils de trajectoires	207
Tableau 35 : Caractéristiques des enseignants du profil de mobilité rurale inter-régionale	212
Tableau 36 : Trajectoires des enseignants ayant reçu une première affectation en zone urbaine	214
Tableau 37 : Les trajectoires intra-régionales urbaines	216
Tableau 38 : Trajectoires des enseignants ayant reçu une affectation en zone urbaine dans une autre région.....	217
Tableau 39: Pistes d'amélioration des instruments	243

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Nombre de nouveaux postes d'enseignants du primaire nécessaires par région d'ici 2030 pour atteindre la SPU	11
Figure 2 : Pourcentage de la population rurale des pays d'Afrique de l'Ouest, 2010.....	15
Figure 3 : Évolution des taux bruts de scolarisation primaire au Burkina Faso, 1960-2010	22
Figure 4 : Pourcentage d'écoles bien dotées en ressources humaines par région, Burkina Faso, 2006-2007	35
Figure 5 : Indice de pénurie d'enseignants par régions, Burkina Faso, 2010-2011	36
Figure 6 : Conceptualisation de l'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales au Burkina Faso	55
Figure 7 : Modèle d'analyse de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales.....	60
Figure 8 : Représentation schématique des flux dans la profession enseignante	67
Figure 9 : Les composantes de la demande d'enseignants	68
Figure 10 : Le modèle d'analyse des politiques de gestion des enseignants de Wang, Coleman, Coley et Phelps (2003).....	73
Figure 11 : Les dimensions des politiques relatives aux enseignants.....	75
Figure 12 : Le modèle d'analyse des politiques de gestion des enseignants en zones rurales	82
Figure 13 : Modèle d'analyse des trajectoires d'une cohorte d'enseignants	90
Figure 14 : Les régions et les provinces du Burkina Faso	97
Figure 15 : Cartographie des voies d'accès à la formation initiale et à la certification des enseignants du primaire au Burkina Faso (2000-2015).....	127
Figure 16: Évolution des instruments associés au recrutement et aux conditions d'emploi des enseignants du primaire au Burkina Faso	131
Figure 17 : Trajectoires de la cohorte de 100 enseignants recrutés en 2008	201
Figure 18 : Trajectoires des enseignants « craie en main » par province.....	205

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

BIE	Bureau international d'éducation de l'UNESCO
BAC	Baccalauréat (diplôme de 2 ^e cycle du secondaire)
BEPC	Brevet d'études du premier cycle (diplôme de 1 ^{er} cycle du secondaire)
CEB	Circonscription de l'enseignement de base
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CAP	Certificat d'aptitude pédagogique
CEAP	Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique
CONFEMEN	Conférence des Ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage
DFE/ENEP	Diplôme de fin d'études dans des ENEP
DPENA	Direction provinciale de l'éducation nationale et de l'alphabétisation
DRENA	Direction régionale de l'éducation nationale et de l'alphabétisation
DRH	Direction des ressources humaines du MENA
ENEP	École nationale des enseignants du primaire
ENS	École normale supérieure de Koudougou
EPT	Éducation pour tous
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GAP	Groupe d'animation pédagogique
GRH	Gestion des ressources humaines
IA	Instituteur adjoint
IAC	Instituteur adjoint certifié
IC	Instituteur certifié
IPE	Indicateur d'intensité des pénuries d'enseignants
IMOA	Initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
IP	Instituteur principal
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
MASSN	Ministère de l'Action sociale et de la solidarité nationale
MATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation
MATS	Ministère de l'Administration territoriale et de la sécurité
MEBA	Ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation
MENA	ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation

MESSRS	Ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MFPRE	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PDDEB	Plan décennal de développement de l'éducation de base
PDSEB	Programme de développement stratégique de l'éducation de base
PIB	Produit intérieur brut
RRA	Régionalisation du recrutement et des affectations des enseignants
REE	Ratio élèves-enseignant
SIGASPE	Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'État
SND	Service national pour le développement
SPU	Scolarisation primaire universelle
TBS	Taux brut de scolarisation
TNS	Taux net de scolarisation
TTISSA	<i>Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa</i>
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

*À Alizé et Jacob.
Ainsi qu'à tous ceux croisés sur ma route et
qui continuent de marcher à mes côtés.*

REMERCIEMENTS

Cette thèse est le résultat de collaborations de toutes sortes, qui ont toutes, à leur façon, contribué à la construction de cette recherche. Depuis mon entrée au doctorat, j'ai pu compter sur la confiance, l'ouverture, la rigueur et la sagesse de mon directeur de thèse, monsieur Martial Dembélé. Celui-ci m'a non seulement guidée et accompagnée dans mon processus de formation à la recherche, mais il m'a permis de me réaliser au travers une foule de projets, me permettant de me construire professionnellement et personnellement. Merci à vous. Notre collaboration, je l'espère, ne fait que commencer.

La réalisation d'un projet de recherche dans un pays étranger implique la création d'un solide réseau de collaborateurs, qui nous permettent de nous intégrer sur le terrain et d'avoir accès aux réalités que nous souhaitons étudier. Mon projet n'aurait pu se réaliser sans le soutien de messieurs Mathias Kyélem et Missa Barro de l'ENS de l'Université de Koudougou ; Bénéwendé Bonaventure Séguéda et Moussa Ouédraogo de la DGESS/MENA ; Paul Y. Diabougá, Paulin D. Kahoun et Bernard Kaboré de la DRH/MENA ; Alassane Traoré du MFPTPS ; monsieur Ivan Robert, Ambassadeur du Canada au Burkina Faso ; madame Odile Hien, DRENA de la région de l'Est ; la coordination de l'AREB (Atelier pour la recherche en éducation au Burkina Faso) et de toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer pour partager avec moi leur expérience et leur vécu.

Cette thèse est née d'une volonté de comprendre les réalités des enseignants en zones rurales et de travailler pour l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. Les enseignants qui ont accepté de me rencontrer ont fait toute la richesse de cette recherche ; leur générosité a permis de faire « vivre » la réalité des politiques. J'admire votre courage au quotidien ; vous êtes une source d'inspiration et de motivation.

Je remercie également la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal, qui m'a toujours appuyée dans mes projets « hors-norme », me fournissant le soutien nécessaire pour avancer malgré les obstacles, ainsi que monsieur Jean Adoté-Bah Adotévi, qui m'a

accueillie en tant que stagiaire au sein de son équipe au Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Afrique (BREDA) de Dakar.

Ce projet de recherche, qui impliquait de nombreux déplacements sur le terrain, n'aurait pu voir le jour sans le soutien financier de plusieurs organismes : je remercie le FRQSC, la Fondation LOJIQ, la Fondation Marc-Bourgie, le programme des bourses de mobilité du MEES et les différentes structures de l'Université de Montréal pour leur appui. Je tiens également à remercier chaleureusement Martin Maltais, qui m'a soutenue de toutes les façons possibles pour le dernier tour de piste. Ça y est, ma thèse a maintenant acquis sa plus grande qualité !

Finalement, ma famille, celle d'ici et celle de là-bas. Votre soutien m'a portée jusqu'à la toute fin. Un énorme remerciement à Julien et Pélagie Tougouri, qui m'ont accueillie dans leur famille (au sens propre comme au figuré) à chacun de mes séjours : merci de votre amitié, de votre générosité, de votre soutien. Alizé et Jacob, vous avez vécu cette expérience en différé, dans ses hauts et ses bas. Merci d'être qui vous êtes. Vous êtes mon inspiration et ma plus grande fierté. Merci à mes parents, qui m'ont toujours poussée à aller plus loin ; merci à toi, Bonaventure, qui, jamais, ne cesse de croire en moi.

INTRODUCTION

Cette thèse se penche sur les enjeux des pénuries d'enseignants en zones rurales dans les pays en développement, et plus particulièrement en Afrique subsaharienne où 62,1 % de la population vit en milieu rural (United Nations Population Division, 2014b). Reconnues comme l'un des enjeux les plus importants freinant la réalisation de la scolarisation primaire universelle, les pénuries d'enseignants sont au cœur des préoccupations politiques de plusieurs États africains, particulièrement depuis 2000, au moment où toute la communauté internationale s'est mobilisée autour des objectifs de l'Éducation pour tous, et encore plus depuis la mise en place en 2015 des nouveaux objectifs Éducation 2030.

Pour faire face à la demande croissante d'enseignants, plusieurs États ont entrepris de réformer leurs politiques de gestion des enseignants. Dans quelques pays, certaines politiques ont, avec plus ou moins de succès, ciblé plus précisément les enjeux de l'attraction, du recrutement et de la rétention des enseignants dans les écoles des zones rurales, où les pénuries sont considérées comme les plus sévères. Peu de recherches se sont cependant penchées sur ces politiques et sur leurs effets réels sur les pénuries d'enseignants.

La recherche s'intéressant à l'offre et la demande d'enseignants en zones rurales est actuellement très concentrée aux États-Unis et en Australie. En ce qui concerne la recherche dans le contexte particulier de l'Afrique subsaharienne, il apparaît qu'elle est également très concentrée dans les pays anglophones et que très peu de recherches se sont penchées sur les pays francophones. Par ailleurs, un grand nombre de ces recherches émanent des organismes internationaux impliqués auprès des États en tant que partenaires techniques et financiers. Dans le domaine scientifique, la recherche sur les politiques de gestion des enseignants en zones rurales sont majoritairement concentrées en Afrique du Sud, où le niveau de développement n'est pas représentatif des autres pays africains.

La majorité des recherches recensées s'intéressent à l'offre et la demande d'enseignants sous l'angle des politiques de gestion, mais elles se concentrent souvent sur une dimension

particulière de ces politiques. Ces recherches visent majoritairement à décrire les politiques, les caractéristiques des zones rurales ou des enseignants en poste dans ces zones et les opinions des enseignants. Très peu d'entre elles s'intéressent à la mise en œuvre des politiques dans leur globalité et à leurs effets sur l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants.

Notre étude a donc l'ambition de contribuer à combler cette lacune dans la recherche. S'inscrivant dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, elle s'intéresse aux instruments mis en œuvre pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants en zones rurales en Afrique subsaharienne. Cette recherche vise à produire de nouveaux savoirs qui pourront être réinvestis dans le champ des sciences de l'éducation, mais également dans celui de la gestion publique, en tenant compte des spécificités particulières aux pays d'Afrique francophones.

Complémentairement, notre étude s'inscrit également dans la perspective de la réalisation de l'objectif Éducation 2030, mis de l'avant dans la Déclaration d'Incheon adoptée en mai 2015 lors du Forum mondial sur l'Éducation, et plus particulièrement de la cible 4.1 : « D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité, qui débouche sur un apprentissage véritablement utile. » (Forum mondial sur l'éducation, 2015, p. 12)

Pendant des décennies, les efforts des pays se sont concentrés sur le développement quantitatif des systèmes éducatifs afin d'élargir les chances d'accès à l'école et de mettre en place la scolarisation obligatoire. Dans plusieurs régions du monde, la scolarisation primaire universelle (SPU) est aujourd'hui une réalité. Cependant, dans de nombreux pays en développement, des millions d'enfants n'ont toujours pas accès à une éducation de base de qualité. Plus de 15 ans après l'adoption des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT), plusieurs de ces pays n'ont pu atteindre les cibles de SPU fixées en 2000. De nombreux acteurs reconnaissent que le défi de la scolarisation primaire universelle est actuellement un défi essentiellement rural. En se concentrant sur les défis propres aux milieux ruraux, cette recherche souhaite contribuer à la constitution d'une base de recherches scientifiques pouvant être réinvesties dans la réflexion et la formulation des futures politiques de gestion des enseignants. Elle présente donc une pertinence sociale et politique importante puisqu'elle cherche à comprendre la pénurie d'enseignants entravant les efforts de scolarisation primaire universelle.

Faute de ressources financières et de temps pour couvrir plusieurs pays à la fois, nous avons choisi de réaliser une étude de cas sur le Burkina Faso, l'un des pays d'Afrique subsaharienne présentant les plus importantes pénuries d'enseignants, les taux de scolarisation les plus bas et les plus grandes proportions de population vivant en zone rurale. Plusieurs instruments d'action publique ont été mis en place pour tenter de résoudre les problèmes de pénuries d'enseignants dans les zones rurales burkinabè, ce qui en fait un terrain particulièrement pertinent pour étudier notre objet de recherche.

Le premier chapitre de la thèse expose la problématique de la recherche, aborde les enjeux des pénuries d'enseignants en Afrique subsaharienne et présente ensuite le contexte et les défis liés aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants au Burkina Faso. Le deuxième chapitre fournit le cadre conceptuel de la recherche. Il présente les approches et modèles de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques, ainsi que le cadre d'analyse des politiques de gestion des enseignants en zones rurales. En dernier lieu, nous proposons notre propre modèle d'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales. Le troisième chapitre présente le cadre méthodologique de notre recherche, dont les résultats sont présentés dans le chapitre 4 et discutés dans le chapitre 5, dans lequel nous formulons des recommandations pour l'amélioration des politiques de gestion des enseignants au Burkina Faso.

Chapitre 1

LA PROBLÉMATIQUE

Le contexte actuel de l'éducation est marqué par des changements économiques et sociaux importants ayant des impacts sur les systèmes éducatifs (OCDE, 2005). Sur le plan international, les Objectifs du millénaire pour le développement, ayant mis de l'avant l'objectif de la scolarisation primaire universelle, et les objectifs de l'Éducation pour tous tels qu'énoncés dans le Cadre d'action de Dakar ont eu une grande influence sur le développement quantitatif et qualitatif de l'éducation entre 2000 et 2015, particulièrement dans les pays du Sud. Selon ces deux cadres politiques, tous les enfants devaient être scolarisés à l'horizon 2015, dans tous les pays. Devant un bilan mitigé, la communauté internationale s'est dotée de nouveaux objectifs, incluant la scolarisation primaire universelle et de qualité à réaliser d'ici 2030, mais également des objectifs plus larges visant l'éducation tout au long de la vie (Forum mondial sur l'éducation, 2015). Le contexte économique est cependant marqué par l'idéologie de la nouvelle gestion publique, qui incite les États à restreindre leurs dépenses publiques et à maximiser l'efficacité des services publics.

Il est aujourd'hui reconnu que la qualité des enseignants influence la qualité des apprentissages des élèves (Darling-Hammond et Youngs, 2002 ; Hattie, 2012 ; OCDE, 2005 ; UNESCO-BREDA, 2009) et que cette variable est celle sur laquelle les décideurs peuvent agir pour accroître l'efficacité du système éducatif (OCDE, 2005). Par ailleurs, comme les salaires des enseignants représentent la plus grande part des dépenses du secteur de l'éducation, les enseignants et la gestion des ressources humaines sont des éléments centraux des politiques éducatives des États. Ainsi, les politiques de gestion des enseignants sont une composante essentielle des politiques éducatives permettant d'assurer la disponibilité d'enseignants en nombre et en qualité suffisante (Moisset, 2003) pour offrir un enseignement primaire de qualité pour tous les enfants en âge d'être scolarisés.

Ce chapitre vise à préciser le contexte dans lequel s'insère notre recherche. Ainsi, une première section présente, dans une perspective historique, le contexte des pénuries d'enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne. La section suivante mettra l'accent sur le Burkina Faso, l'un des pays qui présente les défis les plus importants en matière d'augmentation de l'offre éducative et de pénuries d'enseignants. Nous présentons l'organisation du système éducatif de ce pays, mais également l'évolution du développement de l'enseignement primaire et les principaux défis liés aux enseignants. Finalement, nous précisons nos objectifs et notre question de recherche.

1.1 Les pénuries d'enseignants en Afrique subsaharienne

La décennie 1960-1970 est marquée par l'accession à l'Indépendance de nombreux pays africains. Pour la seule année de 1960, 17 pays sur 53 deviendront indépendants. Les nouveaux États doivent rapidement prendre en main leur développement et organiser leurs différentes institutions. Sur le plan éducatif, ils héritent de systèmes fortement imprégnés de l'organisation mise en place par la puissance coloniale. Les défis sont immenses puisque, comme le souligne la Banque mondiale, « The systems of education inherited by the African nations at the time of independence were altogether inadequate to meet the needs of the countries for self-governance and rapid economic growth. »¹ (World Bank, 1988, p. 12) Le développement quantitatif des systèmes éducatifs devient donc rapidement une priorité.

Au sortir de la colonisation, l'Afrique est en effet le continent le plus en retard au niveau du développement de l'éducation. Certaines recherches (Cogneau, 2003 ; Labé, Dembélé, Sirois, Motivans et Bruneforth, 2013) ont montré que l'identité du colonisateur a eu une influence importante sur le développement de l'éducation dans les anciennes colonies subsahariennes et qu'au sortir de la colonisation, les taux bruts de scolarisation (TBS) au primaire et au secondaire sont plus élevés dans les colonies britanniques (46,6 % et 6,1 %) que dans les colonies françaises (33,2 % et 2,2 %).

¹ « Les systèmes éducatifs hérités par les nations africaines au moment des Indépendances était insuffisants pour répondre aux besoins liés à l'auto-gouvernance et à la croissance économique rapide des pays. »(Traduction de l'auteure)

Dès 1961, les pays d'Afrique subsaharienne se réunissent à la Conférence des États africains sur le développement de l'éducation en Afrique organisée par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et la Commission économique pour l'Afrique de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à Addis-Ababa en Éthiopie. À cette occasion, un plan sur 20 ans est élaboré. Il vise, entre autres, la scolarisation primaire universelle, obligatoire et gratuite et le développement de l'éducation secondaire. Les pays doivent cependant faire face au défi lié au manque d'enseignants qualifiés pour combler les besoins créés par l'expansion de l'offre scolaire et l'africanisation du personnel enseignant, particulièrement dans les anciennes colonies françaises. Le plan prévoit ainsi que 20 000 nouveaux enseignants du primaire doivent être recrutés d'ici 1980 pour permettre la réalisation de la SPU (UNESCO-UNECA, 1961). Dès 1966, l'UNESCO publie un rapport soulevant les enjeux liés aux pénuries d'enseignants :

Une grave pénurie de maîtres qualifiés subsiste partout, et constitue un frein à tous les aspects de l'expansion de l'enseignement. On ne dispose même pas d'assez d'instituteurs ayant reçu une formation minimale pour répondre aux besoins créés par le rapide accroissement de l'effectif élèves, de sorte que la plupart des États africains ont été obligés de recruter beaucoup de maîtres qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires ou qui, dans certains cas, n'étaient même pas allés à l'école secondaire (au Ghana et ailleurs, appelé « pupil-teachers » et dans les pays francophones « moniteurs »). Dans certains États ou certaines régions, la moitié des instituteurs ne sont pas qualifiés (UNESCO, 1966, p. 20).

Selon l'organisme international, le développement de l'enseignement secondaire devient une priorité pour assurer le développement économique et social des pays en permettant de former des enseignants qualifiés pour l'enseignement primaire et secondaire.

La période 1980-1990 est marquée par la crise financière et économique et par une stagnation du développement de l'éducation, alliée à des restrictions budgétaires importantes (Labé et al., 2013). C'est dans ce contexte que, à la fin de la décennie, les réformes d'ajustement structurel sont mises en place, s'appuyant sur les idées du néolibéralisme (diminution des dépenses et du secteur public, amélioration des modes de gestion, utilisation efficiente des ressources, introduction des règles du marché par la privatisation, mise en place de mécanismes de reddition de comptes et introduction de la notion de choix public) (Tolofari, 2005). Selon Lange (2000, p. 56) « [cette] crise se caractérise du point de vue scolaire par un recul de la scolarisation, attesté dans un grand nombre de pays africains par la chute des effectifs scolaires et des taux de scolarisation. » Dans les 22 pays d'Afrique subsaharienne couverts par l'étude de Labé & al. (2013), le TBS primaire moyen passe de 78,3 % en 1980 à 73,4 % en 1990. La

période 1980-1990 se caractérise également par une forte croissance démographique dans les pays d'Afrique subsaharienne, ce qui entraîne une augmentation du nombre d'enfants en âge d'être scolarisés (Commission interinstitutions de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990). Parallèlement, les restrictions budgétaires conduisent à des réductions importantes des salaires des enseignants, particulièrement dans les pays francophones, où les salaires étaient les plus élevés par rapport au produit intérieur brut (PIB par habitant) (UNESCO-BREDA, 2009).

La période 1990-2015 correspond à un nouvel essor de la scolarisation, sous l'impulsion des politiques de l'Éducation pour tous (EPT). En 1990, la première Conférence mondiale sur l'éducation pour tous à Jomtien reprend une formule semblable à celle de la conférence d'Addis-Ababa, mais élargit son champ d'action à l'ensemble des pays du monde. Encore une fois, les pénuries d'enseignants qualifiés sont identifiées comme un enjeu central pour la réalisation de la scolarisation primaire (Commission interinstitutions de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, 1990). La décennie qui s'ouvre est marquée par la mise en place des réformes de la gestion publique, initiées dans la décennie précédente, qui entraînent des changements au niveau des modalités traditionnelles de gestion des enseignants (UNESCO-BREDA, 2009). Dans plusieurs pays, on assiste à un gel des embauches dans la fonction publique, alliée à la diminution du salaire moyen des enseignants, à une diversification des modes de recrutement des enseignants et à une diminution de la durée de leur formation initiale (UNESCO-BREDA, 2009). Dans ce contexte, les objectifs mis en place en 1990 s'avèrent difficilement réalisables et les cibles ne sont pas atteintes, malgré les progrès réalisés. En effet, en 2000, pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, le TBS primaire est de 82,62 % (ISU, 2012a). À l'aube du millénaire, la Communauté internationale se mobilise à nouveau autour des objectifs de l'Éducation pour tous et adopte le Cadre d'action de Dakar, visant principalement à « faire en sorte que d'ici 2015 tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme. » (Forum mondial sur l'éducation, 2000, s.p.) L'engagement international se cristallise également autour des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de l'ONU, dont le deuxième objectif est la scolarisation primaire universelle.

Les efforts permettent de réaliser des progrès rapides au début de la décennie, particulièrement en Afrique subsaharienne. Entre 2000 et 2014, le TBS primaire moyen passe de 82,6 % à 99,6 %, et plusieurs pays ont réalisé la parité entre les sexes (UNESCO, 2009). Cependant, tel qu'illustré dans le tableau 1, un nombre élevé d'enfants restent exclus du système et il apparaît que les efforts consentis ne suffiront pas. En 2014, selon l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU, 2016b), l'Afrique subsaharienne comptait plus 31 millions d'enfants non-scolarisés, dont 17 millions de filles. La parité entre les sexes n'a donc pas été atteinte et il est maintenant reconnu que la progression de l'accès à l'éducation s'est accélérée au début des années 2000 pour ensuite ralentir après 2007. C'est ce que les données présentées dans le tableau suivant nous permettent d'observer.

Tableau 1 : Évolutions des principaux indicateurs de l'enseignement primaire, Afrique subsaharienne (1999-2014)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014 (*)
Taux brut de scolarisation primaire	82,62	87,23	91,97	95,93	97,68	97,73	98,91	99,55
Taux net de scolarisation primaire	60,27	63,52	67,65	71,55	75,17	75,40	77,56	78,89
Taux d'enfants non scolarisés ayant l'âge de l'enseignement primaire	39,07	35,65	31,50	27,58	23,94	23,56	21,52	20,29
Nombre d'enfants non scolarisés ayant l'âge de l'enseignement primaire (en milliers)	41 494	39 545	36 744	33 878	31 356	32 617	31 406	31 248
Nombre de filles non scolarisées ayant l'âge de l'enseignement primaire (en milliers)	22 497	21 493	19 916	18 268	17 288	17 733	17 202	17 158
Indice de parité entre les sexes	0,85	0,86	0,88	0,90	0,92	0,93	0,93	0,93

(*) Estimation

Source : (ISU, 2016b)

Dans certains pays, on observe même un recul des taux nets de scolarisation primaire entre 1999 et 2012 (Libéria, Gambie, Guinée équatoriale, Cap-Vert, Afrique du Sud) (UNESCO, 2015). L'équité dans l'accès à l'éducation demeure également un problème important dans plusieurs pays. Par exemple, « Au Burkina Faso, au Cameroun, en Éthiopie, au Malawi, au Niger, au Sénégal et en Zambie, le risque de ne pas aller à l'école est plus de 2 fois supérieur chez les enfants des zones rurales que chez ceux des villes. » (UNESCO, 2009, p. 3) De plus, « [en] dépit des progrès en termes d'accès, l'abandon scolaire reste préoccupant : dans 32 pays, situés pour la plupart en Afrique subsaharienne, on estime qu'au moins 20 % des enfants scolarisés dans le primaire n'y resteront pas jusqu'en dernière année. » (UNESCO, 2015, p. xii)

Plusieurs freins menacent la réalisation des objectifs de l'EPT, exacerbés par le contexte de ralentissement économique qui marque la fin de la décennie 2000-2010. L'un des enjeux les plus importants est cependant lié, encore une fois, au manque d'enseignants qualifiés à tous les niveaux d'enseignement, et particulièrement au niveau primaire (ISU, 2006 ; UNESCO, 2009, 2015 ; UNESCO-BREDA, 2009).

Cet enjeu crucial a d'ailleurs attiré l'attention des organisations internationales, qui se sont mobilisées pour faire face à la pénurie d'enseignants au travers des initiatives telles que UNESCO Teacher Training Initiative for Sub-Saharan Africa (TTISSA) et l'International Task Force on Teachers for Education for All². L'OCDE et plusieurs organes de l'UNESCO, entre autres, ont également réalisé de vastes études sur le sujet (ISU, 2006 ; OCDE, 2005 ; UNESCO-BREDA, 2009), mettant en évidence les pénuries d'enseignants dans plusieurs pays en développement, mais également dans un grand nombre de pays développés. Les enseignants ont également été mis au centre de la nouvelle stratégie Éducation 2030 (Forum mondial sur l'éducation, 2015).

Les pays d'Afrique subsaharienne, avec un taux net de scolarisation moyen de 60,7 % en 2000 et de 78,9 % en 2014 (ISU, 2016b), font face aux plus importants défis de croissance quantitative de l'offre scolaire pour réaliser l'objectif de la scolarisation primaire universelle. Lorsque la croissance démographique est également prise en compte, il est possible d'appréhender la complexité de ce défi. Selon l'ISU (2006, p.30),

Nombreux sont les pays moins développés qui sont confrontés à une forte croissance démographique et à un taux peu élevé de scolarisation. Souvent, la conjonction de ces deux facteurs a pour effet de ralentir le parcours scolaire des élèves et de réduire les ratios élèves/enseignant. C'est le pire des scénarios, car des compromis politiques s'imposent pour progresser sur tous les fronts.

L'Afrique subsaharienne est reconnue comme la région du monde ayant les taux de croissance de la population les plus élevés. Par exemple, dans ce sous-continent, la population d'âge scolaire au niveau primaire est passée de 106 millions d'enfants en 2010 à 154 millions en 2014 (ISU, 2016b), soit une augmentation d'environ 45 %. Plusieurs pays de la région sont donc confrontés au double défi posé par une forte croissance démographique et des faibles taux de scolarisation.

² Désormais appelé International Task Force on Teachers for Education 2030.

Selon les projections les plus récentes de l'ISU (2016a, p. 1), « D'ici 2030, les pays devront recruter au total 68,8 millions d'enseignants : 24,4 millions d'enseignants dans le primaire et 44,4 millions d'enseignants dans le secondaire. » La figure 2 présente la répartition géographique de ces besoins d'enseignants. L'on y constate que les États d'Afrique subsaharienne sont les plus touchés par les enjeux liés au recrutement de nouveaux enseignants. L'ISU (2011a) classe les pays selon la sévérité de la pénurie moyenne des enseignants à partir des taux de croissance annuelle des effectifs des enseignants nécessaires pour réaliser la SPU. Ainsi, une pénurie moyenne d'enseignants est caractérisée par des taux de croissance annuelle de 0,25 % à 2,9 % alors que les pays vivant des pénuries aiguës d'enseignants font face à des taux de croissance annuelle nécessaires de 3,0 % à 20,0 %. Parmi les 158 pays disposant de statistiques relatives aux enseignants pour 2009, sur les 32 pays devant faire face à des pénuries aiguës d'enseignants, 22 se situaient en Afrique subsaharienne³. Par ailleurs

[dans] six pays, le taux d'accroissement requis de l'effectif d'enseignants dépasse 10 % et ce chiffre ne comprend pas les remplacements pour les enseignants qui quittent la profession chaque année, soit autour de 5 %. Ce groupe de pays inclut le Burkina Faso (13,9 %), la République centrafricaine (20,9 %), le Tchad (13,8 %), Djibouti (12,0 %), l'Érythrée (18,4 % et le Niger (13,6 %). (ISU, 2011a, p. 3)

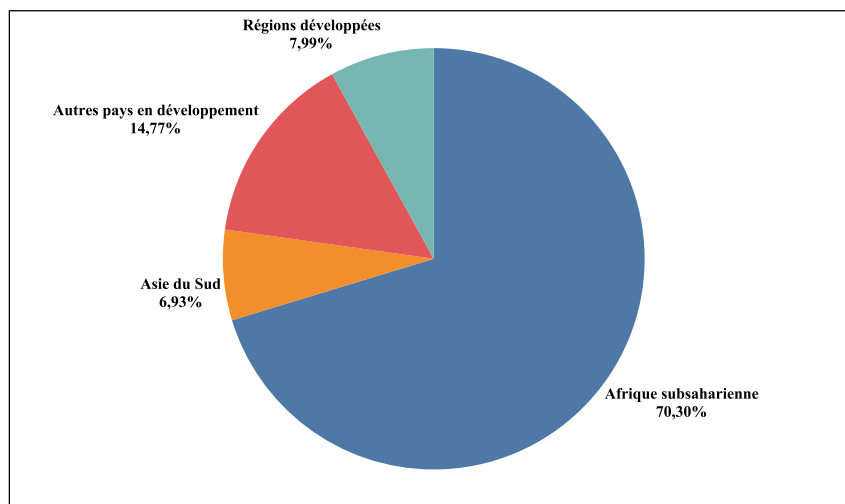
Or, dans ces mêmes pays, le nombre d'enseignants à recruter est supérieur au nombre de diplômés du 2^e cycle du secondaire, qui représentent les cohortes qui entrent sur le marché du travail, et donc le bassin d'enseignants potentiels (ISU, 2011a). En 2014, l'Institut de statistique de l'UNESCO estimait que 7 pays d'Afrique subsaharienne sur 10 connaissent une pénurie aiguë d'enseignants (ISU, 2014). Selon l'UNESCO-BREDA (2009, p. 18), « Les retards accumulés en termes de scolarisation primaire, le poids très important de la croissance démographique font de la question enseignante d'abord une question quantitative. » Cependant,

[si] un nombre suffisant d'enseignants permet de rencontrer les objectifs internationaux en termes d'éducation, c'est bien l'efficacité de l'enseignant dans la salle de classe qui prime quand il s'agit de réaliser l'engagement de l'Éducation pour Tous. Une éducation de qualité génère de bons résultats d'apprentissage et la formation et la préparation première des enseignants contribuent à concrétiser cet objectif. (ISU, 2006, p. 49)

Or, en général, les pays où les pénuries quantitatives d'enseignants sont les plus sévères sont souvent ceux qui disposent du personnel le moins qualifié (ISU, 2006).

³ Il s'agit des pays suivants : Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, d'Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée équatoriale, Libéria, Mali, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Tchad, Zambie.

Figure 1 : Nombre de nouveaux postes d’enseignants du primaire nécessaires par région d’ici 2030 pour atteindre la SPU



Source : Calculs de l’auteure à partir des données de (ISU, 2016a)

Les pénuries actuelles sont donc à la fois quantitatives et qualitatives, et sont particulièrement critiques dans les pays d’Afrique subsaharienne : « dans 31 pays sur 96 pour lesquels des données sont disponibles, moins de 80 % des enseignants du primaire ont été déclarés comme étant formés selon les normes nationales en 2014. Plus de la moitié (17 sur 31) de ces pays se trouvent en Afrique subsaharienne [...] » (ISU, 2016a, p. 11) En effet, dans l’urgence, la quantité prime vite sur la qualité, les États devant accélérer le recrutement d’enseignants afin de suivre le rythme du développement quantitatif de l’offre scolaire. L’offre d’enseignants est insuffisante et les ressources financières ne permettent pas de soutenir les coûts salariaux induits par un tel recrutement, ce qui limite davantage le champ d’action des États pour le recrutement massif d’enseignants (Bernard, Tiyab et Vianou, 2004 ; Duthilleul, 2007 ; UNESCO-BREDA, 2009). Les taux de redoublement (plus de 25 %) et les ratios élèves/enseignants sont élevés, alors que les taux d’achèvement sont faibles (66 %) (ISU, 2006). Or, le redoublement et les faibles taux d’achèvement induisent une pression supplémentaire sur la demande d’enseignants.

Comme le résumant Bourdon et Nkengne (2007, p. 6), « [...] concernant la réalisation de l’objectif d’éducation pour tous et indépendamment des espoirs mis dans l’aide internationale, c’est l’équation posée par le recrutement d’enseignants en nombre suffisant et de qualité qui figure parmi les questions les plus ardues de l’EPT. »

Plusieurs recherches (ADEA/FAO, 2005 ; Adedeji et Oliniyan, 2011 ; ISU, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO, 2015 ; UNESCO-BREDA, 2009) montrent que les pénuries d'enseignants en Afrique subsaharienne sont généralement plus importantes dans les zones rurales et éloignées. Selon UNESCO-BREDA (2009, p. 145), « le défi de la SPU est désormais avant tout un défi rural ». Trois principales raisons expliquent l'ampleur du problème.

Tout d'abord, selon les données de la United Nations Population Division (2014 b), l'Afrique est la région du monde où la proportion de la population vivant en milieu rural est la plus élevée, avec une moyenne estimée pour 2015 de 59,6 % de la population vivant en milieu rural. Pour l'Afrique subsaharienne seulement, la moyenne est un peu plus importante, avec 62,1 % de la population vivant en milieu rural. Parallèlement, les zones rurales des États d'Afrique subsaharienne présentent généralement les taux de scolarisation les moins élevés (Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO-BREDA, 2009) ce qui concentre les efforts d'augmentation de la couverture scolaire dans ces régions et induit une augmentation importante de la demande d'enseignants. Par ailleurs, les zones rurales font face à des difficultés importantes pour attirer, recruter et retenir des enseignants de qualité (ISU, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO-BREDA, 2009), en raison notamment des difficiles conditions d'enseignement et de vie dans ces milieux ruraux (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; ISU, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO-BREDA, 2009). Ainsi, Mulkeen (2006, p. 4), dans sa recherche sur les enseignants en zones rurales en Afrique, souligne que :

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

L'étude de Mulkeen (2006) met donc en évidence des difficultés liées à l'attraction, au recrutement et à la rétention des enseignants dans les zones rurales. Cette problématique est également soulignée par UNESCO-BREDA (2009, p. 143) :

le peu d'attrait des localisations rurales conduit à une situation où les écoles implantées dans ces milieux ont du mal à attirer, à retenir et à maintenir leur personnel en place, et se voient souvent délaissées au profit des écoles urbaines ou localisées dans les zones favorisées. Coexistent alors des zones où les écoles ont des sureffectifs d'enseignants, comme dans les villes, avec des zones où de nombreux postes restent vacants, souvent pour de longues périodes, en zones rurales et reculées.

Pour faire face à ces défis particuliers, plusieurs États d'Afrique subsaharienne doivent trouver des réponses politiques pour attirer, recruter et retenir des enseignants, au niveau national, mais plus particulièrement en zones rurales, pour répondre aux besoins créés par l'augmentation de l'offre scolaire et à la pénurie d'enseignants. La présente recherche s'intéresse plus particulièrement aux instruments d'action publique utilisés pour intervenir sur ces enjeux. À ce jour, les recherches portant sur les instruments de gestion des enseignants en zones rurales en Afrique subsaharienne se sont surtout intéressées aux pays anglophones. Or, comme nous l'avons souligné précédemment, la colonisation a eu des impacts sur le développement des systèmes éducatifs, et les systèmes de gestion des enseignants sont différents dans les anciennes colonies françaises et anglaises. Par ailleurs, la recherche sur les politiques de gestion dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne est faible en quantité et émane surtout des organismes internationaux. Afin de contribuer à enrichir la connaissance de ces enjeux, nous avons choisi de réaliser une étude de cas dans un des pays francophones présentant les plus importantes pénuries d'enseignants et caractérisé par une population vivant majoritairement en milieu rural.

Pour atteindre la scolarisation primaire universelle en 2015, le Burkina Faso, l'un des six pays africains où les besoins liés au recrutement de nouveaux enseignants étaient les plus élevés (ISU 2011, UNESCO-BREDA, 2009), devait augmenter ses effectifs d'enseignants de 13,9 % par année, pour un total de 62 800 nouveaux enseignants, pour combler les nouveaux postes et l'attrition (ISU, 2011). Aujourd'hui en 2016, pour espérer atteindre les objectifs de la scolarisation primaire universelle à l'horizon de 2030, le Burkina Faso devra recruter 122 200 enseignants de plus pour pourvoir tous les postes vacants (nouveaux postes et attrition) (ISU, 2016c). Pour ce qui est du nombre de nouveaux postes à créer dans l'enseignement primaire, les besoins du Burkina Faso représentent 2 % du total mondial et il est l'un des 10 pays du monde qui ont besoin du plus grand nombre d'enseignants à ce niveau d'éducation. L'équipe de l'UNESCO (2013, p. 228) estime que

Les pays ayant besoin d'enseignants supplémentaires devront augmenter le budget global des salaires des enseignants. En Afrique subsaharienne qui a davantage besoin d'enseignants supplémentaires, il existe déjà de sérieuses contraintes budgétaires en dépit de l'augmentation des dépenses nationales dans de nombreux pays au cours de la dernière décennie.

Pour couvrir les coûts des enseignants supplémentaires dans le primaire, il est estimé que le Burkina Faso devrait augmenter son budget de l'éducation d'environ 10 %. Il est l'un des 5 pays

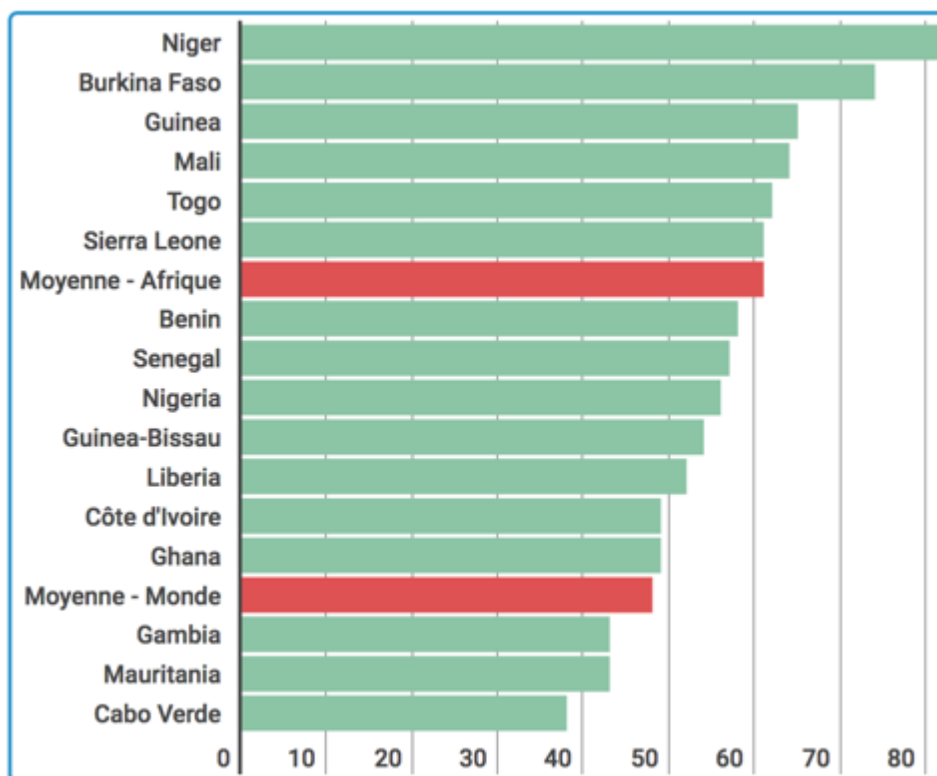
d’Afrique subsaharienne pour lesquels des données sont disponibles, qui a le déficit budgétaire le plus important pour payer les salaires des nouveaux enseignants (UNESCO, 2013).

Il s’agit également de l’un des pays du monde avec la plus importante proportion de la population vivant en milieu rural. La figure 3 ci-dessous compare la proportion de la population rurale pour le Burkina Faso avec les autres pays de l’Afrique de l’Ouest, du continent, et du monde. Les données de 2010 sont les dernières publiées par la United Nations Population Division qui ne soient pas des projections. On voit que le Burkina Faso est l’un des deux pays de la sous-région qui a la plus importante population rurale, juste après le Niger, avec 74,3 % de la population vivant en zones rurales. Cette proportion est également nettement plus élevée que la moyenne des pays d’Afrique et du Monde.

Malheureusement, malgré tous les efforts réalisés, les objectifs fixés pour 2015 n’ont pas été atteints et il est maintenant reconnu que, si la tendance des dernières années se maintient, le Burkina Faso ne pourra résorber son déficit d’enseignants du primaire nécessaire à la réalisation de la scolarisation primaire universelle avant 2030 (ISU, 2016c). Avec un taux net de scolarisation estimé à 67,45 % en 2014, près d’un million d’enfants d’âge primaire actuellement n’ont pas accès à l’éducation primaire (ISU, 2016d). Ce pays doit également faire face à une forte croissance démographique (2,9 % par année), à une forte population de moins de 15 ans (46 % de la population) et à de faibles taux d’achèvement du cycle primaire, ainsi qu’à d’importants taux de redoublement, ce qui freine la réalisation des objectifs de l’EPT (ISU, 2016d).

Pour toutes ces raisons, au Burkina Faso, les défis liés à la pénurie d’enseignants sont parmi les plus importants au monde et en Afrique subsaharienne et sont particulièrement marqués en zones rurales (Kamano, Rakotomalala, Bernard, Husson et Reuge, 2010). Ce pays a donc été retenu pour notre étude de cas sur l’attraction, le recrutement et la rétention des enseignants en zones rurales.

Figure 2 : Pourcentage de la population rurale des pays d’Afrique de l’Ouest, 2010



Source : calculs de l’auteure à partir des données de UNPD (2014 b)

1.2 Le Burkina Faso : l’importance du défi enseignant

Anciennement appelé Haute-Volta (jusqu’en 1984), le Burkina Faso est un pays enclavé d’Afrique de l’Ouest. À l’instar de la plupart des pays francophones de la région, il a acquis son indépendance de la France en 1960. Il partage ses frontières avec cinq États : le Mali, le Niger, le Bénin, le Ghana et la Côte-d’Ivoire. La capitale politique et économique est Ouagadougou et le territoire est divisé en 13 régions et en 45 provinces. Le pays est membre de la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), une organisation intergouvernementale ouest-africaine⁴ qui vise la promotion de l’intégration économique entre les pays de la sous-région.

⁴ La CEDEAO regroupe actuellement le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte-d’Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

Au Burkina Faso, la langue officielle est le français, qui cohabite avec environ une soixantaine de langues nationales. La population se divise en différents groupes ethniques, dont les Mossis, qui représentent environ 40 % de la population⁵. Selon les dernières données de l'INSD (2010b), sur le plan religieux, 61 % de la population est musulmane, 19 % catholique, 15 % animiste et 4 % protestante. Pour l'année 2016, la population totale est estimée à 19 034 397 habitants, avec un taux annuel moyen de croissance de 3 %. Selon les données de la Division sur la population des Nations Unies (2014) en 2010, 74,3 % de la population vivait en zones rurales. Le Burkina Faso est considéré comme un pays très pauvre. Il se classe au 183^e rang sur 188 selon l'indice de développement humain (PNUD, 2015, p. 37).

1.2.1 Organisation du système éducatif actuel

Depuis 1995, le Burkina Faso a adopté un système décentralisé d'organisation de l'administration du territoire sur la base des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives. Ainsi, au terme des lois encadrant la décentralisation, les collectivités territoriales comprennent la commune, qui représente la collectivité de base et qui se divise en communes urbaines et communes rurales, ainsi que la province et la région, qui sont des collectivités locales et également des circonscriptions administratives. Les collectivités locales sont dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière (INSD, 2010a). Les circonscriptions administratives comprennent le village, le département, la province et la région. Onze domaines de compétences ont été transférés aux collectivités locales, dont l'éducation, la formation professionnelle et l'alphabétisation.

Le facteur démographique est un enjeu crucial pour le développement de l'éducation au Burkina Faso, puisqu'il détermine l'évolution de la population d'âge scolaire ainsi que les besoins d'enseignants. Comme le montre le tableau 2, la population de 7 à 12 ans⁶,

⁵ Les autres groupes ethniques importants sont, entre autres, les Gourmantchés, les Peuls, les Bissas, les Gourounsis, les Samos, les Markas, les Bobos, les Sénoufos et les Lobis.

⁶ En 2009, des changements apportés dans la fixation des âges d'entrée aux différents cycles font que ces prévisions doivent être revues. Ainsi, le cycle primaire accueille maintenant la population de 6 à 12 ans, alors que l'enseignement secondaire est désormais destiné aux enfants de 12 à 18 ans. (CONFEMEN & MEBA, 2009) Les nouvelles estimations n'étant pas encore disponibles, les auteurs utilisent les données calculées en fonction des anciens barèmes, en gardant à l'esprit que l'intégration des enfants de 6 ans dans les nouvelles estimations pourra

correspondant à la population en âge d'être scolarisée au niveau primaire, représente le groupe le plus important.

Tableau 2 : Évolution des effectifs scolarisables

	1996	2006	2015 (*)
3-6 ans	1 492 774	1 830 055	2 277 618
7-12 ans	1 869 309	2 408 360	3 008 395
13-16 ans	965 859	1 454 947	1 754 427
16-19 ans	606 052	974 685	1 190 220

Source : (Kamano et al., 2010, p. 6)

(*) estimations des auteurs

Selon les prévisions, c'est donc au niveau primaire que la croissance de la population en âge scolaire devrait être la plus forte entre 2006 et 2015, avec un taux de croissance annuel estimé à 2,5 %. Selon l'UNESCO-BREDA (2009), ce fort taux est représentatif de la situation dans plus de la moitié des pays africains, où les prévisions montrent des taux d'accroissement annuels moyens de plus de 2 %. Kamano et al. (2010) soulignent que la croissance démographique de la population burkinabè se caractérise par des taux élevés en raison, entre autres, de la baisse des taux de mortalité dans les dernières décennies. D'après ces auteurs, « il ressort [également] que la population scolarisable est en très grande majorité concentrée en milieu rural (82 %). » (Kamano et al., 2010, p. 6)

Ces données permettent de mesurer les défis, pour le système éducatif burkinabè, en termes de nombre d'enfants à scolariser dans les années à venir. Cette augmentation nécessitera une augmentation de l'offre scolaire et des ressources matérielles, humaines et financières allouées à l'éducation, particulièrement dans les milieux ruraux, où se concentrent plus de 3/4 de la population d'âge scolaire et où l'offre scolaire est moins développée.

Or, le Burkina Faso est un pays caractérisé par un faible PIB et des ressources publiques limitées. Des choix politiques doivent être faits pour la répartition de ces ressources entre les différents secteurs clés de l'État. Entre 1996 et 2006, la part du budget de l'éducation dans le

modifier la taille réelle de la population d'âge scolaire. Elles restent cependant pertinentes puisque nous n'avons pas trouvé d'autres données présentant la taille de la population scolarisable par tranches d'âge.

budget national est passée de 10,5 % à 18 % (Kamano et al., 2010, p. 15), et en 2010, elle était de 20,8 %. Cela illustre une priorité grandissante accordée à l'éducation et permettant ainsi au pays d'atteindre le seuil de référence fixé par le cadre indicatif de l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA), qui suggère « aux États africains qui connaissent un retard de développement comme le Burkina Faso de consentir au moins 20 % de leur budget au secteur de l'éducation. » (Kamano et al., 2010, p. 15) En évaluant les dépenses courantes d'éducation en proportion du PIB, on note une progression de 2,3 % à 2,8 % durant la décennie 1996-2006. Cependant, comme le soulignent Kamano *et al.* (2010, p. 18) :

Des évolutions positives sont certes enregistrées, mais ce chiffre (2,8 % [du PIB] en 2006) reste modeste pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Pour l'UNESCO, le niveau souhaitable de ressources publiques pour le secteur de l'Éducation est de 6 % et la moyenne de cet indicateur pour les pays IDA d'Afrique subsaharienne est estimée à 3,9 % en 2003. L'effort financier engagé par l'État en faveur de l'éducation devrait donc se poursuivre pour se rapprocher des normes internationales et surtout favoriser l'atteinte des objectifs de l'EPT.

La répartition du budget entre les différents niveaux d'éducation, présentée dans le tableau 3, démontre une priorité accordée à l'enseignement primaire et, dans une moindre mesure, à l'enseignement secondaire.

Tableau 3 : Dépenses par niveau d'éducation en % des dépenses pour l'éducation
au Burkina Faso

	2005	2006	2007	2008 (*)	2009 (*)	2010	2011	2012	2013
Enseignement pré-primaire	0,20	0,19	0,62	...	...	0,00	0,00	0,01	0,01
Enseignement primaire	71,18	66,81	67,03	...	...	60,34	62,64	60,63	59,79
Enseignement secondaire	10,32	11,51	15,72	...	...	18,00	19,06	18,31	15,16

(*) Données non disponibles
Source : ISU (2016b)

Les données présentées dans le tableau 3 illustrent bien l'accent mis par l'État burkinabè sur la réalisation de la scolarisation primaire universelle. À ce titre, l'IMOA suggère un indicateur de référence de 50 % du budget total d'éducation alloué à l'enseignement primaire. Le Burkina Faso, avec 59,8 % du budget alloué à l'enseignement primaire en 2013, se situe donc au-dessus de ce seuil, malgré une diminution de la proportion du financement alloué à ce niveau d'éducation au fil des ans. On note finalement qu'à partir de 2007, la part du budget alloué à

l'enseignement pré-primaire est quasi nulle, ce qui s'explique par une omniprésence du financement privé dans ce secteur.

En moyenne, dans les pays africains, environ 70 % des budgets d'éducation sont consacrés aux salaires des enseignants (TTISSA, 2010). Pour sa part, pour l'ensemble des niveaux d'éducation, le Burkina Faso consacrait 56,7 % de son budget d'éducation aux salaires en 2007 (ISU, 2016b). L'IMOA, quant à elle, suggère « un salaire de référence de trois fois et demi le PIB par habitant et 33 % des dépenses courantes pour les dépenses non salariales. » (TTISSA, 2010, p. 14) La part du budget allouée aux salaires se rapproche donc du seuil de référence suggéré.

Comme le résumet Kamano et al. (2010), le contexte macro-économique du Burkina Faso est marqué par une croissance économique modérée. Ces auteurs soulignent cependant que des efforts appréciables ont été réalisés dans l'augmentation du financement de l'éducation, mais que ces efforts doivent se poursuivre pour répondre aux besoins du système éducatif.

Conformément à la Constitution de 1991 et à la Loi d'orientation de l'éducation de 2007, le droit à l'éducation est reconnu et « l'enseignement de base est obligatoire pour tous les enfants de 6 à 16 ans (de la première année de l'enseignement primaire à la classe de troisième du secondaire). L'enseignement de base public est gratuit (article 6). » (BIE, 2011, p. 4) L'éducation de base, au terme de la Loi d'orientation de 2007, comprend également l'éducation à la petite enfance et l'éducation non formelle (BIE, 2011, p. 8). L'Annexe 1 présente la structure du système éducatif à partir de la classification CITÉ⁷, utilisée par l'UNESCO.

Le système éducatif est organisé autour de deux secteurs : l'éducation formelle, qui correspond à « l'ensemble des activités éducatives se déroulant dans un cadre scolaire, universitaire ou de formation professionnelle » (CONFEMEN et MEBA, 2009, p. 20) et l'éducation non formelle, qui regroupe « toutes les activités d'éducation et de formation structurées et organisées dans un cadre non scolaire, soit l'alphabétisation, les formations et de développement de l'environnement lettré. » (CONFEMEN et MEBA, 2009, p. 20). En 2012-2013, dans le système formel, on dénombrait 1261 écoles primaires, dont 69 privés, soit une proportion de 5,5 % des écoles (MENA, 2013a). Il est important de noter que sur un total de

⁷ CITÉ est une classification internationale type de l'éducation favorisant la comparabilité des systèmes éducatif.

4047 salles de classe du public, 628 sont des classes sous-paillote⁸, soit 15,5 % des classes. Dans l'enseignement privé, la proportion est plus élevée encore, avec 22,6 % des classes qui sont sous paillote.

Depuis les années 1990, le système est organisé en classes simples, multigrades et à double-flux. Les classes multigrades et à double-flux ont été instaurées comme mesures d'accélération de la scolarisation primaire ; ces mesures visant une maximisation de l'utilisation des ressources humaines et matérielles. Ainsi, en milieux urbains, 8,7 % des élèves fréquentent une classe multigrade et 0,2 % une classe à double-flux, alors qu'en milieux ruraux, la proportion d'élèves fréquentant une classe multigrade est de 50,4 % et celle des classes à double-flux, de 0,6 % (MEBA, 2011). Ces mesures sont donc majoritairement utilisées en milieux ruraux et la mesure la plus fréquente est l'instauration de classes multigrades dans les zones peu peuplées. L'utilisation des classes à double-flux reste très marginale.

Dans l'optique de la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous, le Burkina Faso s'était fixé une série d'objectifs, dont l'accélération du développement quantitatif de l'offre d'éducation primaire et la réduction des inégalités de toutes sortes (BIE, 2011). Ces objectifs sont mis en œuvre dans le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), implanté à partir de 2002. En 2011, le PDDEB est remplacé par le Programme de développement stratégique de l'Éducation de base (PDSEB).

L'objectif visé est de mettre en place les conditions favorables à un développement accéléré et durable du secteur éducatif du Burkina Faso en disposant d'un cadre de référence pouvant guider et orienter les appuis des acteurs nationaux et des partenaires au développement dans le secteur de l'éducation de base. En effet, le Burkina Faso envisage, à travers le nouveau programme, de promouvoir l'accès à l'éducation de base conformément à la loi d'orientation de 2008 qui vise à élargir l'accès aux enseignements préscolaire, primaire, premier cycle du secondaire général et technique ainsi que la formation professionnelle. L'atteinte de la scolarisation primaire universelle, visée en 2020 avec comme objectifs intermédiaires un niveau d'admission universel de 100 % dès 2015 et d'un taux d'achèvement de 75,1 % en 2015, constitue une orientation majeure du programme éducatif. (MEBA, 2010, p. 10)

Pour combler les inégalités régionales, 48 communes prioritaires ont été identifiées par le ministère en charge de l'éducation, majoritairement rurales, où les efforts doivent se concentrer, particulièrement en ce qui a trait à l'amélioration de l'offre éducative, à l'augmentation des

⁸ Il n'existe pas de définition officielle pour le concept de « classe sous-paillote », utilisé essentiellement au Burkina Faso. Une classe sous-paillote ne dispose pas de murs « en dur ». Les classes sont érigées dans des abris de fortune fabriqués par les habitants du village (bois, paille, tôle) ou simplement sous un arbre.

équipements dans les établissements scolaires, de la maîtrise des coûts et de l'amélioration de l'achèvement (CONFEMEN & MEBA, 2009).

La gestion et l'administration du système éducatif est assurée par plusieurs ministères : le ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation (MENA)⁹, le ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique (MESSRS), et le ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN), responsable de l'enseignement pré-primaire. Le système éducatif est organisé selon un mode d'administration décentralisé au niveau des régions, des provinces et des communes. Ainsi, « 13 Directions régionales et 45 Directions provinciales assurent les mêmes tâches que celles de l'administration centrale, mais à des dimensions réduites. » (BIE, 2011, p. 5)

La Loi d'orientation de 2007 a également prévu la création d'organes consultatifs nationaux et régionaux, soit le Conseil national de l'éducation, ainsi que les Conseils régionaux de l'éducation, dont le mandat est d'assister de leurs avis le gouvernement (Conseil national de l'éducation) et les collectivités territoriales (Conseils régionaux).

Ces différentes structures sont donc responsables du développement de l'enseignement primaire au Burkina Faso et de la mise en œuvre des plans de développement de l'éducation. La section suivante présente le bilan des avancées dans le développement de l'éducation, particulièrement depuis la mise en place des premiers objectifs de l'Éducation pour tous à Jomtien en 1990 jusqu'en 2010, ce qui correspond aux données disponibles pour la période relative à notre étude.

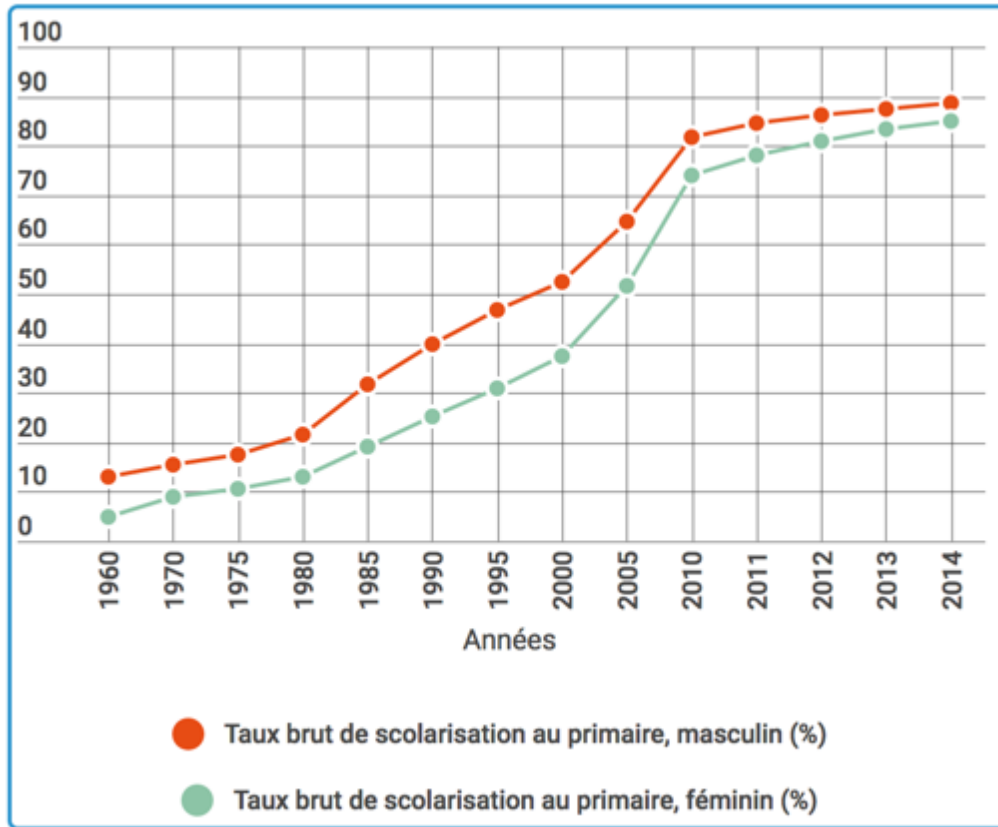
1.2.3 Le développement de l'éducation primaire au Burkina Faso

Cette section vise à présenter l'état du développement de l'éducation par rapport à différents indicateurs d'accès et de qualité, mais également à souligner les défis les plus importants qui se sont posés depuis l'indépendance et qui se poseront dans les années à venir. Les données présentées se concentrent sur le développement de l'enseignement primaire, sans

⁹ En 2012, le ministère de l'Éducation de base et de l'Alphabétisation (MEBA) devient le ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation (MENA). Dans le texte, pour éviter les confusions, nous utiliserons l'acronyme MENA pour parler du ministère chargé de l'éducation. Cependant, dans les références et les textes de loi, nous retrouverons les deux appellations.

toutefois nier les enjeux du développement des autres cycles. Les défis spécifiques en termes d'équité géographique entre zones urbaines et rurales sont soulignés, lorsque pertinents.

Figure 3 : Évolution des taux bruts de scolarisation primaire au Burkina Faso, 1960-2010



Sources : ISU (2016b) et World Bank (1988)

À l’instar des autres anciennes colonies françaises, l’enseignement primaire au Burkina Faso est peu développé au lendemain de l’indépendance. La figure 3 présente les données disponibles pour l’enseignement primaire pour les 50 dernières années, ce qui permet de comparer cette évolution avec les grandes périodes du développement de l’éducation en Afrique subsaharienne, telles que présentées précédemment. Ainsi, selon la Banque mondiale (World Bank, 1988), le TBS total du Burkina Faso en 1960 est estimé à 9 %. Le Burkina Faso se retrouve parmi les 6 pays d’Afrique subsaharienne présentant des TBS de moins de 10 % en 1960 (avec le Mali, le Niger, la Somalie, l’Éthiopie et la Mauritanie). La forte expansion de l’offre scolaire, qui a caractérisé le développement éducatif de plusieurs pays d’Afrique

subsaharienne dans les années 1960-1980 n'est pas représentative de la situation au Burkina Faso, dont le TBS montre une augmentation de seulement 7 points sur la période de 2 ans (de 9 % à 16 %).

La décennie 1980-1990 est quant à elle marquée par une augmentation importante de 14 points (16 % à 30,1 %).

La période d'après 1983 est marquée par une accélération du processus de développement du système éducatif qui est devenu une affaire aussi bien du gouvernement que des populations. L'effort conjoint de ces deux parties a permis une élévation rapide des taux de scolarisation à tous les niveaux par l'accroissement des capacités d'accueil. Toutefois la très forte demande d'éducation a abouti à une pléthore des effectifs par classe. (Commission nationale pour l'UNESCO, 1989, p. 17)

Cette décennie sera également marquée par une augmentation des écarts entre la scolarisation des filles et des garçons. Cet écart commencera à se réduire après 2000. Dans la majorité des pays africains, la période 1980-1990 est caractérisée par une stagnation ou un recul des taux de scolarisation, dans le contexte marqué par la mise en œuvre des PAS. Au Burkina Faso, les PAS ne furent mis en place qu'à partir de 1991¹⁰ et n'ont pas entraîné de stagnation ou de recul des taux de scolarisation, déjà parmi les plus bas du monde. Entre 1990 et 2010, dans le contexte des objectifs de l'Éducation pour tous, le TBS bondit de 45,3 points pour atteindre 77,8 % (ISU, 2016b), ce qui révèle une grande volonté politique en faveur du développement de l'offre éducative primaire au cours de ces 20 années.

Tableau 4 : Comparaison entre les taux bruts et nets de scolarisation primaire au Burkina Faso et la moyenne pour l'Afrique subsaharienne

		1990	1995	2000	2005	2010
TBS (%)	Burkina Faso	32,5	38,8	45,0	58,3	77,8
	Afrique subsaharienne	73,4	76,1	82,6	94,3	97,7
TNS (%)	Burkina Faso	(*) 27,2	31,5	36,3	45,8	59,8
	Afrique subsaharienne	53,2	55,4	60,3	69,9	75,4

(*) 1991

Source : ISU (2016b)

¹⁰ Il faut souligner que les mesures mises en place par le régime révolutionnaire de Thomas Sankara s'apparentaient déjà au PAS ; ce qui fait dire à plusieurs observateurs que le Burkina Faso s'était déjà ajusté.

Selon les données présentées dans le tableau 4, force est de constater que malgré les avancées importantes des dernières années, le Burkina Faso n'a toujours pas réalisé la scolarisation primaire universelle. Les indicateurs montrent un retard important par rapport à la moyenne régionale pour les pays d'Afrique subsaharienne. Le retard observé à l'Indépendance du pays ne s'est donc pas complètement résorbé. Dans un pays comme le Burkina Faso, il est très important de comparer le TBS avec le taux net de scolarisation (TNS). En effet, le taux net de scolarisation fait référence aux « effectifs inscrits du groupe ayant l'âge officiel de fréquenter un niveau d'éducation exprimé en pourcentage de la population correspondante » (ISU, 2009, p. 13), alors que le taux brut de scolarisation représente le « total des inscriptions dans un niveau spécifique d'éducation, sans distinction d'âge, exprimé en pourcentage de la population officiellement scolarisable au même niveau pour une année scolaire donnée. » (ISU, 2009, p. 11) Le TBS donne donc une indication de la capacité du système à inscrire les étudiants, peu importe leur âge. Utilisé conjointement avec le TNS, il permet de « mesurer l'importance de la scolarisation des enfants ayant dépassé ou n'ayant pas encore atteint l'âge officiel d'entrée à l'école. » (ISU, 2009, p. 11). En 2010, seulement 60 % des enfants burkinabè d'âge primaire avaient accès à l'éducation. Pour atteindre la SPU, le Burkina Faso devait donc, en 2010, faire passer le TNS de 60 % à 100 %, soit une augmentation de 40 points. Selon les données les plus récentes, le TNS atteint 67,5 % en 2014, ce qui démontre le chemin qu'il reste à parcourir. Par ailleurs, il est impératif « que le nombre des élèves n'ayant pas encore atteint ou ayant déjà dépassé l'âge officiel diminue afin de libérer des places pour les élèves faisant partie du groupe d'âge officiel de fréquentation de ce niveau d'enseignement. » (ISU, 2009, p. 11) Au Burkina Faso, les enjeux sont surtout liés aux enfants ayant dépassé l'âge officiel de fréquentation de l'enseignement primaire, entre autres en raison du fort taux de redoublement et des inscriptions tardives.

Selon l'ISU (2016b), en 2010, le taux de redoublement au primaire était de 10 %, et en 2011, le taux d'achèvement était de 69 % et le taux de transition effective du primaire au 1^{er} cycle du secondaire était de 72 %. Ces indicateurs permettent d'étudier l'efficacité interne du système éducatif burkinabè. Comme le souligne (TTISSA, 2010, p. 20),

le redoublement implique la mobilisation de places supplémentaires à l'école qui auraient pu être utilisées pour l'inscription de nouveaux enfants. Par conséquent, il entraîne une augmentation du nombre d'élèves et, donc, du nombre d'enseignants qui sont nécessaires. L'IMOA, dans son cadre indicatif, fixe à 10 % maximum le taux de redoublants pour l'enseignement primaire. Cependant, l'Afrique est le continent où la

pratique du redoublement est la plus répandue. Cela vient du fait qu'elle a souvent été perçue comme un moyen efficace pour améliorer l'apprentissage des élèves.

Les taux de redoublement diminuent progressivement depuis 2000, entre autres grâce à la mise en place de l'organisation par cycle et d'un système de promotion automatique des élèves d'une classe à l'autre à l'intérieur des cycles ; ils sont passés de 17 % en 2000 à 7 % en 2013 (ISU, 2016b). Ce taux est maintenant sous le seuil de 10 % fixé par l'IMOA.

Le taux brut d'admission à la dernière année du primaire permet de mesurer l'achèvement du cycle primaire. Depuis 2000, le taux d'achèvement est également en progression, malgré le fait qu'il soit encore insatisfaisant au regard des objectifs de la SPU. En effet, les données de l'ISU (2016 b) montrent que le taux d'admission à la dernière année du primaire est passé de 25 % en 2000 à 62 % en 2013, ce qui signifie qu'aujourd'hui, environ 38 % des enfants scolarisés n'atteignent pas la dernière année du primaire.

Le développement de l'enseignement primaire présente de fortes inégalités au Burkina Faso. Comme nous l'avons observé dans la figure 3 (p.22), les progrès en termes d'accès des filles à l'enseignement primaire sont très importants, malgré le fait que la parité ne soit toujours pas atteinte. D'autres facteurs contribuent cependant à créer des inégalités. Selon l'étude de Kamano et al. (2010), la pauvreté et le fait de vivre en zone rurale réduisent considérablement les chances d'accès à l'école primaire, la réussite et la persévérance des élèves. Ces auteurs ont estimé la probabilité d'accès et d'achèvement du cycle primaire au sein d'une génération d'enfants selon le genre, les quintiles de richesse et la localisation géographique (urbaine/rurale).

Les résultats présentés dans le tableau 5 montrent que les filles ont une plus faible probabilité d'avoir accès à l'enseignement primaire. Pourtant, au niveau de l'accès et de la persévérance scolaire, les inégalités les plus importantes sont observées entre les zones rurales et les zones urbaines, et selon le niveau de vie. Ainsi,

Que ce soit pour l'accès ou l'achèvement, les inégalités les plus fortes sont celles relatives à la localisation géographique (39,4 points d'écart absolu pour le taux d'accès et 55,6 pour le taux d'achèvement), suivies des inégalités liées au revenu (écart absolu de 23,5 points pour l'accès et 26,8 points pour l'achèvement). Les inégalités de genre, bien que réelles, demeurent relativement faibles. Cela signifie qu'une attention devrait être accordée à la question de l'accès et de l'achèvement du cycle primaire dans les familles pauvres, mais davantage en zones rurales. (Kamano et al., 2010, p. 119)

Tableau 5 : Résumé des différences dans le taux d'accès et le taux d'achèvement au primaire au Burkina Faso

Caractéristiques de l'élève	Genre, milieu et niveau de vie de l'élève	Taux d'accès	Taux d'achèvement
Genre	Garçon	58,6	34,8
	Filles	53,6	34,3
	Différence (garçons – filles)	5	0,5
Localisation géographique	Urbain	90,3	81,5
	Rural	50,9	25,9
	Différence (urbain – rural)	39,4	55,6
Quintile de revenu	Q5 (20 % + favorisés)	73,2	53,2
	Q1&2 (40 % + pauvres)	49,7	26,4
	Différence (Q5 – Q1&2)	23,5	26,8

Source : Kamano et al. (2010, p. 120)

Depuis les années 1990, beaucoup d'initiatives ont été mises en place pour favoriser la scolarisation des filles. Or, il apparaît qu'aujourd'hui, l'accent doit également être mis sur la réduction des inégalités géographiques pour étendre l'offre scolaire aux zones rurales, où les probabilités d'avoir accès à l'éducation primaire et de l'achever jusqu'à son terme sont très limitées. On l'a vu précédemment, dans ces milieux ruraux, l'un des freins importants à l'expansion de l'offre scolaire est la pénurie d'enseignants (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO, 2013 ; UNESCO-BREDA, 2009).

Finalement, la qualité des apprentissages est un autre indicateur permettant d'identifier les lacunes dans le système éducatif. « L'analyse de cette question requiert d'examiner si les élèves ont acquis les compétences et les connaissances qu'ils sont censés acquérir à l'école. » (TTISSA, 2010, p. 22) Pour ce faire, nous nous intéressons plus particulièrement aux données fournies par les évaluations du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC)¹¹, qui permettent une comparaison avec les autres pays.

¹¹ Le programme PASEC évalue les apprentissages en français et en mathématiques pour la deuxième et la cinquième année des élèves de l'enseignement primaire dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne francophone.

Tableau 6 : Proportion d'élèves ayant obtenu au moins 40 % de bonnes réponses aux tests de français et de mathématiques de 5^e année du PASEC

Année	Pays	% d'élèves avec au moins 40 % de bonnes réponses
1995-1996	Burkina Faso	60,0
1995-1996	Cameroun	64,4
1995-1996	Côte d'Ivoire	59,5
1995-1996	Sénégal	33,7
1997-1998	Madagascar	55,8
2003-2004	Mauritanie (*)	11,4
2003-2004	Tchad	17,5
2004-2005	Bénin	20,0
2004-2005	Cameroun	60,5
2004-2005	Madagascar	69,6
2005-2006	Gabon	65,3
2006-2007	Burkina Faso (**)	34,8
2006-2007	Sénégal (**)	37,2

* Arabe, français et mathématiques combinés

** Résultats provisoires, données non pondérées

Source : Kamano et al., 2010, p.81

Le Burkina Faso a participé aux évaluations du PASEC en 1995/1996 et en 2006/2007. Il a également participé aux évaluations de 2014, mais les données n'étaient pas encore disponibles au moment de rédiger cette thèse. Le tableau 6 présente, pour différents pays francophones d'Afrique subsaharienne, la proportion d'élèves ayant obtenu au moins 40 % de bonnes réponses aux tests de français et de mathématiques de 5^e année du PASEC. Kamano et al. (2010) présentent une analyse très pertinente de ces résultats.

Ainsi, on constate que le Burkina Faso se classe en 2^e position de la 1^{re} vague d'évaluations réalisées par le PASEC entre 1995 et 1998. Environ 60 % des élèves burkinabè de CM1 atteignaient le seuil de 40 % de bonnes réponses. Si le résultat peut paraître satisfaisant comparativement aux autres pays, il ne doit pas faire perdre de vue que 40 % des élèves n'ont pas atteint ce seuil, ce qui implique qu'ils ne maîtrisent pas les compétences de base en français et mathématiques. Toutefois, la comparaison dans le temps montre une évolution plutôt préoccupante puisque le chiffre tombe à 34,8 % en 2007. Une baisse spectaculaire qui pourrait s'expliquer en partie par l'accès à l'école d'un plus grand nombre d'élèves issus de milieux défavorisés. Quoi qu'il en soit, on peut considérer qu'avec environ 65 % des élèves qui n'atteignent pas ce seuil minimal, la question de la qualité des apprentissages doit figurer parmi les premières priorités de la politique éducative. (Kamano et al., 2010, p. 81)

L'hypothèse de Kamano et al. (2010) est partiellement confirmée par les analyses du PASEC, concluant que les résultats aux tests tendent également à être légèrement plus bas dans les écoles des zones rurales, particulièrement en 5^e année (CONFEMEN et MEBA, 2009). Ces écoles sont considérées comme étant les plus défavorisées. Ces données mettent en évidence une problématique souvent occultée, soit le double défi d'étendre l'accès à l'enseignement primaire

tout en assurant la qualité de l'enseignement reçu. Nous posons l'hypothèse que ces disparités rurales/urbaines en termes de qualité des apprentissages sont liées au contexte socio-économique des familles vivant en zones rurales, mais également à certaines caractéristiques des enseignants affectés dans les écoles rurales (âge, années d'expérience, etc.). Ces caractéristiques seront présentées dans la section suivante.

Ce bilan du développement de l'enseignement primaire au Burkina Faso a permis de constater les avancées remarquables depuis 2000, tout en reconnaissant l'ampleur des défis pour l'atteinte de la scolarisation primaire universelle. On l'a vu dans le tableau 4, malgré les efforts des deux dernières décennies, la scolarisation primaire universelle n'est toujours pas réalisée et le Burkina Faso présente un retard important au regard des autres pays de la région. On observe de grandes disparités dans l'accès à l'éducation et dans l'achèvement du cycle primaire, dont les plus significatives sont liées à la localisation géographique. Par ailleurs, parallèlement à l'augmentation de l'offre scolaire, les enquêtes sur les acquis des élèves montrent une diminution des résultats aux tests standardisés, ce qui fait aujourd'hui de la qualité de l'éducation est également une priorité. Or, les pénuries actuelles d'enseignants mettent en péril l'augmentation de l'offre scolaire dans les zones rurales et menacent la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs de scolarisation primaire universelle.

1.3 Le défi enseignant : pénuries, inégalités géographiques et composition du corps enseignant

Au début des années 2000, le Burkina Faso a officiellement décrété la pénurie d'enseignants « urgence nationale » (Moon, 2007) et, en 2015, cette question est toujours au cœur des enjeux entourant la réalisation des objectifs de la scolarisation primaire universelle. Cette problématique est particulièrement importante dans les zones rurales, où se concentre la majeure partie de la population en âge d'être scolarisée et où les taux de scolarisation sont les plus bas. Or, malgré l'attention accrue des dirigeants et des chercheurs sur cet enjeu présentement, les pénuries d'enseignants au Burkina Faso constituent un défi récurrent depuis la colonisation. L'analyse des pénuries d'enseignants doit, selon nous, s'inscrire dans une perspective historique pour comprendre l'évolution, mais également la dynamique et la composition du corps enseignant. Cette section présente donc, dans un premier temps, une

analyse des pénuries d'enseignants dans une perspective historique. Par la suite, nous nous concentrons plus spécifiquement sur la composition actuelle du corps enseignant, et nous concluons en présentant une synthèse des défis à relever pour faire face aux pénuries actuelles.

1.3.1 Les pénuries d'enseignants : un problème récurrent depuis l'Indépendance

Au lendemain des Indépendances, on l'a vu, le Burkina Faso doit faire face à une offre scolaire très limitée, avec des taux de scolarisation parmi les plus bas au monde. Le manque d'enseignants qualifiés et de ressources financières pour augmenter les effectifs enseignants apparaît rapidement comme l'un des freins importants pour la démocratisation de l'éducation scolaire.

Le tableau 7 présente plusieurs indicateurs permettant d'analyser l'évolution du corps enseignant depuis 1960. Le ratio élèves-enseignant (REE) est un indicateur permettant d'évaluer « le volume des ressources humaines investi en termes du nombre d'enseignants par rapport à l'effectif des élèves. » Il doit être interprété en le comparant aux normes nationales ou internationales établies pour chaque niveau d'éducation (ISU, 2012b). Ici, nous nous référons aux normes internationales de l'IMOA, qui suggèrent un REE de 40 au niveau primaire dans les pays africains. En comparaison, le REE recommandé en 1960 était de 40 à 45 (UNESCO-UNECA, 1961). Nous présentons également un nouvel indicateur, développé par un analyste des politiques éducatives et utilisé entre autres par l'UNESCO, permettant d'aller plus loin dans l'analyse et l'interprétation du volume de ressources humaines investies. Il s'agit de l'indicateur d'intensité de la pénurie d'enseignants (Nkengne, 2010) :

[pour] avoir une vision plus précise des besoins en enseignants dans le cadre de l'objectif de l'enseignement primaire universel, on peut avoir recours à un autre indicateur que le REE en se fondant sur le principe de celui-ci. En effet, au lieu de rapporter le nombre d'élèves au nombre d'enseignants, on peut rapporter le nombre d'enfants en âge d'aller à l'école primaire au nombre d'enseignants (Nkengne Nkengne, 2009). On peut alors obtenir un indicateur de l'intensité de la pénurie d'enseignants au regard de l'enseignement primaire universel. (TTISSA, 2010, p. 25)

Les indicateurs présentés permettent d'apprécier le développement parallèle de l'offre éducative, la croissance du corps enseignant et les besoins du système.

Tableau 7 : Évolution du corps enseignant du primaire au Burkina Faso (1960-2010)

Année	Population d'âge scolaire primaire	Effectifs scolarisés	Personnel enseignant	TBS primaire	Ratio élèves-enseignant	Indicateur d'intensité des pénuries d'enseignants
1960	657 838	56 598	1 196	8,60	47	550
1970	875 540	99 827	2 292	11,77	44	382
1980	1 153 620	184 829	3 490	16,02	53	331
1990	1 569 101	472 979	8 572	30,14	55	183
2000	2 015 312	852 160	17 435	42,28	49	116
2010	2 708 621	2 047 630	39 077	75,60	52	69

Source : Dembélé, Sirois et Labé (2013)

La période 1960-1980 est marquée par des progrès lents dans le développement de l'offre éducative et de la croissance du corps enseignant. Le nombre d'enseignants passe de 1 196 en 1960 à 3 490 en 1980, mais reste très insuffisant par rapport aux effectifs scolarisés (REE=53 en 1980), et surtout au regard de la population d'âge scolaire (IPE=331 en 1980). Ainsi, en 1980, pour scolariser l'ensemble des enfants d'âge scolaire primaire, chaque enseignant aurait dû prendre en charge en moyenne 331 élèves. Comme les effectifs scolarisés augmentent plus vite que le nombre d'enseignants, le REE s'est considérablement accru durant la période. L'une des entraves importantes au recrutement massif des enseignants est l'insuffisance de ressources pour rémunérer les enseignants. En effet, après l'Indépendance, les salaires des enseignants restent indexés à ceux des enseignants français, selon ce qui prévalait durant la période coloniale. En 1970, selon Mingat & Suchaut (2000), le salaire moyen est de 18,8 fois le PIB/habitant, soit l'un des deux plus élevés d'Afrique subsaharienne (après le Tchad, dont la rémunération moyenne est de 27 fois le PIB/hab.). L'autre défi important freinant la croissance du corps enseignant est la formation initiale. En 1960, l'État met en place un système de formation et de recrutement des enseignants hérité de la période coloniale. Ainsi, on retrouve deux catégories d'enseignants. Les instituteurs adjoints, recrutés après le 1er cycle du secondaire, avec un Brevet d'études du premier cycle (BEPC), sur concours, pour une formation professionnelle de 2 ans. Après un examen de sortie, ils sont intégrés dans la fonction publique et sont affectés dans les écoles. Les instituteurs, quant à eux, sont recrutés au terme du 2e cycle du secondaire, sur la base de leur diplôme de baccalauréat (BAC) et reçoivent une formation

professionnelle d'un an. Il n'existe, à cette époque, que deux écoles normales de formation des enseignants : une à Koudougou (pour les garçons) et une autre à Ouagadougou (pour les filles). Les capacités de formation sont donc limitées. La majorité des enseignants ont le statut d'instituteur adjoint. Par ailleurs, comme les candidats sont recrutés sur la base d'un diplôme de 1^{er} ou de 2^e cycle du secondaire et que le taux brut de scolarisation au cycle secondaire est très bas (1 % en 1960 et 3 % en 1980 selon World Bank (1988), le bassin potentiel de candidats détenteurs du BEPC ou du BAC pour la formation initiale des maîtres est limité.

Pendant la période 1980 à 1990, on assiste à une diminution progressive des salaires des enseignants dans un contexte marqué par la crise économique et une stagnation du PIB/hab. En 1980, le salaire moyen est de 12,6 fois le PIB/hab. et en 1990, il est de 8,4 fois le PIB/hab. En 1990, le niveau de rémunération demeure toutefois au-dessus de la moyenne des pays francophones d'Afrique (6,3 fois le PIB/hab.) et des pays anglophones (3,6 fois le PIB/hab.) (Mingat et Suchaut, 2000). Parallèlement, on assiste à une augmentation du nombre d'enseignants, ce qui est rendu possible par la baisse des salaires des enseignants. Conséquemment, l'IPE diminue de manière importante, mais les pénuries restent sévères, soit plus de 4 fois le REE recommandé de 40 en 1990. Le REE, quant à lui, atteint un sommet durant la période (56 en 1985). Ce sommet est lié à l'augmentation très rapide des effectifs scolarisés entre 1980 et 1985. Durant la période, plusieurs transformations affectent la gestion des enseignants. À partir de 1985, la formation des enseignants est assurée par l'École nationale des enseignants du primaire (ENEP), la seule institution de formation des maîtres existante. Les instituteurs et les instituteurs adjoints sont désormais formés en un an afin d'accroître la capacité de formation, qui est de 350 enseignants par an selon la Commission nationale pour l'UNESCO (1989). La formation est cependant ramenée à 2 ans à partir de 1990. Pour répondre à la demande croissante d'enseignants par rapport aux capacités de formation des ENEP, un recrutement parallèle d'enseignants non formés s'effectue également chaque année, et ceux-ci reçoivent une courte initiation pédagogique (Commission nationale pour l'UNESCO, 1989). Au cours de leur carrière, ils ont accès aux concours professionnels pour intégrer la fonction publique (MESSRS et MEBA, 1992).

Depuis la mise en place des premiers objectifs de l'EPT en 1990, le corps enseignant a beaucoup évolué. En effet, selon les données présentées au tableau 7, le nombre d'enseignants du primaire a été multiplié par 4,3 entre 1990 et 2010. L'évolution la plus marquée a lieu entre

2000 et 2010, avec une augmentation du nombre d'enseignants de 140,2 % en 10 ans. Le Burkina Faso a augmenté le nombre d'élèves scolarisés tout en faisant diminuer le REE entre 1990 et 2005. Le nombre d'enseignants recrutés était donc supérieur aux besoins créés par les nouveaux effectifs scolarisés, ce qui a donc permis d'améliorer les conditions d'encadrement. Selon les données de l'ISU (2012a), après 2005, on note l'augmentation très importante du nombre d'enfants scolarisés (de 61 % entre 2005 et 2010), parallèlement à une stagnation du REE.

En 2014, l'ISU (2016b) estime que chaque enseignant devait prendre en charge environ 44,5 élèves, ce qui est encore au-dessus de la norme de 40 fixée par l'IMOA. L'intensité de la pénurie d'enseignants a également diminué rapidement entre 1990 et 2010, passant de 183 à 63. Cette diminution de la pénurie d'enseignants a fort probablement été possible grâce à l'augmentation des capacités de formation des enseignants par la création de cinq nouvelles ENEP (entre 1992 et 2011) et le recrutement parallèle de candidats à titre privé (Dembélé et al., 2005), ainsi qu'à la mise en place d'un nouveau système de recrutement des enseignants en 2001 (BIE, 2011). Les changements apportés incluent une modification des échelles salariales et la réorganisation de la formation initiale et des statuts des enseignants (BIE, 2011 ; Dembélé et al., 2005). La baisse tendancielle des salaires se poursuit : en 2007, le salaire moyen est de 5,9 fois le PIB/hab.¹² (IPE-Pôle de Dakar, 2013) ce qui est plus élevé que les recommandations de l'IMOA (3,5 fois le PIB/hab.) et au-dessus de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (4,1 fois le PIB/hab.) (ISU, 2011 b, p. 48). Le niveau de rémunération, qui semble élevé, doit cependant être mis en parallèle avec le faible niveau du PIB au Burkina Faso (Kamano et al., 2010), qui est estimé à 1500 \$ US par habitant.

Cette analyse historique de l'évolution du corps enseignant et des différentes modalités ayant eu des impacts sur le recrutement d'enseignants permet de mieux comprendre la nature du défi enseignant au Burkina Faso. Tout d'abord, cette analyse a montré que les pénuries d'enseignants sont une problématique récurrente depuis l'Indépendance. Entre 1960 et 2000, les stratégies de l'État pour faire face à la nécessité de recruter plus d'enseignants dans un contexte financier précaire furent de diminuer graduellement les salaires et la durée de la formation des

¹² Malheureusement, les données plus récentes sur les salaires des enseignants du Burkina Faso, exprimés en pourcentage du PIB, ne sont pas disponibles.

maîtres, afin de contrôler les coûts et d'accroître les capacités et l'efficacité de la formation. Entre 1970 et 2006, le salaire des enseignants est passé de 18,8 fois le PIB/hab à 5,3 fois le PIB/hab. En ce qui concerne la durée de la formation, elle a été soumise à une alternance quasi régulière entre les deux années traditionnelles de formation, héritées du système colonial français, et la réduction à un an de formation : après une diminution de la durée en 1985, un rétablissement en 1990, et une nouvelle diminution au début des années 2000, cette mesure a été à nouveau renversée en juin 2012, et la durée de formation a été rétablie à 2 ans (Gouvernement du Burkina Faso, 2012). Finalement, à partir de 2001, l'État met en œuvre une politique de contractualisation des enseignants. Toutes ces stratégies ont contribué à augmenter le nombre d'enseignants dans le système, à faire diminuer l'intensité des pénuries d'enseignants et à améliorer les conditions d'encadrement.

Ces stratégies ont cependant eu des effets négatifs sur la profession enseignante. En effet, la rémunération des enseignants étant un facteur important de l'attractivité de la profession, la diminution importante des salaires des enseignants pose un défi important pour le recrutement de nouveaux enseignants (ISU, 2006, 2011 b ; UNESCO, 2013 ; UNESCO-BREDA, 2009). Au niveau de la formation, la réduction du temps de formation des enseignants et des modifications au niveau des statuts et des corps d'emploi ont eu des effets sur le niveau de recrutement des candidats (tous recrutés après le BEPC actuellement) et fort probablement des impacts sur la qualité de la formation dispensée, sur l'image de la profession et la motivation des enseignants. Selon les données de l'ISU (2012a), le taux annuel d'attrition est estimé à 6,3 % du corps enseignant, ce qui est considéré comme élevé par rapport aux pays de la sous-région (UNESCO-BREDA, 2009). Le taux élevé d'attrition a des impacts sur le recrutement des enseignants. Comme le souligne l'UNESCO-BREDA (2009, p. 31), cela signifie que « chaque année, il faut non seulement recruter suffisamment d'enseignants pour les postes nouvellement créés, mais également recruter des enseignants pour remplacer ceux qui cessent d'exercer soit du fait de départ à la retraite, de maladie, de décès, de nomination à des postes administratifs non enseignants, ou à la suite d'une démission de la fonction enseignante ». L'une des causes possibles de ce taux élevé d'attrition pourrait être le nombre élevé de départs de la profession enseignante, ce qui traduirait un problème de rétention dans le système. Malheureusement, les données permettant d'évaluer l'attrition liée aux départs de la profession ne sont pas disponibles.

Or, ces défis importants liés à l'attraction, la rétention et la motivation des enseignants s'inscrivent dans un contexte où la pénurie, bien qu'elle ait diminué de manière importante, est toujours réelle. Selon les estimations de l'ISU (2016e), le stock de nouveaux enseignants requis pour réaliser la SPU d'ici 2020 est de 31 713 enseignants pour pourvoir les nouveaux postes, en plus de 23 561 enseignants pour remplacer l'attrition. Le nombre total d'enseignants doit donc augmenter de 54,4 % entre 2015 et 2020. Les défis liés à l'attraction, au recrutement et à la rétention des enseignants dans le système représentent l'un des enjeux majeurs pour la réalisation de la scolarisation primaire universelle. Lorsque ce constat est mis en parallèle avec les inégalités régionales, le défi enseignant devient encore plus important.

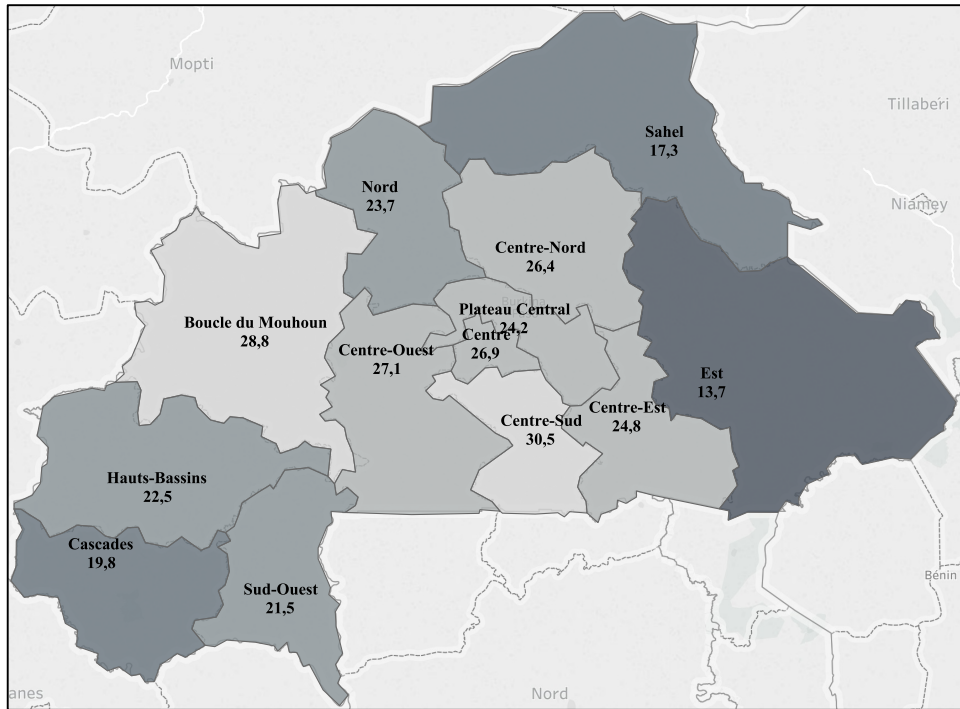
En effet, tel que discuté précédemment, le système éducatif burkinabè est caractérisé par des inégalités géographiques, tant au niveau de l'offre scolaire, qu'en termes d'allocation des enseignants. Kamano et al. (2010) ont réalisé une analyse sur le degré de cohérence entre le nombre d'enseignants dans une école et le nombre d'élèves. Les résultats révèlent « qu'environ 22 % du phénomène d'affectation des enseignants dans les écoles primaires publiques n'est pas lié au nombre d'élèves présents dans ces écoles, mais à d'autres critères. » (Kamano et al., 2010, p. 136) Cela démontre qu'il existe des problèmes au niveau du système d'affectation des enseignants dans l'ensemble du pays. Lorsque l'allocation des enseignants est étudiée au niveau des régions, les résultats de l'étude montrent que certaines régions (le Sud-Ouest et le Sahel) sont mieux dotées que d'autres (le Centre-Nord et l'Est).

On note une différence de 10,8 points dans le taux d'encadrement moyen [REE] entre la région du Sud-ouest (44,9) et celle du Centre-Nord (55,6). Dans l'ensemble, six régions présentent des taux d'encadrement supérieurs à la moyenne nationale (49,8) et sept en dessous. Ces données traduisent des insuffisances dans la gestion au niveau central de l'allocation des enseignants aux régions. (Kamano et al., 2010, p. 137)

Kamano et al. (2010, p. 137) proposent une analyse de la cohérence dans l'allocation des ressources. Leurs analyses permettent d'identifier le pourcentage d'écoles bien dotées dans chaque région, mais également la proportion d'écoles sous dotées et sur dotées. La figure 4 présente les différentes régions du Burkina Faso selon le pourcentage d'écoles bien dotées en enseignants. On remarque qu'une région se distingue du lot, soit la région de l'Est, avec seulement 13,7 % d'écoles bien dotées en ressources humaines. Le cas de la région de l'Est, qui présente la plus faible proportion d'écoles bien dotées, s'explique par le fait qu'elle présente le plus important pourcentage d'écoles surdotées (50,1 % des écoles), mais également un haut

pourcentage d'écoles sous-dotées (36,3 % des écoles). À l'inverse, les régions du Centre-Sud et de la Boucle du Mouhoun sont les régions où l'allocation des ressources est la plus cohérente.

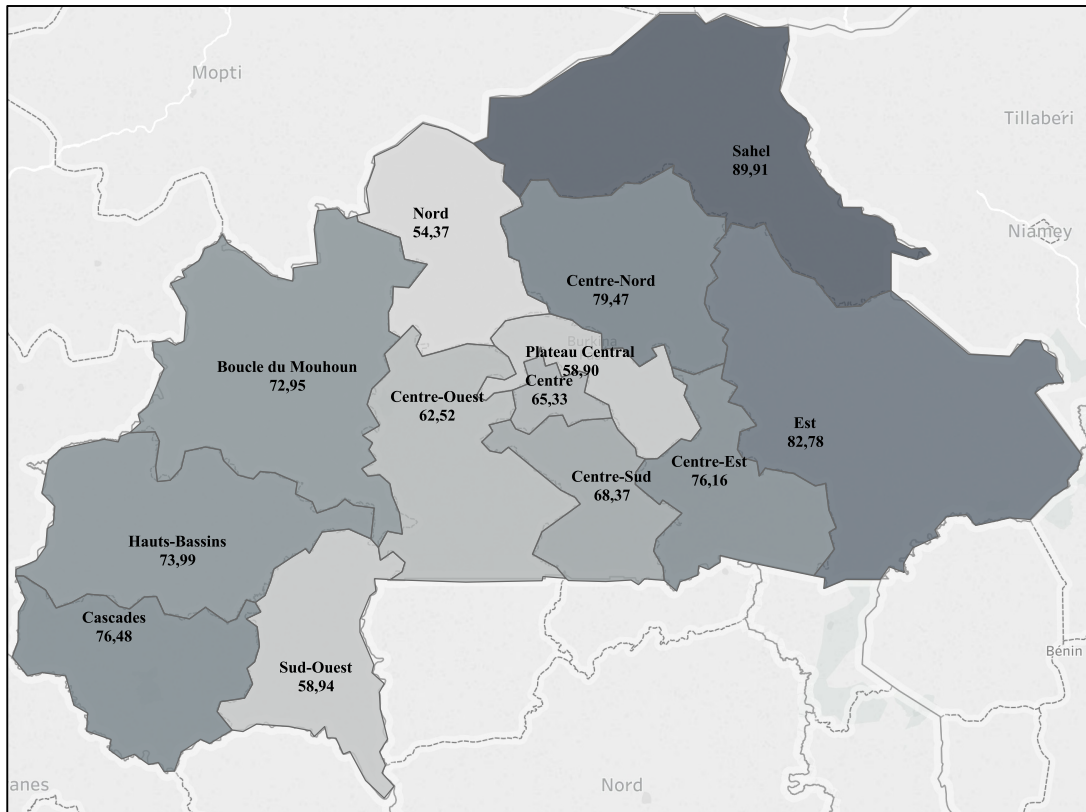
Figure 4 : Pourcentage d'écoles bien dotées en ressources humaines par région, Burkina Faso, 2006-2007



Source : auteure à partir des données de Kamano et al. (2010)

Dans la figure 5, nous utilisons les données du ministère pour évaluer les inégalités en termes de besoins d'enseignants. La carte présente l'indicateur d'intensité des pénuries d'enseignants, par région. Deux régions se démarquent des autres : le Sahel (IIPE=89,9) et l'Est (IIPE=82,78). Il s'agit des deux régions où les pénuries d'enseignants sont les plus sévères, plus de 80 enfants en âge d'être scolarisés au primaire par enseignants. Dans la région de l'Est, la problématique est plus complexe vu qu'il y a une importante pénurie d'enseignants dans un contexte marqué par un manque important de cohérence dans l'allocation des ressources. En analysant la question des ressources humaines en fonction de la zone géographique (milieux urbains/ruraux), il devient clair que les inégalités ne sont pas seulement présentes entre les régions, mais qu'elles sont également importantes entre les zones. Ainsi, en 2011, selon les données du MEBA (2011), le REE moyen est de 49,2 en zones rurales et de 45,5 en zones urbaines.

Figure 5 : Indice de pénurie d'enseignants par régions, Burkina Faso, 2010-2011



Source : auteure, à partir des données du MENA (2013a)

Il est plus ardu d'évaluer précisément les pénuries d'enseignants dans les zones rurales en raison de la non-disponibilité des données relatives à la population d'âge scolaire par type de milieu. Nous proposons donc une estimation à partir des données disponibles et des estimations de Kamano et al. (2010), qui évaluent que 82 % de la population en âge d'être scolarisée habite en zones rurales. Ces estimations tentent d'évaluer les inégalités géographiques en termes de pénuries d'enseignants, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Le tableau 8 présente ces données. Ces estimations montrent que les pénuries d'enseignants sont plus sévères dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Ainsi, dans les zones urbaines, l'IPE estimé à 40,9, équivalant au REE recommandé de 40, montre que le nombre actuel d'enseignants serait suffisant pour scolariser tous les enfants dans des conditions d'encadrement adéquates. En zones rurales, les pénuries sont plus sévères, avec un IPE estimé à 70,1, soit 30 enfants de plus par enseignants que la norme internationale recommandée. Les taux de scolarisation étant, on l'a vu

précédemment, beaucoup plus bas en zones rurales, c'est dans ces milieux que doit se concentrer l'augmentation des effectifs du corps enseignant pour permettre la réalisation des objectifs de l'EPT.

Tableau 8 : Estimation de l'indicateur d'intensité des pénuries d'enseignants (zones rurales/zones urbaines), Burkina Faso — 2011

Zones rurales	Population d'âge scolaire, primaire (estimation de l'auteure)	2 004 530
	Nombre d'enseignants	33 246
	IPE (estimation)	70,1
Zones urbaines	Population d'âge scolaire, primaire (estimation de l'auteure)	511 358
	Nombre d'enseignants	12 493
	IPE (estimation)	40,9

Source : Calculs de l'auteure à partir des données du MEBA (2011) et de Kamano et al. (2010)

En effet, selon l'étude réalisée par Dembélé et al (2005), seulement 15,33 % des élèves-maîtres interrogés souhaitent être affectés en zones rurales, ce qui démontre un faible pouvoir d'attraction des postes dans ces zones. Kyelem & Barro (2007, p. 95) suggèrent quant à eux que « [la] véritable entrave au développement du système scolaire burkinabè repose sur la gestion des affectations. Les zones rurales indigentes, hostiles ou austères sont désertées ou repoussées. Or, bien souvent, le recrutement des enseignants est fait en vue de pourvoir les zones rurales. » La préférence des enseignants pour des postes dans des écoles des zones urbaines ou semi-urbaines a des impacts sur la composition du corps enseignant et sur leur répartition sur le territoire.

Pour relever le défi de la scolarisation primaire universelle, il est donc primordial que le Burkina Faso trouve des solutions efficaces pour recruter des enseignants, mais également pour améliorer l'attraction et la rétention des enseignants en zones rurales. En présentant une analyse de la composition actuelle du corps enseignant, la section suivante permettra d'explorer encore plus finement les défis soulevés dans la présente section et de préciser notre analyse des enjeux liés à l'attraction, au recrutement et à la rétention des enseignants, plus particulièrement dans les zones rurales.

1.3.2 La composition actuelle du corps enseignant

Depuis 1960, de nombreux changements ont affecté le corps enseignant au Burkina Faso. Pendant longtemps, la non-disponibilité des données relatives aux enseignants rendait laborieuse toute tentative d'analyse de la composition du corps enseignant. Aujourd'hui, la disponibilité des données recueillies par le ministère de l'Éducation permet une analyse qui tient compte de la localisation géographique, mais également du corps professionnel, du sexe, du type de classe, de l'âge et de l'expérience.

Le tableau 9 présente la répartition des enseignants par sexe, corps et fonctions selon les milieux géographiques. En 2011, le pays recensait 45 739 enseignants du primaire dans le public et le privé (MEBA, 2011).

Tableau 9 : Répartition des enseignants par sexe et par corps, Burkina Faso [Public+Privé], 2011¹³

		Nombre d'enseignants par corps					Total	Détenant classe	Travaillant en :		
		Instituteur principal	Instituteur certifié	Instituteur adjoint certifié	Instituteur adjoint	Autre			Simple	Multigrade	Double-flux
Zones urbaines	F	184	3685	1220	1048	153	6290	4865	4561	80	225
	H	513	2446	668	2024	552	6203	4771	4260	408	109
	Total	697	6131	1888	3072	705	12 493	9636	8821	488	334
Zones rurales	F	62	2963	7291	254	244	10814	9906	9246	617	40
	H	814	9938	9412	636	1632	22 432	21 097	16 998	4039	59
	Total	876	12 901	16 703	890	1876	33 246	31 003	26 244	4656	99
Total national		1573	19 032	18 591	3962	2581	45 739	40 639	35 065	5144	433

Source : MEBA (2011)

Selon les données, 11,2 % des enseignants travaillaient dans des classes multigrades. Cette proportion est plus importante en milieux ruraux où se trouve la majorité des classes multigrades, qu'en milieux urbains (3,9 %). Le nombre d'enseignants « craie en main » était de

¹³ Il aurait été beaucoup plus intéressant de pouvoir présenter les données pour le public seulement, mais elles ne sont malheureusement pas disponibles.

40 639, ce qui représentait 88,8 % du nombre total d'enseignants. En milieux urbains, cette proportion était de 77,1 % alors qu'en milieux ruraux, elle était de 93,3 %. Le nombre d'enseignants tenant des fonctions autres que l'enseignement était donc beaucoup plus élevé en milieux urbains qu'en milieux ruraux, où cette proportion était très faible. Cela s'explique essentiellement par le fait que les structures administratives, où œuvre une majorité de ces enseignants, sont situées en ville. Parmi le corps enseignant, le pourcentage de femmes est de 37,4 %. Cet indicateur illustre une faible participation des femmes dans la profession enseignante, malgré les augmentations des dernières années (la proportion était de 23 % en 2001 selon l'ISU [2011c]). Les enseignantes sont majoritaires en zones urbaines, mais sous-représentées en zones rurales, où elles représentent seulement 32,5 % du corps enseignant. Ces données suggèrent que les difficultés d'attraction et de rétention des femmes dans les écoles des zones rurales sont plus importantes que pour les hommes. Kyélem & Barro (2007, p. 97) soutiennent que « [s'] il y a des zones géographiques que les enseignants évitent autant que faire se peut, les maîtres dans cet art de l'évitement des lieux ou postes indésirables demeurent les femmes enseignantes. Certaines d'entre elles n'hésitent pas à contracter des « mariages blancs » afin de rester en ville. » Il semble qu'au-delà des conditions de travail difficiles caractérisant les zones rurales, des barrières sociales limitent les affectations des enseignantes dans les zones rurales (UNESCO-BREDA, 2009). Le problème de l'attraction et de la rétention des enseignants en zones rurales est donc particulièrement important chez les enseignantes. Or, des recherches ont démontré que « les femmes se révèlent aussi efficaces que leurs collègues masculins dans l'exercice du métier d'enseignant, mais qu'elles ont en particulier un impact positif sur le maintien des filles à l'école » (Mapto Kengne & Mingat, 2002, cités par UNESCO-BREDA (2009, p. 128). Au Burkina Faso, les filles accèdent et achèvent le cycle primaire en moins grand nombre que les garçons. L'attraction, le recrutement et la rétention d'enseignantes dans les zones rurales pourraient donc avoir des impacts positifs sur la scolarisation des filles.

Le tableau 9 montre la répartition des enseignants en fonction des différents corps d'emploi. L'Institut de statistique de l'UNESCO considère qu'un enseignant formé est « [un] enseignant ayant reçu la formation pédagogique organisée minimale (avant ou en cours d'emploi) requise pour enseigner dans un niveau donné et dans un pays donné » (ISU, 2012b). De son côté, l'INSD (2010a, p. 45) définit le personnel enseignant qualifié du primaire comme un « Enseignant titulaire d'un des diplômes suivants : Certificat élémentaire d'aptitude

pédagogique (CEAP), Certificat d'aptitude pédagogique (CAP) ou Certificat supérieur d'aptitude pédagogique (CSAP). » Ainsi, les instituteurs adjoints sans certificat professionnel sont les seuls à être considérés comme non-formés au regard des normes minimales nationales. Au niveau national, les corps les plus représentés sont les instituteurs certifiés et les instituteurs adjoints certifiés. On observe cependant des disparités géographiques. En milieux ruraux, le corps le plus représenté est celui des instituteurs adjoints certifiés alors qu'en milieux urbains, les instituteurs certifiés sont majoritaires. Les enseignants de milieux urbains tendent donc à avoir un statut professionnel plus élevé que ceux de milieux ruraux. Les instituteurs adjoints, considérés non-formés, sont quant à eux moins nombreux en milieux ruraux (2,6 %) qu'en milieux urbains (24,6). %).

Tableau 10 : Répartition des enseignants par sexe, âge et nombre d'années d'expérience, Burkina Faso (Public+Privé), 2011

		Âge					Total	Nombre d'années d'expérience				
		Moins de 30	[30 – 40]	[41-50]	Plus de 50	Indéterminé		[1-5]	[6-10]	[11-15]	Plus de 15	Indéterminé
Urbain	Femmes	1080	3596	1460	142	12	6290	1943	2009	922	1270	146
	Hommes	1259	2973	1595	348	27	6203	2042	1306	985	2995	291
	Total	2339	6569	3055	490	39	12 493	3985	3315	1907	4265	437
Rural	Femmes	4473	5773	457	13	97	10 814	7306	2766	308	183	251
	Hommes	6348	13 461	2321	141	156	22 432	10 031	7422	2471	2200	308
	Total	10 821	19 234	2778	154	253	33 246	17 337	10 188	2779	2383	559
Total national		13 160	25 803	5833	644	292	45 739	21 322	13 503	4686	6648	996

Source : MEBA (2011)

Le MEBA (2011) présente également des données importantes liées à l'âge des enseignants et à leurs années d'expérience. Ces données sont présentées dans le tableau 10. On observe qu'au niveau national, les enseignants sont relativement jeunes, puisque 85,2 % d'entre eux ont moins de 40 ans. La proportion d'enseignants de moins de 40 ans est plus élevée en milieux ruraux qu'en milieux urbains (71,3 %). Les enseignants les plus âgés (41 ans et +), quant à eux, se retrouvent plus fréquemment en milieux urbains qu'en milieux ruraux, où ils ne

représentent que 10,6 % du corps enseignant. Cette tendance est appuyée par les données sur le nombre d'années d'expérience, qui confirme que les enseignants les plus expérimentés sont majoritairement en poste dans les écoles des milieux urbains. En effet, en milieux ruraux, 82,8 % des enseignants cumulent 10 ans d'expérience ou moins alors qu'en milieux urbains, cette proportion est de seulement 58,4 %. En milieux ruraux, seulement 7 % des enseignantes ont plus de 10 ans d'expérience. Au niveau des enseignants cumulant plus de 15 années d'expérience, leur nombre est supérieur en milieux urbains. Ils représentent environ 9 % des enseignants et 2 % des enseignantes en milieux ruraux et 48,3 % des enseignants et 20,2 % des enseignantes en milieux urbains. Les femmes enseignantes ont donc, en général, moins d'années d'expérience que leurs collègues masculins, particulièrement en zones rurales, où les femmes cumulant plus de 10 ans d'expérience sont sous-représentées. Ces données suggèrent donc que les enseignants les plus âgés et les plus expérimentés occupent des postes majoritairement situés en milieux urbains alors que les écoles des milieux ruraux doivent composer avec des enseignants plus jeunes et moins expérimentés et que ce phénomène est particulièrement marqué chez les enseignantes.

Les données présentées ci-dessus mettent en évidence un problème de rétention des enseignants les plus âgés et les plus expérimentés dans les écoles des zones rurales. Ce constat est partagé par Kyélem & Barro (2007). Selon Bernard, Tiyaab & Vianou (2004), l'ancienneté est également un facteur important pour expliquer la motivation des enseignants et leur désir de rester dans la profession. Par ailleurs, l'instabilité du personnel et le fait que le manque d'expérience soit la principale caractéristique des enseignants des écoles rurales ont très probablement des impacts sur la qualité de l'enseignement. La rétention des enseignants les plus âgés et les plus expérimentés en zones rurales, et plus particulièrement des femmes, est donc un défi important, dont les enjeux sont principalement liés à la qualité de l'enseignement dispensé et à la motivation des enseignants.

L'analyse réalisée à partir des données les plus récentes sur le corps enseignant a permis de préciser davantage la nature des défis associés à la réponse aux besoins quantitatifs et qualitatifs en zones rurales au Burkina Faso. Quatre principaux défis ont été identifiés :

- 1) Recruter un nombre d'enseignants suffisant pour assurer la scolarisation primaire universelle et améliorer les conditions d'encadrement dans les zones rurales.
- 2) Rendre les affectations en zones rurales plus attrayantes, en particulier pour les enseignantes.

- 3) Retenir les enseignants en zones rurales, en particulier les femmes et les enseignants les plus âgés et expérimentés.
- 4) Assurer une meilleure allocation des ressources dans les écoles en améliorant le système d'affectation.

L'un des moyens dont le pays dispose pour agir sur ces enjeux est l'ensemble des instruments de gestion des enseignants. Or, malgré les très nombreuses réformes des politiques de gestion des enseignants depuis l'Indépendance, les pénuries d'enseignants sont toujours aussi criantes dans les zones rurales. Il existe cependant très peu de recherches se penchant sur les enjeux spécifiques des politiques de gestion des enseignants en zones rurales, et particulièrement dans le contexte burkinabè. Ainsi, pour combler un manque dans la recherche et pouvoir éclairer les décisions politiques futures, il est essentiel de réaliser un diagnostic des politiques de gestion des enseignants en zones rurales.

1.4 Objectifs de l'étude

Cette recherche s'inscrit donc d'abord dans la perspective de la réalisation des objectifs de la scolarisation primaire universelle. En se concentrant sur les défis propres aux milieux ruraux, elle vise à contribuer à la réflexion et la planification des futures politiques de gestion des enseignants. Dans le contexte éducatif actuel du Burkina Faso, cette recherche présente donc une pertinence sociale importante puisqu'elle cherche à comprendre comment les politiques de gestion des enseignants peuvent avoir une influence sur les pénuries d'enseignants entravant les efforts de scolarisation primaire universelle. Actuellement, la question des pénuries d'enseignants en zones rurales bénéficie d'une attention particulière, entre autres au sein des différentes institutions de l'UNESCO. Cependant, la recherche est actuellement axée sur les pays d'Afrique anglophone et émane surtout des organismes internationaux. Or, de nombreuses différences caractérisent les systèmes éducatifs des pays d'Afrique anglophone et francophone. Par ailleurs, il est important que les organismes internationaux, qui interviennent directement auprès des pays dans le cadre de projets de coopération internationale et/ou d'aide au développement, ne soient pas les seules instances productrices de résultats de recherche sur les questions des pénuries d'enseignants. D'un point de vue scientifique, cette recherche permettra de combler un manque dans la littérature, notamment dans le domaine de la gestion des

enseignants en Afrique subsaharienne francophone, mais également dans l'analyse des politiques mises en œuvre dans le contexte africain. Très peu de chercheurs s'étant, à ce jour, intéressés aux problématiques des pénuries d'enseignants en Afrique subsaharienne, et plus largement dans les pays en développement, cette étude permettra la production de nouveaux savoirs qui pourront être réinvestis dans le champ des sciences de l'éducation, mais également dans celui de la gestion publique, en tenant compte des spécificités particulières aux pays francophones d'Afrique. Cette recherche a donc une grande pertinence, à la fois sociale, politique et scientifique.

Notre recherche a pour objet les politiques de gestion des enseignants en zones rurales actuellement mises en œuvre au Burkina Faso, et notre démarche de recherche est sous-tendue par les objectifs de recherche suivants :

1. Décrire les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales burkinabè ;
2. Documenter la mise en œuvre de ces instruments d'action publique ainsi que leurs effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans ces zones.

La réalisation de ces objectifs nous permettra de répondre aux questions suivantes : Quels sont les instruments d'action publique mis en place pour répondre aux besoins quantitatifs d'enseignants dans les zones rurales et/ou éloignées burkinabè ? Comment sont-ils mis en œuvre et avec quels effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans ces zones ?

Chapitre 2

LE CADRE CONCEPTUEL

Dans ce chapitre, nous précisons les concepts associés à notre objet de recherche, en vue d'identifier les modèles qui guideront notre méthodologie, et finalement d'élaborer un modèle d'analyse. Dans un premier temps, une recension des écrits sur l'analyse de la mise en œuvre d'une politique éducative nous permettra d'inscrire notre recherche dans une approche théorique particulière. Par la suite, une recension d'écrits sur la gestion des enseignants dans les zones rurales contribuera à clarifier ces politiques et leur contexte d'application. Pour terminer, nous proposons un modèle pour l'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales, prenant appui sur la littérature existante.

2.1 L'analyse de la mise en œuvre d'une politique éducative

L'étude des politiques publiques s'inscrit dans un ensemble de disciplines des sciences sociales, entre autres la sociologie, la science politique, l'histoire, l'économie, le droit et la gestion (Commaille, 2010 ; Knoepfel, Larrue, Varone et Savard, 2006 ; Lascoumes, Le Galès et Singly, 2012 ; Muller, 2011). Cette interdisciplinarité se traduit par une pluralité des approches privilégiées pour aborder l'analyse des politiques publiques et leur objet. Dans un premier temps, nous définissons le concept de « politique publique » et ses composantes, puis présentons les modèles et les approches en analyse des politiques publiques. Par la suite, nous nous concentrons sur une phase particulière des politiques publiques, soit la phase de mise en œuvre, et sur le rôle des acteurs.

2.1.1 L'analyse des politiques publiques

Selon Dye (1998), dont la définition est traduite et reprise par Lascoumes et al. (2012), Lemieux (2002) et Hassenteufel (2008), une politique publique est initialement définie comme un programme d'action gouvernemental pouvant englober à la fois « tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. » (Lascoumes et al., 2012, p. 13) Thoenig (2010) et Muller (1985) soulignent quant à eux la distinction entre deux logiques distinctes de l'action publique.

L'intervention publique s'organise autour de deux logiques ayant chacune leur propre rationalité : la logique territoriale et la logique sectorielle. Dans le premier cas, le système social à réguler est un territoire géographique : intervention dans le cadre d'une circonscription donnée (région, département...) ou dans une zone à statut particulier (par exemple la montagne). [...] Dans le second cas, l'État cherche à régler la reproduction d'une entité beaucoup plus abstraite constituée par un domaine d'activité découpé verticalement : la santé, l'industrie, la défense, l'urbanisme, les transports ou l'agriculture. Ces deux logiques d'intervention sont très différentes, parce qu'elles renvoient à deux dialectiques sociales bien distinctes : d'un côté, c'est la relation entre centre et périphérie qui est au cœur de l'intervention étatique, de l'autre, c'est la dialectique global-sectoriel qui est en cause. (Muller, 1985, p.166).

Finalement, Hassenteufel (2008, p. 7) précise les concepts-clés de cette définition en explicitant les liens entre eux.

L'expression « politiques publiques » repose donc sur deux notions fondamentales : celle d'État et celle de programme d'action. Les politiques publiques correspondent à l'ensemble des actions de l'État. L'étude des politiques publiques est donc l'étude de l'État en action. L'analyse des politiques publiques s'interroge sur le pourquoi, le comment et les effets de l'action étatique, mais aussi sur ce que les autorités pourraient faire puisque, comme l'écrit Thomas Dye, « la politique publique est tout ce que les gouvernements décident de faire ou de ne pas faire. » (1998, p.1).

Plusieurs auteurs proposent de définir les principales composantes d'une politique publique. Muller (2011), à partir des écrits de Mény et Thoenig (1989), suggère qu'une politique publique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes (la substance de la politique) ; qu'elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire et explicite ; qu'elle s'inscrit dans un cadre général d'action ; qu'elle cible un public précis ; et qu'elle définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre. Dans la même optique, Thoenig (2010) avance pour sa part que les interventions de l'État prennent trois formes, soit les contenus, les prestations et les effets, et qu'elles se déploient au travers des relations avec des acteurs sociaux collectifs ou individuels. Lascoumes et Le Galès (2010, p. 325) soulignent quant à eux que « [l'] action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus. » Lemieux (2002) propose quant à lui une définition qui

intègre sensiblement les mêmes composantes, tout en mettant l'accent sur le caractère évolutif des politiques publiques et l'importance de l'environnement dans lequel s'inscrit le problème public auquel la politique cherche une solution. Ces composantes mettent en évidence l'importance des instruments et des acteurs dans une politique publique, également considérés comme centraux par plusieurs auteurs, dont Hassenteufel (2008, p. 9) :

L'analyse des politiques publiques cherche à répondre à trois questions fondamentales :

1. Pourquoi des politiques publiques sont-elles mises en place ?
2. Comment les acteurs impliqués agissent-ils ?
3. Quels sont les effets de l'action publique ?

Ces trois questions correspondent aux trois composantes principales d'une politique publique : ses fondements (ce qui renvoie à ses finalités et donc à ce qui motive son existence) ; les instruments d'action (qui permettent aux acteurs d'agir) ; et le public (sur lequel l'action publique exerce ses effets). Elles correspondent aussi aux trois séquences clés d'une politique publique : la définition et la mise à l'agenda des problèmes sur lesquels agir, l'adoption de décisions, enfin la mise en œuvre concrète de celles-ci. [...].

Cette conceptualisation rejoint celle proposée par Lemieux (2002), Muller (2011), Thoenig (2010) et Lascoumes et Le Galès (2010), malgré les différences au niveau du vocabulaire utilisé. Elle reprend également celle proposée par Honig (2006), qui souligne les trois dimensions d'une politique éducative : les buts, les instruments et les cibles. La conceptualisation proposée par Hassenteufel (2008) a l'avantage de lier les dimensions entre elles, mais également avec les cycles des politiques publiques et les visées de l'analyse des politiques publiques. C'est donc ces dimensions qui seront retenues dans cette recherche.

Les fondements d'une politique publique font référence à une orientation plus ou moins explicite en lien avec le problème public à résoudre et les finalités de la politique (Hassenteufel, 2008). Muller (1996) utilise plutôt le terme « référentiel » pour désigner les fondements, dans la perspective d'une approche cognitive des politiques publiques.

Comme l'ont souligné de nombreux auteurs [...], chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème (le problème agricole, le problème de l'exclusion, ...), d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle contribue à faire exister (les agriculteurs modernisés, les exclus, ...) et d'une théorie du changement social. Ce référentiel est un espace de sens qui donne à voir le monde. (Muller, 1996, p. 101)

Les fondements sont associés à la question du « pourquoi » de l'action publique et permettent d'orienter le choix des instruments de la politique en fonction du problème public à résoudre. Le problème public se définit pour sa part comme un problème social reconnu par les autorités publiques (Knoepfel et al., 2006). Trois conditions doivent être réunies pour que l'on puisse parler d'un problème public : « (1) la constitution d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers, (2) le développement d'une controverse ou d'un débat public et (3) l'existence d'un

conflit entre les groupes sociaux organisés et les autorités publiques. » (Garraud, 1990, p. 20 cité dans Knoepfel et al., 2006, p. 142)

L'instrument d'action publique est défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » (Lascoumes et Le Galès, 2010, p. 325) Les instruments font donc le lien entre les fondements de la politique et le public cible. Les dispositifs techniques font référence à la mesure, au calcul, aux règles de droit et aux procédures alors que les dispositifs sociaux sont de l'ordre du symbole et de la représentation. Selon Hood (1983), cité dans Hassenteufel (2008), il est possible de distinguer quatre leviers principaux de l'action publique, soit l'information, les outils juridiques, l'argent et les ressources organisationnelles. Ces leviers peuvent être considérés comme des types d'instruments d'ordre technique, selon la définition de Lascoumes & Le Galès (2010).

L'instrumentation de l'action publique renvoie à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix. À titre indicatif, on peut dresser un catalogue minimal de ces instruments : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel. L'observation montre cependant qu'il est exceptionnel qu'une politique, et même qu'un programme d'action au sein d'une politique, soit mono-instrumentale. On constate le plus souvent une pluralité d'instruments mobilisés, ce qui pose alors la question de leur coordination. (Lascoumes et Le Galès, 2010, p. 326-327)

Par ailleurs, Lascoumes et Le Galès (2005) distinguent différents niveaux de l'observation des instruments d'action publique : l'instrument, la technique et l'outil. L'instrument est considéré comme un type d'institution sociale (par exemple, la réglementation), alors que la technique est un dispositif concret d'opérationnalisation de l'instrument (par exemple, le type de loi ou de décret) et l'outil fait référence au micro dispositif inclus dans une technique (par exemple, le type d'obligation prévu par un texte). Dans la présente thèse, nous conservons le vocable « instrument d'action publique » dans son sens général, tout en gardant à l'esprit ces différents niveaux d'analyse dans notre description et notre analyse des instruments étudiés. Les instruments peuvent faire l'objet d'une analyse particulière permettant de comprendre comment les acteurs impliqués agissent, mais également les effets des choix d'instruments d'action publique. Ce choix est d'autant plus pertinent que, comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2005, p. 11), « [l]a sociologie de l'État et du gouvernement s'intéresse depuis longtemps à la question des technologies de gouvernement, dont celle des instruments d'action publique. Mais,

elle met rarement ce thème au centre de l'analyse. Les instruments de l'action publique représentent donc un domaine encore relativement peu exploré. » Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte particulier de l'Afrique subsaharienne, et c'est dans cette perspective que nous avons choisi de nous centrer sur les instruments d'action publique dans le cadre de notre analyse des politiques.

Finalement, le public correspond aux individus visés par la politique publique : « Les instruments de politiques publiques visent un public ciblé, plus ou moins large en fonction de la nature de la politique publique [...]. » (Hassenteufel, 2008, p. 10) Le public cible peut être composé de personnes (physiques ou morales) et des organisations de ces personnes « dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in) directe du problème collectif que la politique cherche à résoudre. » (Knoepfel et al., 2006, p. 60) La politique et les instruments choisis permettent donc d'orienter le comportement des acteurs ciblés en agissant directement sur celui-ci ou sur l'environnement de ces acteurs (Knoepfel et al., 2006). Selon Hassenteufel (2008), la question des effets d'une politique publique et de ses instruments sur le public cible renvoie à l'analyse de la mise en œuvre des décisions publiques.

Dans cette recherche, nous utiliserons la définition proposée par Thomas Dye (1998), en y ajoutant les trois composantes identifiées par Hassenteufel (2008) et les deux logiques d'action proposées par Muller (1985). Ainsi, une politique publique sera comprise comme un programme d'action gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire pouvant englober à la fois tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire. Trois composantes sont considérées comme centrales dans les politiques publiques et leur analyse, soient les fondements de la politique, les instruments d'action publique et le public cible. Nous nous intéressons aux politiques éducatives du Burkina Faso, et plus particulièrement aux politiques de gestion des enseignants en zones rurales. Nous considérons que ces politiques recourent la définition d'une politique publique puisqu'elles réfèrent à un programme d'action (comprenant ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire) s'inscrivant dans une double logique sectorielle (éducation primaire) et territoriale (zones rurales) et visant à répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants (finalité et public cible) pour résoudre les pénuries d'enseignants en zones rurales et permettre d'assurer l'accès de tous les enfants à une éducation primaire de qualité (problème public). En cohérence avec nos objectifs de recherche, notre démarche méthodologique, s'inspirant entre autres de l'analyse des politiques publiques,

nous permettra d'identifier les instruments d'action publique choisis et de comprendre leur fonctionnement et leurs effets au travers l'analyse du processus de mise en œuvre.

Nous l'avons souligné, l'analyse des politiques publiques s'interroge sur le pourquoi, le comment et les effets de l'action publique, ce qui a été mis en relief avec trois séquences clés d'une politique publique (Hassenteufel, 2008). En effet, les politiques publiques comportent plusieurs étapes, dont le nombre varie d'un auteur à l'autre, tout en se recoupant. La littérature dans le domaine de l'analyse des politiques publiques retient, en général, le modèle d'analyse séquentielle développé par Charles O. Jones en 1970 (Harguindeguy, 2010 ; Hassenteufel, 2008 ; Knoepfel et al., 2006).

Appliquée au domaine de l'action publique, la notion de cycle [étape] constitue l'ensemble des opérations nécessaires au déroulement d'une politique publique. Le concept de cycle de politiques publiques est à replacer dans le cadre de l'analyse séquentielle des politiques publiques initiée aux États-Unis dans les années 1950 par Harold D. Lasswell, par opposition au modèle d'analyse cognitif développé aux États-Unis par certains chercheurs comme Paul A. Sabatier et, en France, par Bruno Jobert et Pierre Muller. (Harguindeguy, 2010, p. 196).

Jones (1970) propose d'étudier les politiques publiques en fonction de cinq cycles : l'identification du problème (intégration du problème dans le travail gouvernemental), le développement du programme (phase de formulation et de légitimation des méthodes, des instruments et solutions proposées), la mise en œuvre (phase d'application des décisions), l'évaluation du programme (mise en perspective des résultats du programme) et la terminaison du programme (phase de clôture de l'action ou mise en place d'une nouvelle action). Le concept de cycle présente trois caractéristiques importantes, soit : 1) un caractère ordonné et mutuellement exhaustif ; 2) un caractère récurrent ; et 3) un caractère divisible, permettant au chercheur de se concentrer sur un cycle en particulier, lui-même dissociable en sous-phases ordonnées, répétitives et divisibles à leur tour (Harguindeguy, 2010).

L'approche séquentielle des politiques publiques présente de nombreux avantages, mais également certaines limites. Au titre des avantages, Knoepfel, Larrue, Varone & al. (2006) présentent une synthèse des écrits soulignant le fait que cette approche permet de prendre en compte l'existence de boucles de rétroactions tout au long du processus, qu'elle permet d'identifier, pour chaque cycle, des enjeux et des acteurs impliqués, mais également de formuler des questions d'analyse, hypothèses et théories partielles et, finalement, qu'elle offre la possibilité de combiner l'analyse de politiques publiques avec une vision rationalisante de l'action publique (lien entre objectifs, moyens et résultats). Harguindeguy (2010) souligne quant

à lui le fait que le caractère ordonné de cette approche permet de trier et de hiérarchiser les données, facilitant ainsi le travail de l'analyste, et que cette approche permet la construction d'unités de comparaison par la constitution de phases identiques et l'intégration d'une dimension sociologique à l'analyse. Cependant, plusieurs auteurs soulignent la dérive associée à une utilisation trop rigide du modèle et son caractère ordonné (Harguindeguy, 2010 ; Knoepfel et al., 2006 ; Muller, 2011), mais également le fait que certaines étapes soient parfois difficiles à identifier (Harguindeguy, 2010 ; Hassenteufel, 2008 ; Muller, 2011), et que « le caractère divisible des différentes phases peut pousser le chercheur à favoriser l'étude d'un épisode au détriment du processus général et à perdre le sens de l'action publique entreprise. » (Harguindeguy, 2010, p. 198). Sur ce dernier point, Knoepfel et al. (2006, p. 43) abondent dans le même sens en soulignant que « [l]e modèle du cycle d'une politique s'inscrit dans une interprétation légaliste de l'action publique (approche : "top down") et centrée sur l'action de l'État, sans prendre en compte une approche partant des acteurs sociaux et de leur contexte (approche "bottom up"). » Ce dernier inconvénient est cependant contrebalancé par le fait que l'utilisation de l'approche séquentielle n'exclue pas le recours aux concepts et méthodes des autres approches de l'analyse des politiques publiques :

L'évolution contemporaine du concept de cycle de politiques publiques est paradoxale. Par un phénomène de sédimentation, la notion de cycle semble s'être profondément ancrée dans l'imaginaire collectif des chercheurs en analyse des politiques publiques, et constitue même l'essentiel de la praxis des évaluateurs de programmes gouvernementaux. Une revue de la littérature récente montre ainsi que la plupart des analyses de politiques publiques continuent à emprunter le concept de cycle, même si c'est parfois de manière latente. C'est le cas des études portant spécifiquement sur la « mise sur agenda », la « formulation », la « décision », la « mise en œuvre », l'« évaluation » ou la « terminaison » qui réutilisent largement l'outil « cycle » sans le citer explicitement. (Harguindeguy, 2010, p. 200)

Knoepfel et al. (2006) présentent une synthèse des courants et des modèles privilégiés dans l'analyse des politiques publiques à partir des écrits de Meny & Thoenig (1989) et de Muller (1996). Les modèles sont regroupés au sein de trois grands courants d'analyse des politiques publiques.

Le premier courant, s'inscrivant dans les sciences politiques, est celui de l'analyse publique centrée sur les théories de l'État, qui cherche à « expliquer l'essence même de l'action publique, les politiques étant alors interprétées comme des "révélateurs" de sa nature. » (Knoepfel et al., 2006, p. 4). Trois modèles théoriques sont associés à ce courant : 1) le modèle de l'État au guichet, s'inscrivant dans une approche pluraliste concevant les politiques publiques

comme des réponses à des demandes sociales ; 2) le modèle mettant l'accent sur l'État comme instrument au service soit d'une classe (approche néo-marxiste), soit de groupes spécifiques (approche néo-managériale) ; et 3) le modèle insistant sur la distribution des pouvoirs et sur les interactions entre acteurs, par le biais de la représentation et de l'organisation des différents intérêts sectoriels ou catégoriels (approche néo-corporatiste), soit par le biais des organisations et règles institutionnelles qui encadrent ces interactions (approche néo-institutionnaliste) (Knoepfel et al., 2006). Le deuxième courant est celui de l'explication du fonctionnement de l'action publique, dont le but est de comprendre les modes opératoires ou la logique de l'action publique par une mise en évidence de permanences, de règles générales de fonctionnement. Il vise donc le développement d'une meilleure connaissance des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques, afin de mettre au point un savoir utilisable pour et dans le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Ce courant emprunte à plusieurs approches, dont les sciences de l'administration, la sociologie, les sciences économiques et les sciences de l'information (Knoepfel et al., 2006). Finalement, le dernier courant est celui de l'évaluation des effets de l'action publique, qui cherche à évaluer les résultats de l'action publique et ses effets sur la société au regard des objectifs poursuivis.

Comme l'a souligné Harguindeguy (2010), ces courants sont souvent utilisés en combinaison avec l'approche d'analyse séquentielle. Les chercheurs s'intéressant à l'un ou l'autre des cycles des politiques publiques vont donc développer des approches, des outils et des méthodes d'analyse particulières en fonction du cycle étudié, mais également du courant dans lequel ils se situent.

La présente recherche s'inscrit dans le courant explicatif du fonctionnement de l'État, visant le développement d'un savoir utilisable pour et dans le processus de mise en œuvre d'une politique publique, soit les politiques de gestion des enseignants en zones rurales. Dans une perspective inspirée des sciences administratives et de la sociologie, nous nous intéresserons aux instruments de l'action publique, ainsi qu'à leurs effets sur le public cible. Nous nous concentrerons donc sur un cycle particulier d'une politique publique, soit la mise en œuvre, afin d'identifier les instruments d'action publique utilisés pour répondre aux besoins d'enseignants en zones rurales, mais également de documenter leur mise en œuvre et leurs effets ?.

2.1.2 La mise en œuvre d'une politique publique dans le secteur éducatif

Nous avons fait le choix de centrer l'analyse sur un cycle particulier des politiques publiques, soit la mise en œuvre. La mise en œuvre des politiques publiques fait référence à la troisième séquence du modèle d'analyse séquentielle (Jones, 1970 ; Knoepfel et al., 2006 ; Megie, 2010). Les approches et modèles d'analyse ont beaucoup évolué au fil du développement de la recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette section, nous présentons l'évolution du domaine et des approches d'analyse puis proposons une définition opérationnelle du concept de mise en œuvre.

La mise en œuvre correspond à l'étape post-décisionnelle, suivant la séquence du développement du programme du modèle de Jones (1970), « au cours de laquelle différents acteurs prennent le relais des décideurs, sont formellement mandatés afin de réaliser ou de faire réaliser le programme d'actions contenu dans la politique. » (Lessard, Desjardins, Schwimmer et Anne, 2008, p. 157). Megie (2010, p. 343), à partir des écrits de Hill & Dupe (2009), suggère que « [l]a mise en œuvre ou *implémentation* d'une politique publique constitue le processus d'application des décisions. Parler de mise en œuvre permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales. » Cette confrontation entre la décision et la réalité peut être étudiée par le biais des interactions entre la politique, les lieux de la mise en œuvre et les acteurs (Honig, 2006). C'est dans cette optique que nous avons choisi de centrer notre étude sur la phase de mise en œuvre des instruments d'action publique visant à combler les besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants en zones rurales. Nous nous intéressons plus particulièrement à la confrontation des décisions avec la réalité des enseignants, du contexte du marché du travail des enseignants, mais également des caractéristiques du contexte rural et des capacités de mise en œuvre des autorités locales.

Plusieurs auteurs reconnaissent trois phases dans le développement du domaine de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques (Hassenteufel, 2008 ; Honig, 2006 ; Lascoumes et al., 2012 ; Lessard et al., 2008 ; Megie, 2010). Honig (2006), à partir d'une revue de la recherche essentiellement anglo-saxonne, propose d'expliquer le développement du domaine en trois vagues.

La première vague, qui émerge dans les années 1960, se concentre sur ce qui a été mis en œuvre. Les politiques étant construites à partir d'une approche « top down » (Honig, 2006), les chercheurs s'intéressent aux interactions entre les acteurs du centre et ceux de la périphérie et à la dynamique et aux mécanismes qui font qu'une politique s'applique ou ne s'applique pas (Megie, 2010). L'acteur individuel responsable de la mise en œuvre, perçu comme un acteur essentiel, mais motivé par ses intérêts personnels, est donc au centre des intérêts de recherche : il s'agit de renseigner le processus de mise en œuvre pour permettre aux décideurs de développer des politiques permettant d'assurer la conformité des acteurs de la mise en œuvre (Honig, 2006), ce qui correspond au deuxième courant explicatif du fonctionnement de l'État (Knoepfel et al., 2006).

La deuxième vague, marquant les années 1970, se caractérise par une attention accrue à ce qui a été mis en œuvre au fil du temps. Durant cette période, différentes approches d'analyse de la mise en œuvre se développent, dont certaines se concentrant plus particulièrement sur les acteurs du niveau local, dont les groupes cibles, et notamment sur les mécanismes de négociation, de persuasion et d'échange entre les acteurs des différents niveaux (approche « bottom-up ») (Megie, 2010). Cette approche permet de s'intéresser aux variations dans les processus de mise en œuvre en explicitant l'importance des politiques, des acteurs et des lieux en tant qu'éléments cruciaux des processus de médiation caractérisant la mise en œuvre (Honig, 2006). « Furthermore, the general orientation to knowledge-building about implementation during this decade reflected persistent concerns with closing the gap between policy makers' intentions and implementers' actions and reinforcing top-down command-and-control relationships between policy makers and implementers. »¹⁴ (Honig, 2006, p. 7)

La troisième vague débute dans les années 1980 et se caractérise par un intérêt grandissant pour la mise en œuvre vue sous l'angle de ce qui fonctionne (« *what works* »). Conciliant une approche « top-down » et une approche « bottom-up », une compréhension plus nuancée de la signification des politiques, des acteurs et des lieux commence à prendre forme et l'accent est mis sur l'étude des instruments des politiques pour comprendre l'efficacité de la mise en œuvre

¹⁴ En outre, l'orientation générale de la construction de la connaissance sur la mise en œuvre durant cette décennie reflète une volonté persistante de combler l'écart entre les intentions des décideurs politiques et les actions des acteurs de la mise en œuvre et, dans une perspective *top-down*, de renforcer les relations de commandement et de contrôle entre les décideurs et les acteurs de la mise en œuvre. » (Notre traduction).

d'une politique (Honig, 2006). L'intérêt pour l'importance des lieux de la mise en œuvre d'une politique croît également :

Studies in the 1980s also began to elaborate the places that mattered to implementation in several respects. For one, places included geographic locations and jurisdictions such as states that had received little attention in prior waves of reform and research. Studies revealed that these locations and jurisdictions varied in terms of their politics, culture, and histories in ways that helped to explain their differing responses to policy directives (Fuhrman et al., 1988, p. 64). (Honig, 2006, p. 9)¹⁵

Ainsi, l'analyse de la mise en œuvre se concentre de plus en plus sur les interactions entre la politique, le lieu de sa mise en œuvre et les acteurs pour comprendre ce qui fonctionne le mieux dans un contexte particulier. Selon Honig (2006, p. 10), la recherche sur la mise en œuvre des politiques en éducation entre dans une nouvelle ère.

Implementation research should aim to reveal the policies, people, and places that shape how implementation unfolds and provide robust, grounded explanations for how interactions among them help to explain implementation outcomes. The essential implementation question then becomes not simply "what's implementable and works", but what is implementable and what works for whom, where, when, and why? (Honig, 2006, p. 2)¹⁶

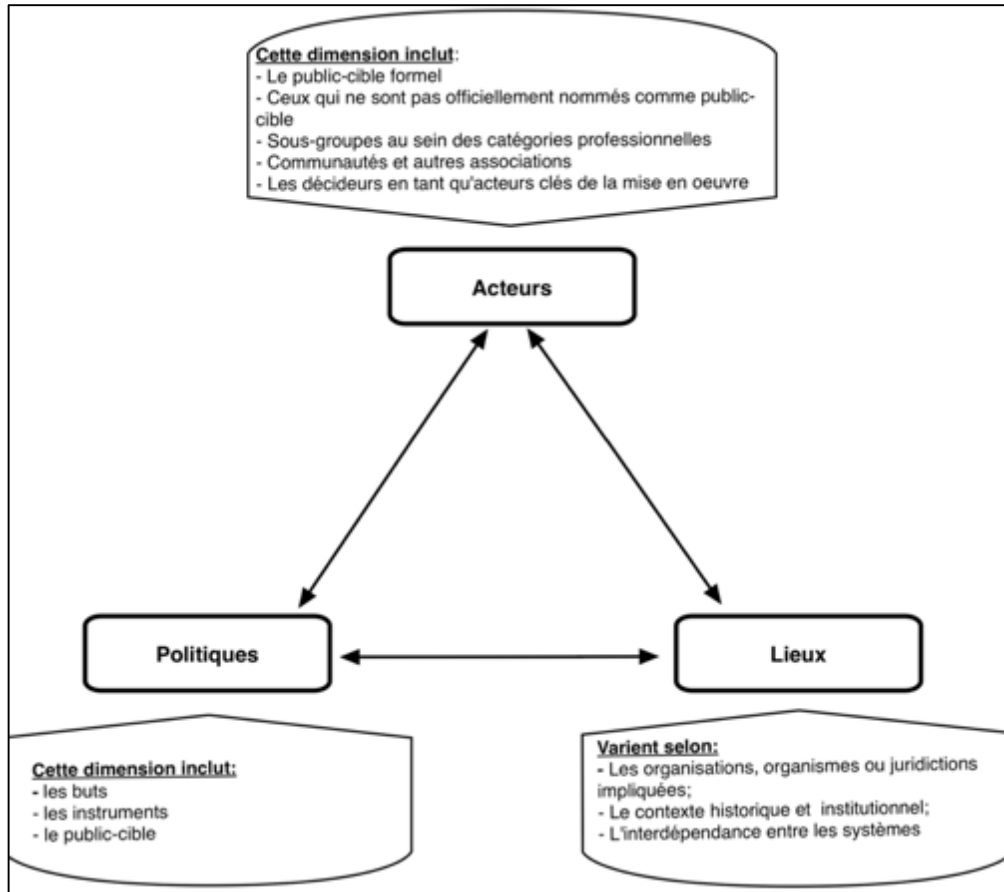
Dans cette perspective, la recherche tend donc à s'intéresser à la façon dont la politique, les lieux et les acteurs interagissent, ce qui permet de comprendre pourquoi et comment l'interaction entre ces dimensions influence les effets de la mise en œuvre de la politique. Le modèle de Honig (2006), dont la conceptualisation est présentée en figure 6, est à la base de notre modèle d'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales. Ce modèle d'analyse nous paraît pertinent parce qu'il s'appuie sur une approche caractéristique de la nouvelle ère de l'analyse de la mise en œuvre des politiques, que son développement s'est appuyé par une revue de littérature solide, et qu'il a été pensé spécifiquement pour l'analyse des politiques éducatives. Finalement, le fait que les lieux soient une dimension centrale du modèle d'analyse nous semble particulièrement pertinent au regard de notre objet de recherche, puisque

¹⁵ Les études des années 1980 commencent également à décrire les lieux occupant une place importante dans la mise en œuvre. Pour certains, les lieux incluent la location géographique et les juridictions tout comme les États ayant reçu peu d'attention lors des vagues de réformes précédentes. Les études révèlent que les lieux et les juridictions varient en termes de politique, de culture et d'histoire, ce qui contribue à expliquer leurs réponses différentes à des directives politiques. (Notre traduction)

¹⁶ La recherche sur la mise en œuvre devrait viser à révéler les politiques, les acteurs et les lieux qui façonnent la manière dont se déroule la mise en œuvre et à fournir des explications solides, sur la façon dont les interactions entre ces dimensions permettent d'expliquer les résultats de la mise en œuvre. La question essentielle sur la mise en œuvre essentielle devient alors non pas simplement « qu'est-ce qui est réalisable et qui fonctionne », mais qu'est-ce qui est réalisable et qui fonctionne pour qui, où, quand et pourquoi? (Notre traduction)

la littérature a démontré que les caractéristiques des zones rurales ont des impacts sur la mise en œuvre des politiques (Ankrah-Dove, 1982).

Figure 6 : Conceptualisation de l'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales au Burkina Faso



Source : Honig (2006, p. 14) (Notre traduction)

La première dimension d'analyse est celle des politiques d'action publique. Nous rappelons que, selon Honig (2006) et Hassenteufel (2008), une politique présente trois composantes essentielles, soit les fondements et les objectifs, les instruments et le public-cible. Nous faisons le choix d'analyser la politique à partir d'une de ses dimensions particulières, soit les instruments, éléments centraux de la mise en œuvre. Comme le soulignent Lascoumes & Le Galès (2005), les instruments tiennent parfois lieu de politique, ce qui met de l'avant leur capacité à orienter et à rendre prévisible le comportement des acteurs. Dans le cadre de notre

recherche, ce que nous nommons « politique de gestion des enseignants en zones rurales » n'est pas une politique formelle en soi : il s'agit plutôt d'un ensemble d'instruments de gestion des enseignants rattachés à la politique éducative et aux politiques de la fonction publique. L'idée d'une entrée de l'analyse par le biais des instruments est donc pertinente puisque ceux-ci font office de politique.

La deuxième dimension est celle des acteurs ; elle inclut les acteurs ciblés, mais également les acteurs de la mise en œuvre, les bénéficiaires des changements devant être induits par la politique, tous ceux qui influencent indirectement la mise en œuvre de la politique et, finalement, les acteurs de la communauté dans laquelle la politique est mise en place. La notion d'acteurs réfère à des individus, mais également à des groupes d'individus. Selon Grossman (2010), la notion d'acteur recouvre deux dimensions, soit « l'une concernant la contribution de l'acteur au processus politique et l'autre l'impact ou l'influence de cette contribution sur le résultat. » (Grossman, 2010, p. 31) Cette idée est cohérente avec le modèle d'Honig (2006), qui fait référence aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre, mais également aux acteurs constituant le public-cible. Nous l'avons vu brièvement à la section 2.1.1, le public-cible réfère aux individus visés par la politique publique. Nous revenons ici avec la définition proposée par Knoepfel et al. (2006) pour mieux conceptualiser le lien entre la politique publique et le comportement du public-cible :

Les groupes cibles se composent des personnes (physiques ou morales) et des organisations de ces personnes dont le comportement est jugé politiquement comme la cause (in) directe du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre. Par conséquent, les décisions et les activités des groupes cibles font – ou feront – l'objet d'une intervention concrète de l'État. La politique publique concernée leur impose des obligations ou leur confère des droits (par ex. autorisation de construire, interdiction du travail de nuit, subvention agricole, limitation de vitesse sur les autoroutes, etc.). Par le biais de ces mesures, le législateur et/ou l'administration considèrent que les groupes cibles modifieront leur comportement et, partant, que le problème collectif posé pourra être résolu ou amoindri. (Knoepfel et al., 2006, p. 60)

Dans le contexte de notre recherche, les instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales sont supposés cibler les enseignants, par le biais d'obligations et de droits qui permettront aux enseignants de modifier leur comportement et d'accepter d'être affectés dans des zones rurales, mais également de souhaiter y rester.

La participation des acteurs au processus de formulation des politiques publiques a largement été étudiée, surtout dans les études de sociologie de l'action publique. Il s'agit ici d'étudier leur participation au processus de mise en œuvre et l'impact ou l'influence de la mise en œuvre sur les acteurs par rapport aux buts de la politique. Comme le souligne Honig (2006),

les chercheurs s'intéressant à la mise en œuvre des politiques éducatives s'intéressent aux acteurs ciblés par les politiques, et plus particulièrement à la façon dont les acteurs répondent à la demande formulée dans la politique. De plus en plus, les chercheurs s'intéressent également aux acteurs du système éducatif et politique impliqués directement ou indirectement dans le processus de mise en œuvre. Les acteurs de la mise en œuvre sont essentiellement des fonctionnaires administratifs rattachés aux secteurs d'intervention de la politique et responsables de la mise en œuvre au niveau local. Dans un contexte décentralisé, les acteurs intermédiaires et locaux ont souvent un rôle plus important à jouer au niveau de la mise en œuvre. D'autres acteurs peuvent exercer une influence indirecte dans la mise en œuvre des instruments, en posant des actions qui peuvent influencer le processus de mise en œuvre ; ceux-ci sont considérés différemment puisqu'ils ne jouent pas un rôle actif dans le processus de mise en œuvre, mais que leur action s'inscrit plutôt dans le contexte de la mise en œuvre.

L'analyse des interactions des acteurs avec la politique et les lieux de la mise en œuvre nous amène à accorder de l'importance à leur capacité d'action : « Utiliser la notion d'acteur signifie que l'on part de l'hypothèse de l'autonomie relative et de la capacité d'action d'un individu effectuant des choix stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement. » (Hassenteufel, 2008, p. 104) Ces choix stratégiques concernent à la fois les acteurs de la mise en œuvre que le public-cible. Cette analyse stratégique est liée au concept de rationalité limitée des acteurs, développée dans le champ de la sociologie des organisations par Crozier et Friedberg (1977). Hassenteufel (2008) souligne le fait que l'acteur est considéré comme le produit d'un contexte qu'il contribue à construire par ses actions stratégiques, mais que la question des déterminants des stratégies des acteurs est souvent négligée. Il nous invite donc à nous pencher sur cette question en distinguant trois grands types de déterminants des stratégies des acteurs : les ressources dont ils disposent (juridiques, matérielles, savoirs, politiques, sociales et temporelles), les systèmes de représentations auxquelles ils croient et qui orientent leurs stratégies (opinions) et, finalement, les intérêts poursuivis, qui définissent les finalités de leurs actions. Pour les acteurs de la mise en œuvre, ces ressources, opinions et intérêts poursuivis détermineront la façon dont ils mettent en œuvre une politique ; pour le public-cible, ces déterminants influenceront leur comportement dans le système éducatif, et plus particulièrement leurs choix stratégiques par rapport à leurs affectations.

Dans le modèle d'analyse de la mise en œuvre, nous considérons les différents types d'acteurs suggérés par Honig (2006) et nous étudierons les interactions entre ces acteurs, les politiques et les lieux de la mise en œuvre. Au Burkina Faso, le contexte politique est marqué par la déconcentration des pouvoirs en éducation et deux ministères sont responsables de la gestion des enseignants. Les acteurs de la mise en œuvre seront donc identifiés au sein des structures intermédiaires (au niveau des régions) et locales (au niveau des provinces et des circonscriptions). Dans cette perspective, nous nous intéresserons aux actions des responsables de la mise en œuvre, principalement au niveau de l'application des instruments de la politique, mais également en termes de ressources dont ils disposent et de leurs opinions associées aux lieux et à la politique. Pour les acteurs ciblés, nous nous intéresserons aux effets des instruments sur leurs comportements, aux stratégies utilisées pour définir leur action, et à leurs opinions sur différentes facettes du travail en zones rurales. Bien que tous ces acteurs soient considérés dans notre analyse, nous souhaitons concentrer celle-ci sur deux groupes d'acteurs particuliers, soit les acteurs ciblés et les acteurs politiques intermédiaires et locaux directement impliqués dans la mise en œuvre des instruments. Ce choix est motivé par le fait que les ressources limitées ne permettent pas de couvrir l'ensemble des acteurs impliqués, mais surtout par le fait que notre objectif est d'analyser la confrontation entre les orientations et la réalité, par le biais notamment, des instruments et de leur mise en œuvre. Le corps enseignant, qui constitue le groupe d'acteurs ciblé, nous permettra d'étudier les effets de la mise en œuvre alors que les acteurs de la mise en œuvre nous renseigneront sur le fonctionnement des instruments et l'effectivité de leur application dans la réalité.

La troisième dimension est celle des lieux de la mise en œuvre. Ces lieux font référence aux organisations gouvernementales et aux structures locales qui ne sont pas impliquées directement dans la mise en œuvre de la politique, mais également aux caractéristiques du contexte local et à des zones géographiques particulières pouvant influencer la mise en œuvre. Plus largement, le lieu renvoie également au contexte, auquel fait référence Hassenteufel (2008) : il s'agit, selon cet auteur, d'étudier le contexte économique et politique de la mise en œuvre. Dans le contexte particulier de notre étude, il est pertinent d'inclure des éléments des contextes sociaux, éducatifs et culturels dans l'analyse des lieux de la mise en œuvre puisque nous posons l'hypothèse que ces contextes ont une grande influence sur la mise en œuvre d'une politique publique et ses effets, particulièrement dans les pays africains. C'est pourquoi une

même politique mise en œuvre dans les pays développés et les pays en développement tend à avoir des effets différents. Or, les réponses politiques à un problème public émergent souvent des organismes internationaux ou des pays développés. Elles sont donc souvent formulées en dehors du contexte social, éducatif et culturel des pays en développement, notamment africains, ce qui peut possiblement nuire au processus de mise en œuvre. La prise en compte de ce contexte dans l'analyse du processus de mise en œuvre et de ses effets est donc essentielle pour bien comprendre l'interaction entre ce contexte, les acteurs et la politique.

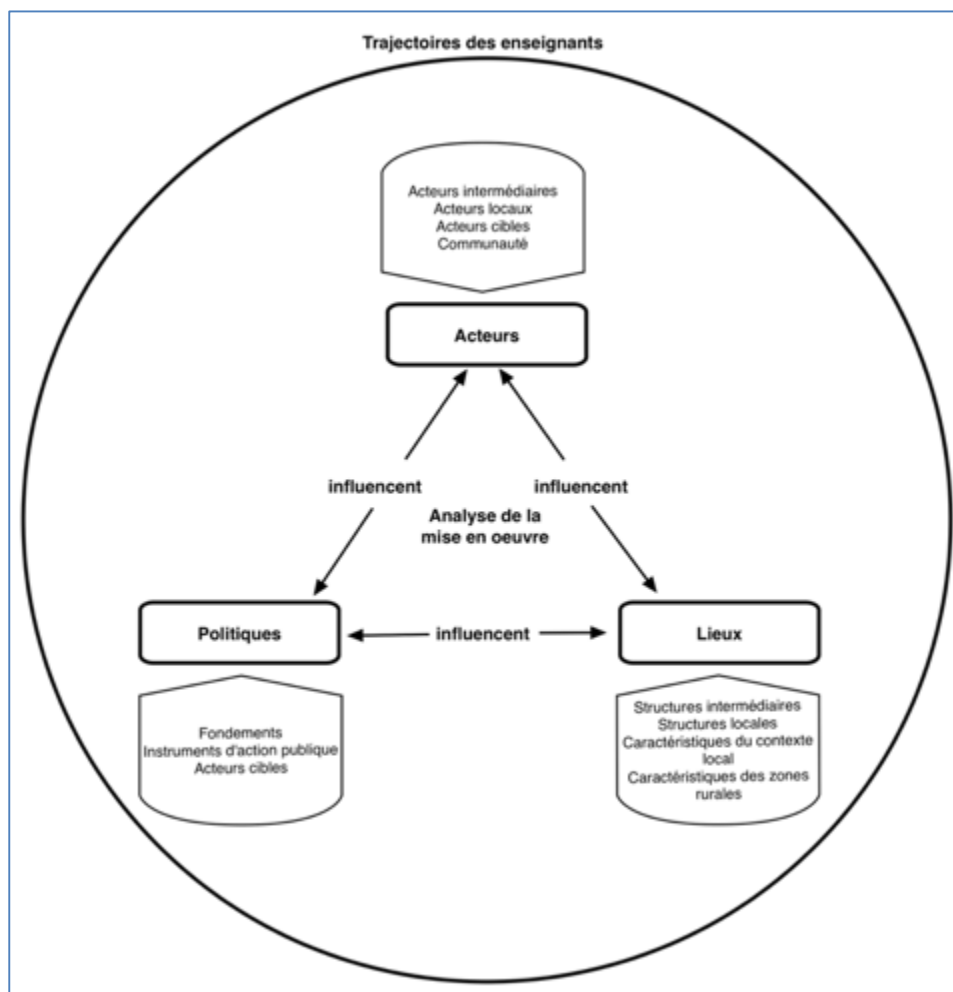
2.1.3 Synthèse : modèle d'analyse de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales

Cette recherche, s'inscrivant dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, se situe dans un courant explicatif du fonctionnement de l'État et cherche à comprendre les effets de l'action publique sur le public cible. Elle cible une phase particulière des politiques publiques, soit celle de la mise en œuvre, afin de mieux comprendre le moment où les directives politiques sont confrontées à la réalité. Notre étude se concentre donc sur les interactions entre la politique, les lieux et les acteurs, en s'inspirant du modèle de Honig (2006), afin de comprendre comment ces interactions forment la mise en œuvre et ses effets.

Le modèle d'analyse que nous proposons reprend les dimensions du modèle de Honig (2006) et les adapte au contexte de notre recherche. Le triangle représente l'interaction entre les trois dimensions de la mise en œuvre d'une politique d'action publique. Ainsi, la dimension liée à la politique comprend le concept d'instrument d'action publique et non de politique publique. En effet, comme ces instruments ne sont pas organisés de manière structurée dans une politique, nous considérons, comme le suggèrent Lascoumes & Le Galès (2005), que ces instruments font office de politique. Pour la dimension relative aux acteurs, nous nous concentrerons sur les acteurs de la mise en œuvre au niveau intermédiaire et local et sur les acteurs ciblés, soit les enseignants. Les lieux font référence aux structures intermédiaires et locales responsables de la mise en œuvre, mais également aux caractéristiques des contextes locaux et de la zone géographique. Dans le contexte local, il sera pertinent d'inclure des éléments du contexte social, éducatif, culturel, économique et politique. Nous nous intéresserons aux caractéristiques des

lieux qui ont un impact sur la mise en œuvre de la politique, mais également sur les stratégies d'action des acteurs. Finalement, nous avons choisi d'intégrer les effets de la mise en œuvre dans le modèle d'analyse. Ainsi, le cercle autour du triangle et les flèches représentent les effets de la mise en œuvre, influencés par l'interaction des trois dimensions. Le nombre élevé de flèches et le fait qu'elles se dirigent dans des directions variées illustrent le caractère multidimensionnel des effets de la mise en œuvre de la politique.

Figure 7 : Modèle d'analyse de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales



Source : Adapté de Honig (2006)

Pour éclairer les dimensions relatives à la politique et aux lieux, la prochaine section présente une recension d'écrits sur les politiques de gestion des enseignants en zones rurales. Cette section permet de définir le concept de ruralité, de décrire les concepts d'offre et de

demande, et de présenter les différentes options politiques s’offrant aux décideurs pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d’enseignants en zones rurales.

2.2 Les politiques de gestion des enseignants en zones rurales

Au cours des 50 dernières années, de profonds changements démographiques ont modifié la distribution de la population sur le territoire. Au niveau mondial, le pourcentage de la population vivant en milieu rural est passé de 70,4 % en 1950 à 46 % en 2015 (United Nations Population Division, 2014b), illustrant une décroissance constante qui, selon les prévisions, va se poursuivre dans les années à venir. Les zones rurales sont généralement caractérisées par une plus grande pauvreté : en 2003, au niveau mondial, 70 % de la population pauvre vivait en zone rurale (UNESCO-IIPE et FAO, 2003). En Afrique subsaharienne, le pourcentage de la population rurale est particulièrement élevé, comme nous l’avons souligné au chapitre précédent.

Entre 1975 et 2002, la population de l’ASS [Afrique subsaharienne] a doublé et devrait atteindre 902 millions d’individus en 2015. Selon le Rapport sur la population mondiale (2004), la proportion de ruraux, qui était en moyenne de 83 % en 1975, est passée à 70.6 % en 2002. Ce déclin devrait se poursuivre, pour atteindre 56.9 % en 2030. En 2015, seuls l’Afrique du Sud et le Sénégal devraient avoir une proportion de ruraux inférieure à 50 %. Au Burkina Faso, en Éthiopie, au Niger et en Ouganda, cette part devrait dépasser les 70 %. (ADEA/FAO, 2005, p. 24)

En effet, le Burkina Faso est actuellement l’un des deux pays de la sous-région qui a la plus importante population rurale, avec 74,3 % de la population vivant en zones rurales en 2010. En conséquence :

Rural development faces a key challenge to achieve both poverty reduction and Education for All. Accumulated evidence, as well as development theories, teach us that education is a powerful instrument of economic, social and cultural change. (UNESCO-IIPE et FAO, 2003, p. 24)¹⁷

Or, les milieux ruraux sont souvent les « grands oubliés » des politiques de développement en général et d’éducation en particulier, la mise en œuvre des politiques et les réformes étant souvent jugées plus coûteuses en milieu rural qu’en milieu urbain. Actuellement, la réalisation de grands objectifs internationaux (dont la réduction de l’extrême pauvreté et la réalisation de

¹⁷ Ainsi, le développement rural est confronté à un défi majeur pour l’atteinte des objectifs de la réduction de la pauvreté et de l’Éducation pour tous. Les preuves accumulées, ainsi que les théories du développement, nous enseignent que l’éducation est un puissant instrument de changement économique, social et culturel. (Notre traduction)

la SPU) dépend de plus en plus de la capacité des politiques à atteindre les populations rurales. Au niveau de la scolarisation primaire universelle, l'un des enjeux majeurs est la difficulté d'attraction et de rétention des enseignants en zones rurales et c'est par le biais des politiques de gestion des enseignants que les États tentent de mettre en place des instruments permettant d'assurer une réponse adéquate aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants dans ces zones.

Cette section s'intéresse aux politiques de gestion des enseignants, et plus particulièrement dans les zones rurales. Elle vise à expliciter les dynamiques influençant la gestion des enseignants et permettant de comprendre le contexte de pénuries d'enseignants dans plusieurs régions du monde, et tout particulièrement en Afrique subsaharienne. Dans un premier temps, nous définissons le concept de zone rurale et en présentons les principales caractéristiques, ce qui permet d'apporter des précisions sur la dimension relative aux lieux dans notre modèle d'analyse de la mise en œuvre. Nous identifions ensuite les déterminants de l'offre et de la demande d'enseignants en les inscrivant dans le cadre du marché du travail des enseignants pour mieux comprendre le problème public, mais également le contexte du marché du travail, qui est associé à l'un des lieux de la mise en œuvre. Par la suite, nous présentons une revue de littérature sur les politiques de gestion des enseignants dans les zones rurales. Il s'agit de mettre en lumière les fondements et les instruments d'action publique sur lesquels s'appuient les politiques de gestion des enseignants.

2.2.1 Définition et caractéristiques des zones rurales

Dans la littérature s'intéressant à l'éducation en milieu rural, les auteurs soulignent les difficultés liées à la définition même du concept de ruralité. En effet, les zones rurales sont souvent définies par rapport à ce qu'elles ne sont pas, c'est-à-dire les zones urbaines. Ces définitions sont également sensibles aux contextes nationaux. Par exemple, selon United Nations Population Division (2014 a), la définition de la population rurale fait référence à la population vivant dans des zones classifiées comme rurales selon les critères utilisés par les pays ou les régions. En raison de ces importantes variations nationales ou régionales, il est difficile de définir précisément le concept de ruralité, mais il est cependant possible d'identifier les

principaux critères qui permettent de classifier ces zones. Dans la littérature, le concept d'éloignement par rapport aux centres urbains est souvent utilisé, conjointement ou comme synonyme au concept de ruralité. On parle ainsi des « zones rurales et/ou éloignées », des « zones éloignées » ou des « zones rurales ». La distinction entre les deux concepts est difficile à établir, d'autant plus que le concept de ruralité présente déjà des problèmes de définition et que les différentes expressions sont souvent utilisées comme synonymes. La littérature et les principaux organismes œuvrant sur les thématiques liées à ces zones, tels que la FAO, utilisent majoritairement le concept de « zones rurales », et c'est celui qui sera utilisé dans cette recherche.

Une recherche menée par l'IPE sur les indicateurs liés à l'éducation des populations rurales présente une recension des types de classification des milieux ruraux. En premier lieu, ils se basent sur l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui définit la population rurale comme « celle vivant dans des regroupements d'habitats de moins de 10 000 habitants en moyenne, situés dans un espace dominé par des fermes, des forêts, et des plans d'eau, des montagnes et/ou des déserts. » (Sauvageot et Dias Da Graça, 2005, p. 15) Cette définition est générale et s'appuie sur la densité de la population et des caractéristiques géographiques. Selon ces auteurs, il existe six types de classification des zones rurales. Les critères utilisés pour chaque classification tiennent compte de la densité de la population, de la taille de la population, des activités génératrices de revenus, de l'accès aux équipements et aux services et de l'indice de pauvreté. L'accès aux équipements et aux services peut référer à un accès limité aux facilités sociales, culturelles et économiques (Cobbald, 2006). Un document produit conjointement par l'ADEA et la FAO (2005, p. 23) propose une définition qui rassemble la plupart de ces critères :

Pour autant, on entend d'habitude par zones rurales des habitats humains faiblement peuplés [généralement moins de 10 000 habitants selon les auteurs] et un espace rural dominé par des exploitations, des forêts, des cours d'eau, des montagnes et/ou un désert. En général, l'agriculture constitue la principale occupation des ruraux, qu'ils soient fermiers, nomades, bergers ou pêcheurs. Ils s'occupent de production animale, de transformation et de commercialisation des produits et des services liés à la terre et à la sylviculture. [...] Globalement, leur main-d'œuvre est bon marché parce que les possibilités d'emploi rémunératrices sont rares et que la plupart des groupes ruraux sont installés à leur compte. En général, les ruraux manquent d'accès à des services sociaux de base adéquats, parce les politiques nationales les relèguent au dernier plan et que, politiquement, ils ne pèsent pratiquement rien, surtout s'ils sont pauvres [...].

Cette définition est particulièrement adaptée au contexte africain, qui est celui de l'étude dans laquelle cette définition a été utilisée. Elle est donc pertinente par rapport à notre étude, essentiellement parce qu'elle met l'accent sur une dimension importante des problématiques liées aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants en zones rurales, soit le manque d'accès aux infrastructures de base, le sous-développement et la marginalisation dans la sphère politique.

En plus du manque d'accès aux infrastructures et au sous-développement de ces régions, la FAO et l'ADEA (ADEA/FAO, 2005, p. 25) soulignent que :

- la part de la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté est plus élevée dans les zones rurales ;
- les catastrophes naturelles et les crises provoquées par l'homme ont des impacts plus lourds sur les populations rurales ;
- c'est dans ces zones que se concentrent les principaux défis du développement de l'Afrique subsaharienne en termes d'évolution démographique, d'éducation, de santé et de pauvreté.

Selon l'IIPE et la FAO (UNESCO-IIPE et FAO, 2003), les bureaux nationaux de statistiques sont les plus pertinents pour établir des distinctions entre les milieux ruraux et urbains dans leurs pays. Ainsi, comme notre étude porte sur le Burkina Faso, nous nous baserons sur la définition utilisée par l'Institut national de la statistique et de la démographie du Burkina Faso. Cette définition utilise des critères liés à la taille de la population, aux fonctions de chef-lieu d'unité administrative et à la disponibilité des infrastructures. L'INSD définit le milieu rural comme « [l'] ensemble des localités ne faisant pas partie du milieu urbain » et le milieu urbain comme « [l'] ensemble des localités remplissant les fonctions de chef-lieu d'unité administrative (région et province) et celles comprenant plus de 5000 habitants et comportant un minimum d'infrastructures socio-économiques et administratives (écoles, services administratifs, réseau de distribution d'eau potable et d'électricité). » (INSD, 2010 a, s.p.) Cette définition met l'accent sur certaines caractéristiques reconnues des zones rurales, principalement en Afrique subsaharienne.

Ces caractéristiques, on le verra, ont des impacts très importants sur l'offre et la demande d'enseignants puisque les écoles des zones rurales de grandes difficultés pour attirer, recruter et retenir les enseignants.

2.3 L'offre et la demande d'enseignants : répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs du système éducatif

La mise en œuvre de la scolarisation primaire universelle implique des investissements importants en termes de ressources financières, mais également matérielles, techniques et humaines. Les enseignants, tout particulièrement, représentent la ressource la plus importante des systèmes éducatifs. Ceux-ci doivent en effet être en nombre et en qualité suffisants pour permettre aux systèmes d'offrir une éducation de qualité pour tous. Or, les pays éprouvent de plus en plus de difficultés à assurer la disponibilité d'enseignants de qualité pour permettre ce développement. Ce défi se concrétise différemment dans les pays en développement et les pays développés, en raison de contextes socioéconomiques, politiques et éducatifs différents. Tous sont cependant confrontés à la nécessité d'attirer, de former et de retenir des enseignants, les différences se situant surtout au niveau de la nature de ces défis et des solutions apportées.

En effet, peu importe le contexte, l'obligation scolaire implique des défis importants en termes de ressources humaines. Les services éducatifs, dispensés majoritairement en tant que services publics, ont une mission axée sur la prestation de services éducatifs pour tous les enfants en âge d'être scolarisés. Logiquement, la question de l'offre et de la demande d'enseignants vise simplement à assurer la disponibilité d'un nombre suffisant d'enseignants pour assurer l'enseignement. Or, dans les faits, ces enjeux sont plus complexes qu'ils ne le laissent paraître.

Pour comprendre cette dynamique, il est nécessaire de recourir aux théories économiques du marché du travail et de l'offre et la demande, appliquées par certains auteurs au secteur de l'éducation. Ainsi, le modèle développé par Haggstrom, Darling-Hammond et Grissmer (1988) propose un cadre d'analyse des différents facteurs affectant l'offre et la demande des enseignants aux États-Unis. Ce cadre d'analyse du marché du travail des enseignants est d'ailleurs repris ou adapté dans plusieurs recherches d'envergure (Guarino, Santibanez et Daley, 2006 ; Moon, 2007 ; OCDE, 2005).

Le cadre d'analyse proposé par Haggstrom et al. (1988) définit le concept d'offre d'enseignants comme étant « The stock of teachers at the beginning of any school year [...] »¹⁸ La figure 8 présente de façon schématique les flux dans la profession enseignante et les quatre

¹⁸ « Le nombre d'enseignants au début chaque année » (Notre traduction)

composantes de l'offre d'enseignants, soit les nouveaux entrants dans le système, les enseignants formés qui réintègrent le système, les enseignants en exercice l'année précédente et les nouveaux venus. L'OCDE (2005) utilise un modèle identique pour l'analyse de l'offre d'enseignants, mais propose une définition plus précise : « l'offre globale d'enseignants en une année donnée correspond au nombre de personnes qualifiées, toutes sources confondues, disposées à assurer leurs services dans les conditions en vigueur. » (OCDE, 2005, p. 37)

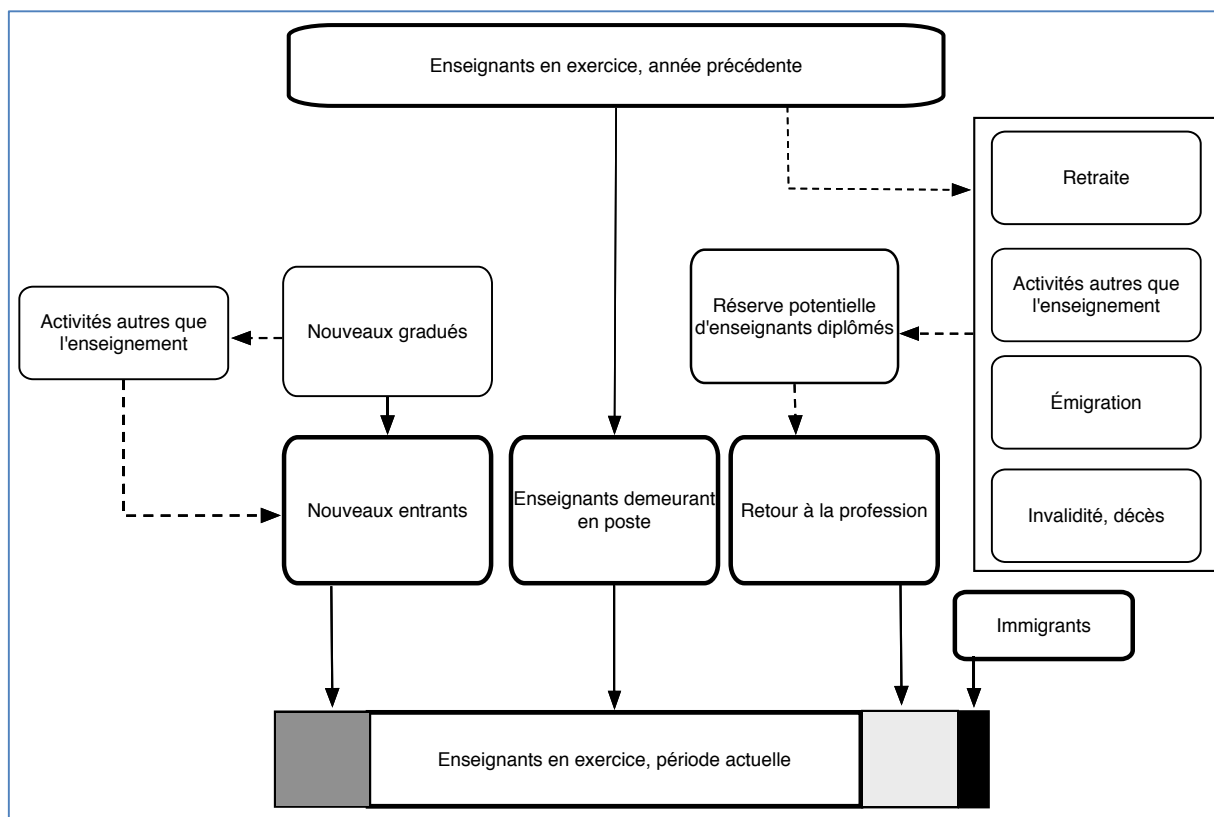
Cette représentation schématique illustre les liens entre les différentes composantes de l'offre d'enseignants, mais également le poids relatif de chacune de ces composantes sur l'offre d'enseignants à un moment donné (*Enseignants en exercice, période actuelle* dans la figure 8). Ainsi, on observe que les enseignants continuant d'exercer (*Enseignants demeurant en poste*) constituent le groupe le plus important de l'offre d'enseignants. Cooper & Alvarado (2006), dans une recension d'écrits, vont plus loin dans leur analyse des composantes de l'offre d'enseignants. Selon eux,

The supply of teachers also depends on several factors, including the number of students graduating from teacher preparation programmes, the proportion of these students who choose to enter teaching, the number of teachers licensed through alternative programmes, and the number of returnees from the reserve pool of teachers, including retired teachers. Other factors influencing the supply of teachers include salaries and benefits, working conditions, difficulty of licensure standards, presence or absence of incentives to attract teachers, and public perception of teaching as a profession. (Cooper et Alvarado, 2006, p. 5) ¹⁹

Ces auteurs actualisent la représentation schématique de l'offre d'enseignants de Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988) en ajoutant une dimension associée aux programmes alternatifs de certification des enseignants, dont la popularité a augmenté depuis quelques décennies. Ils mentionnent également l'importance de prendre en compte certains facteurs pouvant influencer l'attraction de la profession. Ces facteurs peuvent cependant être inclus dans les caractéristiques des enseignants et de la profession qui, selon Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988), doivent être prises en compte tout au long de l'analyse.

¹⁹ « L'offre d'enseignant dépend aussi de différents facteurs, incluant le nombre d'étudiants diplômés des programmes de formation des enseignants, de la proportion de ces étudiants qui choisissent d'entrer dans l'enseignement, du nombre d'enseignants qualifiés par le biais de programmes alternatifs, et du nombre de retour à la profession en provenance de la réserve d'enseignants diplômés, incluant les enseignants retraités. D'autres facteurs influencent l'offre d'enseignants, incluant les salaires et les bénéfices, les conditions de travail, la difficulté liée aux standards d'obtention du permis d'exercice, la présence ou l'absence d'incitatifs pour attirer les enseignants et la perception du public de l'enseignement en tant que profession. » (Notre traduction)

Figure 8 : Représentation schématique des flux dans la profession enseignante



Source : Adapté et traduit de Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988, p. 25)

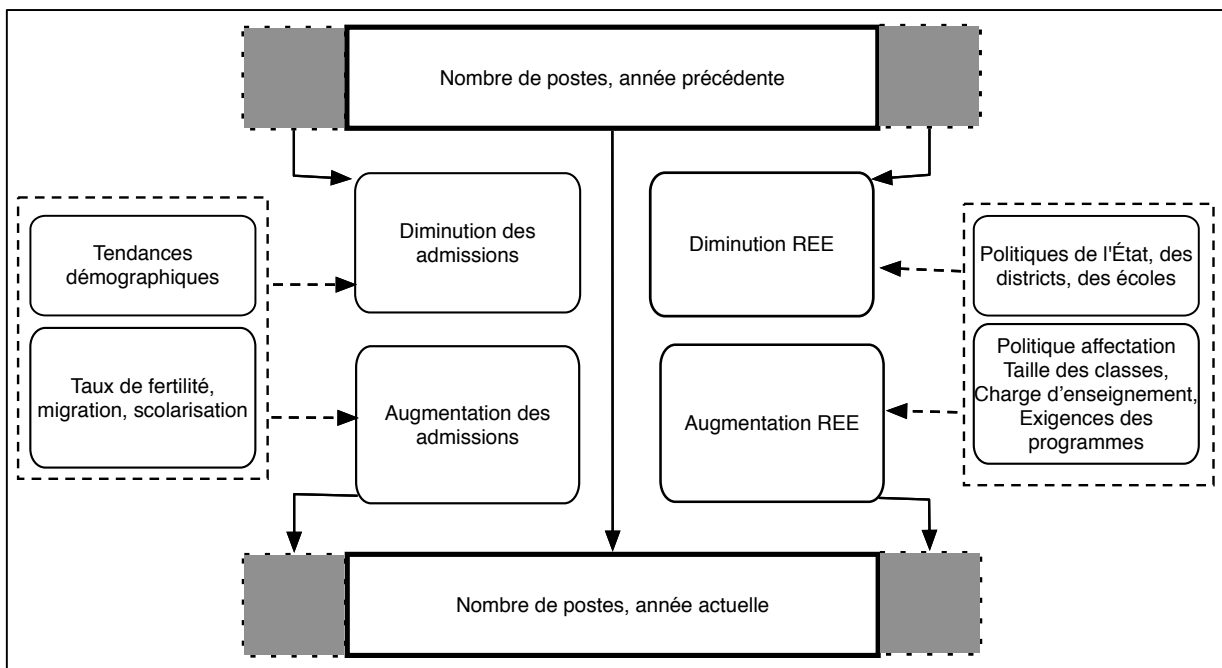
La demande d'enseignants, qui correspond aux besoins quantitatifs du système, est définie par Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988, p. 36), qui soulignent ses trois principales composantes :

The demand for new teaching staff at the start of any hiring season depends on (1) enrollment growth, caused by changes in the size of the relevant student population and changes in the entrance or continuation rates of students; (2) changes in pupil/teacher ratios, caused by changes in staffing patterns, class sizes, teaching load, and program offering or course requirements affecting the relevant category of teachers; and (3) teacher turnover, the sum of losses resulting from retirements, death, disability, exits into nonteaching employment or homemaking, involuntary losses (firing or layoff), and promotions.²⁰

²⁰ « La demande de nouveaux enseignants au début de chaque période de recrutement dépend de (1) les taux d'admission causés par les changements dans la taille des population d'élèves à un niveau donné et des changements dans les taux d'entrée et de promotion des élèves ; (2) des changements dans les ratios élèves/enseignant, causés par des changements dans les modalités d'affectation, des tailles des classes, des charges d'enseignement et des exigences des programmes et des cours affectant les enseignants d'un niveau donné, et (3) l'attrition des enseignants, la somme des pertes résultant des retraites, des décès, des invalidités, des départs pour d'autres professions, des départs involontaires (mise à pied ou licenciement) et des promotions. » (Notre traduction)

La figure 9 présente les liens entre ces différentes composantes de la demande d'enseignants. On observe que la dynamique de la demande n'inclut pas l'attrition des enseignants, pourtant signalée comme l'une des trois composantes de la demande d'enseignants. La représentation schématique proposée par Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988, p. 36) lie la demande au nombre de postes d'enseignants. Dans cette optique, l'attrition n'influence pas le nombre de postes pour une période donnée. Cependant, si la demande est évaluée en termes de nombre d'enseignants requis, l'attrition des enseignants doit être prise en compte puisque ces enseignants doivent être remplacés, ce qui augmente la demande d'enseignants.

Figure 9 : Les composantes de la demande d'enseignants



Source : Traduit et adapté de Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988, p. 37)

L'Institut de statistique de l'UNESCO utilise un modèle légèrement différent, cherchant à être plus adaptable en fonction des contextes propres aux pays développés, mais également des pays en développement. Ce modèle analyse la demande d'enseignants par le biais des interactions entre la croissance démographique, l'accès à l'éducation et l'efficacité des systèmes éducatifs (ISU, 2006). Ce modèle est conçu pour être sensible aux caractéristiques éducatives des pays en développement. Dans cette perspective, la demande d'enseignants est d'abord corrélée à l'évolution démographique, à la variation du nombre d'élèves en âge d'être scolarisés

et aux ratios maître-élèves, tout comme le modèle de Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988). Cependant, l'accès à l'éducation fait quant à lui référence au nombre d'enfants effectivement scolarisés, et est lié à la durée de l'obligation scolaire. L'ISU (2006) intègre également une composante supplémentaire dans la demande d'enseignants, soit l'efficacité du système éducatif. Cette composante prend en compte l'âge auquel les enfants entament leurs études et leur parcours scolaire. Par exemple, les entrées tardives induisent une augmentation de la demande prévue à partir des données démographiques et ce phénomène est fréquent dans de nombreux pays en développement. Le parcours scolaire fait quant à lui référence aux taux de redoublement et de promotion des élèves d'un niveau scolaire à l'autre. L'ISU (2006) ne mentionne cependant pas les impacts des abandons scolaires, très fréquents dans plusieurs pays en développement, sur la demande d'enseignants. Ces effets sont probablement comparables aux effets du redoublement. L'UNESCO-BREDA (2009), dans son étude sur les pénuries d'enseignants en Afrique subsaharienne, présente un modèle calqué sur celui de l'ISU, en y ajoutant une composante liée à la part de l'enseignement privé.

L'OCDE (2005) propose un modèle d'évaluation de la demande d'enseignants plus complexe et principalement adapté aux contextes propres aux pays développés. Selon cet organisme, les principaux déterminants de la demande d'enseignants sont la structure par âge de la population scolarisée, l'effectif moyen par classe, la charge de travail des enseignants, le nombre d'heures d'enseignement prévues par discipline et par niveau, le recours des écoles à des assistants d'enseignement et autres personnels « extérieurs à la classe », l'utilisation de la technologie et des techniques d'enseignement à distance, les taux de fréquentation par âge, les taux de redoublement, l'âge auquel débute et s'achève la scolarité obligatoire, les programmes scolaires, les préférences des élèves pour certaines matières optionnelles et pour certaines filières d'éducation, et, dans le cas spécifique des enseignants du secteur public, le choix des parents entre école privée et école publique. Il s'agit d'un modèle très pointu permettant de réaliser des projections fiables. Dans le contexte des pays en développement, nous pouvons retenir certaines de ces composantes, recoupant les modèles de l'ISU (2006) et de UNESCO-BREDA (2009) : les taux de redoublement, la structure de l'enseignement obligatoire et la part de l'enseignement privé, en plus des composantes essentielles liées à la structure par âge de la population scolarisée et l'effectif moyen par classe. Les autres composantes sont rejetées parce que non pertinentes dans le contexte des pays en développement, ou parce qu'elles sont difficiles

à quantifier dans des contextes où les systèmes d'information de gestion présentent des défaillances importantes.

Le modèle d'analyse de l'offre et de la demande d'enseignants permet d'identifier les forces du marché susceptibles de produire des pénuries d'enseignants. Selon Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988), cette analyse doit cependant être attentive à ne pas confondre les pénuries et les vacances de postes.

A vacancy indicates that a current position is unfilled and that a commitment has been made to hire someone to fill the position. Vacancies arise either from an individual leaving a current position or from the creation of a new position. Because there is almost a delay between the occurrence of a vacancy and the filling of the position, a level of unfilled vacancies will always exist regardless of whether there is an overall labor shortage or surplus (Haggstrom et al., 1988, p. 45)²¹

Un contexte de pénuries d'enseignants se caractérise surtout par le caractère persistant des vacances de postes :

A shortage situation is reflected by a "persistent" set of unfilled vacancies because qualified teachers at the current salary level and certification standard are not available. [...] A shortage exists if this level of vacancy is above a "natural" level and is due specifically to an insufficient supply of appropriate candidates rather than to other factors. (Haggstrom et al., 1988, p. 46)²²

Cette définition des pénuries doit tenir compte des spécificités des contextes éducatifs, particulièrement dans les pays en développement. En effet, dans plusieurs pays n'ayant pas réalisé la scolarisation primaire universelle, les pénuries ne se mesurent pas nécessairement par la persistance des vacances de postes, mais par l'incapacité du système à répondre à la demande en raison d'un nombre insuffisant d'enseignants dans le système (ISU, 2006).

Finalement, la dynamique de l'offre et de la demande d'enseignants s'inscrit également dans le contexte plus global du marché du travail des enseignants. Ainsi, les pénuries sont étroitement liées aux dynamiques entre l'offre et la demande, mais, comme le souligne la définition de Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988), également à certains éléments structurels de la profession, tels que les salaires et les niveaux de certification. Ces éléments

²¹ « Une vacance de poste indique qu'un poste est non-pourvu et qu'une demande a été faite pour recruter quelqu'un pour combler le poste. Les vacances de postes sont causées par un individu quittant son poste actuel ou par la création de nouveaux postes. Parce qu'il y a souvent un délai entre l'avènement de la vacance de poste et le moment où le poste est comblé, un certain niveau de postes vacants existe toujours indépendamment des pénuries ou des surplus de main-d'œuvre." (Notre traduction)

²² « Une situation de pénurie se reflète par un certain nombre de postes vacants persistants parce que les enseignants qualifiés, au niveau de salaire actuel et au niveau de certification requis ne sont pas disponibles. [...] Une pénurie existe si le niveau de postes vacants est plus important qu'un niveau « naturel » et est spécifiquement liée à une offre insuffisante de candidats appropriés plus qu'à d'autres facteurs. » (Notre traduction)

structurels déterminent les interactions entre l'offre et la demande. L'OCDE abonde dans le même sens :

Le fonctionnement du marché du travail des enseignants détermine, pour un système scolaire donné, le nombre des enseignants et leurs caractéristiques, leur répartition dans les écoles et les conditions d'emploi en vigueur, y compris le barème des rémunérations. L'analyse de ce marché porte en général sur les déterminants du nombre d'enseignants requis ; sur les facteurs qui poussent les personnes à vouloir se former à la profession enseignante, à y accéder et à y rester, ou à y revenir tout au long de leur vie active ; et sur le rôle des institutions du marché du travail telles que les négociations collectives, les mécanismes de recrutement et de sélection et les éléments contractuels intervenant dans l'adéquation entre les enseignants potentiels et les autorités scolaires. (OCDE, 2005, p. 35)

Comme le souligne l'OCDE (2005), l'analyse du marché du travail des enseignants permet, entre autres, de cibler les facteurs d'attraction et de rétention des enseignants, ainsi que les éléments structurels par lesquels l'offre et la demande interagissent. Ces éléments structurels constituent des instruments d'action publique mis en œuvre dans le cadre des politiques de gestion des enseignants pour agir sur l'offre et la demande d'enseignants.

2.3.1 Les politiques de gestion des enseignants

Dans le secteur de l'éducation, les activités de gestion des ressources humaines sont étroitement liées au marché du travail des enseignants. Les politiques de gestion des enseignants, mettant en œuvre des instruments d'action publique visant à former, attirer, recruter et retenir les enseignants, peuvent intervenir sur l'attractivité de la profession, sur la qualité de l'offre d'enseignants et sur les éléments structurels du marché du travail des enseignants, et ainsi sur les mécanismes par lesquels l'offre et la demande interagissent (OCDE, 2005). Plusieurs auteurs proposent des modèles pour décrire les différentes dimensions des politiques de gestion des enseignants. Nous présentons quatre modèles différents qui, selon nous, apportent tous un éclairage particulier, mais complémentaire aux politiques de gestion des enseignants.

Moisset (2003) s'intéresse aux politiques de gestion des enseignants sous l'angle des pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) dans le secteur éducatif. Selon lui, les pratiques de GRH se divisent en trois composantes, soit l'acquisition, la conservation et la formation des ressources humaines. L'acquisition des ressources humaines vise principalement à attirer et recruter les candidats et ainsi fournir aux organisations scolaires les ressources humaines nécessaires, en quantité et en qualité, par le biais de la planification des ressources

humaines, la description des fonctions et des emplois, le recrutement, la sélection, le déploiement, l'accueil et le suivi. La conservation des ressources humaines est associée à la rétention des enseignants dans le système éducatif. Les principales activités associées à cette composante sont la gestion de la rémunération et des avantages sociaux, l'évaluation du rendement, l'organisation du travail et la qualité de vie et la gestion des conflits. Finalement, la dernière composante des politiques de gestion des enseignants est le développement des ressources humaines. En éducation, il s'agit non seulement de se préoccuper de la formation initiale, professionnelle et continue, mais également des plans de carrière des enseignants (Moisset, 2003). Ce modèle présente l'avantage de mettre en relations les activités de GRH (qui peuvent être considérées comme des instruments d'action publique) avec les objectifs poursuivis. Il s'inspire cependant des pratiques de GRH dans les secteurs privés. Le modèle de Moisset (2003) présente des limites du point de vue de l'analyse de notre objet de recherche en raison d'une approche centrée sur la GRH et moins sur les politiques et d'une difficile adaptation au contexte africain.

En 2005, l'OCDE publiait un rapport de recherche sur l'attraction, la formation, le recrutement et la rétention des enseignants. Ce rapport (OCDE, 2005) est, aujourd'hui, une référence dans la recherche sur les politiques de gestion des enseignants. Il s'agit d'une des plus vastes études comparatives transnationales menées à ce jour sur ce thème particulier. L'échantillon choisi, constitué exclusivement de pays membres de l'OCDE, en plus du Chili, restreint cependant sa transférabilité dans le contexte des pays en développement. L'organisation propose toutefois un modèle d'analyse très intéressant à partir des quatre enjeux actuels relatifs à la profession enseignante, enjeux généraux pouvant être transposés dans l'ensemble des contextes nationaux. Il s'agit de l'attraction, de la formation, du recrutement et de la rétention des enseignants. L'attraction fait référence à deux enjeux : l'attrait d'un nombre suffisant d'enseignants dans le système, mais également l'attrait des enseignants de qualité dans le système. La formation des enseignants fait référence à la formation académique, professionnelle et continue des enseignants. Les enjeux du recrutement sont liés à l'affectation équitable, en termes de quantité et de qualité, des enseignants dans les écoles en fonction des besoins. Finalement, la rétention est liée aux enjeux de l'attrition, de la satisfaction professionnelle et de la motivation, de la charge de travail des enseignants et à la façon de garder dans le système les enseignants les plus efficaces (OCDE, 2005). Ces enjeux sont cohérents

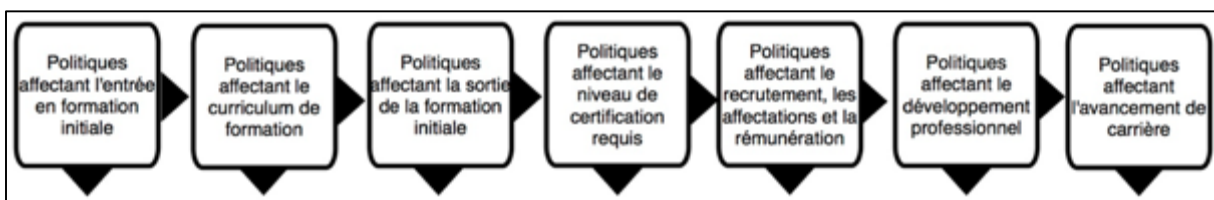
avec les dimensions proposées par Moisset (2003). Chaque enjeu est mis en relation avec des groupes de facteurs qui définissent la politique.

Partant du principe que l'objectif primordial consiste à assurer l'efficacité du corps enseignant dans toutes les écoles et toutes les classes, [le cadre conceptuel] répartit les facteurs qui définissent la politique à l'égard des enseignants en cinq grands groupes. Le groupe intitulé *Préparation et formation des enseignants* inclut des facteurs liés à la formation initiale et à la certification des enseignants ainsi qu'à leur développement professionnel tout au long de leur carrière. Le groupe *Structure de la carrière et incitations* rassemble les facteurs qui attirent les individus dans la profession. Le groupe *Demande d'enseignants* comprend les éléments qui permettent de calculer le nombre d'enseignants nécessaires, tandis que le groupe *Structure du marché du travail des enseignants* fait intervenir les aspects qui déterminent l'interaction entre l'offre et la demande d'enseignants, y compris les procédures de recrutement et de sélection. Enfin, le groupe *Processus scolaires* englobe les aspects du travail à l'école qui retentissent sur l'efficacité des enseignants. Outre les groupes qui concernent spécifiquement la politique visant les enseignants, le cadre théorique tient compte aussi de l'influence de l'organisation du système, de l'interaction avec les marchés du travail hors enseignement et de l'effet de l'évolution de la société. (OCDE, 2005, p. 33)

Ce modèle permet de mettre en relation chaque groupe de facteurs avec les enjeux liés aux politiques de gestion, mais également de bien comprendre le caractère imbriqué de ces enjeux puisque les groupes de facteurs ont souvent une influence sur plus d'un enjeu. Le modèle de l'OCDE entrevoit cependant les politiques de gestion des enseignants dans une perspective axée sur l'efficacité des enseignants dans le système et moins sur la réponse aux besoins quantitatifs et qualitatifs.

Dans une étude réalisée aux États-Unis, Wang, Coleman, Coley et Phelps (2003) proposent un modèle permettant d'analyser et de comparer les politiques de gestion des enseignants dans les pays les plus performants dans les évaluations internationales. Centré sur la capacité des systèmes éducatifs à conserver les meilleurs enseignants, le modèle du pipeline s'appuie sur le concept des filtres, qui sont des points où certains des individus sont forcés de sortir de la profession enseignante. Ce modèle est présenté en figure 10.

Figure 10 : Le modèle d'analyse des politiques de gestion des enseignants de Wang, Coleman, Coley et Phelps (2003)



Source : Notre traduction à partir de Wang, Coleman, Coley et Phelps (2003)

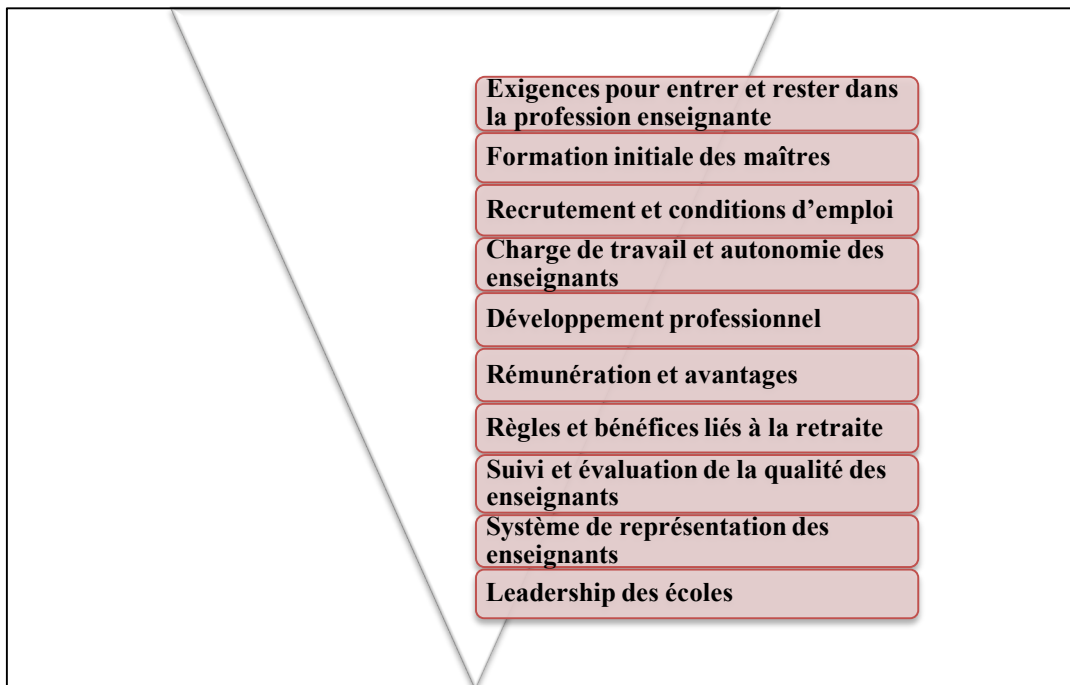
Les politiques de gestion des enseignants de chaque pays sont analysées à partir d'une grille comprenant donc différentes dimensions, soit l'entrée en formation initiale, le curriculum de formation, la sortie de la formation initiale, la certification, le recrutement, les affectations et la rémunération, le développement professionnel et l'avancement de carrière. Les politiques relatives à chacune de ces dimensions sont ensuite mises en parallèle avec trois niveaux de filtres, qui sont associés à des instruments politiques précis tels que les critères d'entrée dans la formation, l'évaluation de l'expérience pratique, les critères de sortie de formation, la certification, les critères de recrutement, l'évaluation de la période d'intégration, l'évaluation du développement professionnel et l'évaluation de la période probatoire. Les filtres sont classifiés selon leur force, soit les filtres « forts », les filtres « moyens » et les filtres « faibles », en fonction de leur capacité à éliminer certains enseignants du système pour ne conserver que les meilleurs. Ces filtres sont donc associés à des points de sortie des enseignants et illustrent les impacts plus ou moins importants des différentes politiques sur les flux d'enseignants. Ce modèle, bien que centré sur la formation et la qualité des enseignants, est pertinent, car il permet d'analyser plusieurs dimensions des politiques de gestion et leurs effets sur les flux d'enseignants.

En 2010, la Banque mondiale, en collaboration avec des chercheurs universitaires, entreprenait une vaste enquête sur les politiques de gestion des enseignants intitulée *Teacher Policies Around the World* (World Bank, 2010). Visant abord les décideurs des pays en développement, cette enquête souhaitait mettre à leur disposition des données comparatives sur les politiques de gestion des enseignants dans différents systèmes éducatifs pour tirer des enseignements sur les pratiques les plus efficaces pour attirer des enseignants qualifiés, les recruter et les retenir dans le système. L'étude de la World Bank se base sur un cadre conceptuel élaboré à partir d'une recension des écrits s'intéressant à la description et à la comparaison des politiques de gestion des enseignants, dont les enquêtes TALIS (*OECD Teaching and Learning International Survey*) et les rapports du réseau Eurydice²³ (World Bank, 2010). Cette recension

²³ L'enquête internationale sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage (TALIS) (<http://www.oecd.org/edu/talis-fr>) recueille des informations sur les conditions de travail des enseignants, la pédagogie et les pratiques d'apprentissage dans les écoles. Le réseau Eurydice (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_fr.php) réalise des enquêtes et produit de l'information comparative sur les systèmes éducatifs européens.

des écrits a permis d'identifier dix dimensions clés des politiques de gestion des enseignants, présentées dans la figure 11.

Figure 11 : Les dimensions des politiques relatives aux enseignants



Source : Adaptation de l'auteure à partir de World Bank (2010)

Nous avons choisi de baser notre étude des instruments d'action publique au Burkina Faso sur deux modèles. Tout d'abord, le modèle de la World Bank (2010) a été retenu en raison de sa clarté, de sa précision et de sa pertinence par rapport à nos objectifs de recherche, du fait qu'il s'appuie sur de nombreuses recherches dont la qualité et l'intérêt scientifique sont reconnus et qu'il a été conçu dans le but de pouvoir comparer tous les pays du monde et pas seulement les pays développés. Le modèle du pipeline de Wang et al. (2003) a également été retenu afin de combiner les dimensions des politiques de gestion du modèle de la World Bank (2010) avec le concept de filtres, qui illustrent l'impact des politiques de gestion sur les flux d'enseignants. Nous utilisons ces deux modèles en les mettant en parallèle avec les objectifs, d'attraction, de recrutement et de rétention identifiés et conceptualisés par Moisset (2003) et l'OCDE (2005). Leur utilisation nous permettra, dans l'analyse des politiques, de décrire les instruments de gestion des enseignants. Les enjeux liés à la formation des enseignants ne seront pas retenus

puisque nous nous intéressons à cette dimension sous l'angle du rôle de la formation dans l'attraction, le recrutement et la rétention. La formation des enseignants sera donc intégrée à ces trois enjeux.

Nous considérons que chaque enjeu des politiques de gestion des enseignants fait référence à un ou plusieurs d'instruments d'action publique permettant aux décideurs d'agir sur l'offre et la demande d'enseignants. Ainsi, l'attraction des enseignants vise à intéresser des enseignants en nombre et en qualité suffisante, notamment par le biais des exigences pour entrer et rester dans la profession, le recrutement et les conditions d'emploi et la rémunération et les avantages sociaux. Le recrutement permet d'intégrer un nombre suffisant d'enseignants dans le système, mais également d'assurer l'affectation équitable de ces enseignants en fonction des besoins du système. Cet enjeu est lié aux exigences pour entrer et rester dans la profession enseignante et au recrutement et aux conditions d'emploi. Finalement, la rétention des enseignants permet de maintenir les enseignants de qualité dans le système, de réduire l'attrition et de motiver les enseignants à partir des plusieurs instruments liés aux exigences pour entrer et rester dans la formation, au développement professionnel, à la rémunération et aux avantages sociaux, aux règles et bénéfices liés à la retraite, au suivi et à l'évaluation de la qualité des enseignants, aux systèmes de représentation des enseignants et au leadership des écoles.

Les exigences pour entrer et rester dans la profession font référence aux exigences légales pour entrer dans la profession et, dans certains pays, aux exigences devant être remplies sur une base continue pour rester dans la profession (World Bank, 2010). Ces exigences peuvent influencer l'attraction et la rétention des enseignants de qualité dans le système (OCDE, 2005; World Bank, 2010). Par exemple, dans plusieurs pays, l'accès à la profession enseignante peut être conditionnel à une certification accordée au terme de la formation professionnelle des enseignants.

La formation initiale des maîtres affecte le statut social de la profession, mais également la motivation des enseignants et la décision des candidats de s'engager dans la profession enseignante (World Bank, 2010). Cette dimension a donc un impact sur l'attraction des enseignants. Il est important d'identifier le système de financement de la formation initiale (formation payée par l'État ou le candidat), mais également de déterminer les modèles et la durée de la formation, ainsi que les critères d'admission. Selon l'OCDE (2005), il existe deux grands modèles de formation initiale, soit le modèle simultané (cours à contenus disciplinaires,

cours de pédagogie et pratique professionnelle de manière simultanée et sanctionnée par un diplôme unique) et le modèle consécutif (formation en pédagogie et pratique après l'obtention d'un diplôme dans une discipline particulière). Dans certains contextes de pénuries, on assiste également à la mise en place de programme de formation parallèle, « facilitant l'accès à l'enseignement à des personnes ayant acquis une expérience professionnelle dans d'autres secteurs d'activité. » (OCDE, 2005, p. 123) La durée de la formation varie beaucoup d'un pays à l'autre, et peut être courte ou longue (OCDE, 2005). L'admission à la formation est régie par des règles plus ou moins restrictives, selon les pays.

Le recrutement et les conditions d'emploi sont associés aux politiques et procédures de recrutement, d'affectation, de promotion (World Bank, 2010). Il existe essentiellement deux types de recrutement : interne ou externe (Moisset, 2003). Le recrutement interne fait principalement référence aux systèmes de transferts et de promotions alors que le recrutement externe cherche à attirer de nouveaux candidats. Les politiques de recrutement déterminent les critères d'admissibilité (certification, qualification, formation, résultats scolaires, compétences pédagogiques, etc.), les procédures (concours d'entrée, liste de candidats, recrutement automatique en fin de formation, recrutement ouvert, etc.) et les autorités responsables du recrutement (instances centrales, régionales, locales, communautés) (Moisset, 2003 ; OCDE, 2005 ; UNESCO-BREDA, 2009). L'affectation, souvent confondue avec le terme « allocation des ressources », consiste en un ensemble d'instruments permettant de répartir les enseignants dans le système. Il faut tenir compte des caractéristiques des institutions responsables de la mise en œuvre de ces instruments, des modalités de mise en œuvre et de leurs effets sur le corps enseignant, notamment en termes de répartition géographique (TTISSA, 2010).

Le développement professionnel vise à actualiser, enrichir et élargir des compétences et les connaissances acquises dans la formation initiale (OCDE, 2005). Dans certains pays, la formation professionnelle est réglementée tout en étant étroitement liée aux besoins des enseignants et des établissements. Les structures locales et les chefs d'établissement sont donc parfois impliqués dans la planification des besoins de formation (OCDE, 2005). Dans d'autres pays, les fournisseurs de formation professionnelle sont essentiellement composés d'opérateurs privés.

La rémunération et les avantages sociaux sont associés aux compensations salariales et non-salariales offertes aux enseignants, qui constituent des éléments centraux dans l'attraction

de la profession et dans la rétention des enseignants (World Bank, 2010). Les salaires peuvent être modulés en fonction des statuts ou des qualifications académiques des enseignants (OCDE, 2005 ; TTISSA, 2010 ; World Bank, 2010) alors que les compensations non-salariales peuvent être liées, entre autres, au développement professionnel ou aux affectations dans des zones peu attrayantes. Elles peuvent également être motivées par le contexte économique du pays et par les faibles salaires des enseignants (par exemple, les logements de maîtres en Afrique subsaharienne) (UNESCO-BREDA, 2009). Les gratifications ne sont pas toujours salariales, et peuvent parfois être liées à des possibilités de formation ou de promotion. Parallèlement, l'absentéisme des enseignants peut faire l'objet de sanctions financières dans certains pays (World Bank, 2010).

Les règles et bénéfices liés à la retraite comprennent les compensations financières pour les retraités, les règles liées à l'âge de la retraite, les modalités des départs à la retraite et les alternatives pour les enseignants voulant rester en poste (World Bank, 2010).

Le suivi et l'évaluation de la qualité des enseignants sont souvent liés à la promotion ou au développement professionnel des enseignants. Ils permettent d'assurer la rétention des enseignants les plus efficaces dans le système éducatif (World Bank, 2010). Cependant, les difficultés liées à la mise en place d'un système d'évaluation cohérent et efficace et le manque de ressources font que, dans plusieurs pays, l'évaluation n'est pas systématique (OCDE, 2005). Lorsqu'il est mis en place, le suivi et l'évaluation de la qualité comprennent les instruments et les pratiques de suivi et d'évaluation, mais également les critères d'évaluation, les modalités du partage d'information et l'utilisation des résultats (World Bank, 2010).

Les systèmes de représentation des enseignants font référence aux syndicats et aux autres organisations professionnelles représentant les enseignants. Ces organisations sont très impliquées dans les processus de formulation des politiques éducatives. Les instruments liés aux systèmes de représentation comprennent les droits des enseignants, les lois relatives à la négociation et à la grève, et au pouvoir et à la place accordée aux organisations dans la formulation des politiques (World Bank, 2010). Finalement, le leadership des écoles fait référence aux instruments de gestion des directions d'école, et donc au recrutement, au suivi et évaluation de leur travail, à leur rémunération, etc. (World Bank, 2010).

Ces dix dimensions, qui comportent chacune des instruments particuliers, forment les politiques de gestion des enseignants qui permettent d'assurer, de manière globale, la réponse

aux besoins quantitatifs et qualitatifs des systèmes éducatifs. La présente recherche s'intéresse cependant à des instruments bien particuliers au sein de ces politiques, soit ceux visant spécifiquement les zones rurales. La prochaine section présente les enjeux liés à l'attraction, au recrutement et à la rétention des enseignants dans les zones rurales, ainsi que les principaux instruments utilisés pour y faire face.

2.3.2 Attirer, recruter et retenir des enseignants de qualité en zones rurales

Nous l'avons souligné précédemment, avec les avancées des dernières années en matière de scolarisation primaire universelle, les enjeux associés à l'extension de l'offre scolaire dans les zones rurales ont pris de plus en plus d'importance, particulièrement dans certaines régions du monde, dont l'Afrique subsaharienne. Les pénuries d'enseignants en zones rurales étant reconnues comme l'un des freins les plus importants à l'universalisation de l'éducation, les chercheurs et les organismes internationaux s'intéressent de plus en plus à cette problématique, dans une perspective de recherche axée sur l'identification de solutions politiques efficaces pour combler les besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants dans ces zones. Cette section vise à mieux comprendre les enjeux de l'enseignement en zones rurales, mais également à présenter l'état de la recherche dans ce domaine.

Il est aujourd'hui reconnu que les zones rurales présentent d'importantes difficultés pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les postes en zones rurales, particulièrement en Afrique subsaharienne (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Cobbold, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO-BREDA, 2009). Ces difficultés sont étroitement liées aux caractéristiques inhérentes aux zones rurales, telles que décrites précédemment (manque d'infrastructures, difficultés des conditions de vie, sous-développement, etc.). La recension des écrits a permis de préciser ces enjeux.

Au niveau des enjeux de l'attraction des enseignants, plusieurs auteurs s'entendent sur l'impact des difficiles conditions de vie et de travail en zones rurales (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; McEwan, 1999 ; Mulkeen et Chen, 2008). Adedeji et Oliniyan (2011) soulignent même qu'il est difficile d'attirer les jeunes issus de ces milieux ruraux dans des postes d'enseignants en raison de l'ascension sociale associée à leur emploi, les incitant à vouloir quitter les zones rurales au

profit des villes. Cela est lié à la problématique plus générale de l'origine socio-économique des enseignants, qui tendent à percevoir une affectation dans les zones rurales comme un recul au niveau de leur statut social (Cobbold, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008). Les salaires souvent peu élevés des enseignants contribuent également aux difficultés d'attraction puisqu'ils rendent la profession peu attrayante en général, et plus particulièrement encore en zones rurales où les défis sont plus grands (UNESCO-BREDA, 2009). Les faibles opportunités de développement et d'avancement professionnel tendent également à rendre les affectations en zones rurales moins attrayantes (McEwan, 1999 ; Mulkeen et Chen, 2008). La distribution géographique inéquitable des institutions de formation des maîtres dans les pays a également un impact sur l'attraction des zones rurales les plus éloignées de ces institutions (Mulkeen et Chen, 2008). Finalement, Mulkeen & Chen (2008) mentionnent les problématiques liées à la diversité des langues locales et des groupes ethniques, qui complexifient le pouvoir d'attraction d'enseignants appartenant à d'autres groupes linguistiques ou ethniques que les communautés rurales où ils sont appelés à servir. Dans certains pays où la prévalence du VIH-SIDA est élevée, la problématique liée au manque d'infrastructures de santé pose des difficultés pour les enseignants atteints nécessitant des soins réguliers qui ne sont pas disponibles (Mulkeen et Chen, 2008).

Les enjeux associés au recrutement des enseignants en zones rurales sont essentiellement liés aux réticences des enseignants à accepter des postes dans les écoles de ces zones, mais également à la mauvaise utilisation des instruments d'affectation des enseignants. Le mauvais déploiement des enseignants dans les systèmes éducatifs crée souvent des sureffectifs d'enseignants en zones urbaines alors que les zones rurales font face à des pénuries d'enseignants (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Cobbold, 2006 ; UNESCO-BREDA, 2009). Ce phénomène est aggravé par les problèmes liés à la corruption dans les procédures d'affectation et de transferts (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Bennell, 2004 ; Chudgar, Chandra et Razzaque, 2014 ; Duthilleul, 2007 ; Mulkeen et Chen, 2008). Ce sont souvent les enseignants les moins formés et les moins qualifiés qui sont affectés en zones rurales (Bennell, 2004 ; McEwan, 1999 ; Mulkeen et Chen, 2008). Cela a des impacts sur la qualité de l'enseignement et l'efficacité des écoles (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Cobbold, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; UNESCO-BREDA, 2009). Parallèlement, certains enseignants peuvent refuser d'accepter ou de rejoindre les postes en zones rurales auxquels ils ont été affectés (Mulkeen et Chen, 2008 ; Teachers for

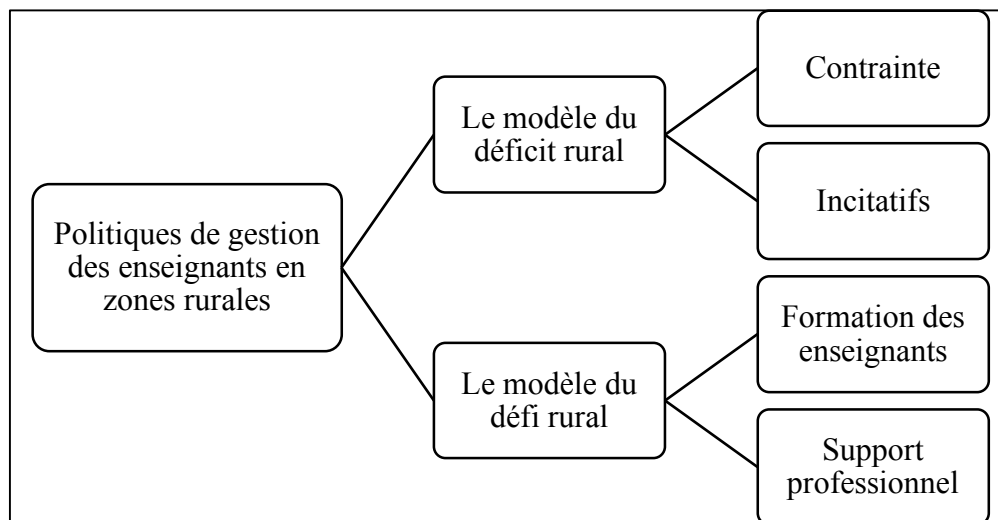
EFA, 2010). Plusieurs auteurs notent également les difficultés liées aux affectations des femmes en zones rurales en raison du contexte socioculturel (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; Teachers for EFA, 2010 ; UNESCO-BREDA, 2009). Par exemple, dans de nombreux pays d’Afrique, il est mal vu qu’une femme célibataire s’installe seule dans un village éloigné de sa famille. Ces difficultés ont pour conséquence des taux élevés de postes non comblés dans les écoles rurales de plusieurs pays (Bennell, 2004 ; UNESCO-BREDA, 2009), ce qui entrave les efforts d’expansion de l’offre scolaire. Dans certains pays, des écoles ont été fermées pour cette raison (UNESCO-BREDA, 2009).

Finalement, les enjeux liés à la rétention des enseignants en zones rurales ont des causes multiples. Tout d’abord, les conditions de vie et de travail (la pauvreté, l’environnement insalubre, les bas salaires, les faibles opportunités d’épanouissement professionnel, l’isolement social et géographique) ne favorisent pas la rétention (Adedeji et Oliniyan, 2011). Les affectations en zones rurales ont également tendance à démotiver les enseignants, ce qui entraîne des taux élevés de transferts et de départs de la profession (Teachers for EFA, 2010), l’émergence d’une culture de la discontinuité dans les affectations et une surcharge de travail pour les enseignants en poste en raison du taux élevé de postes non-comblés (Bennell, 2004). Adedeji et Oliniyan (2011) notent également le profond sentiment d’injustice des enseignants en poste en raison de la corruption dans les processus d’affectation et du difficile accès à des promotions.

Ankrah-Dove (1982) propose un modèle d’analyse des politiques de gestion des enseignants en zones rurales dans le contexte spécifique des pays en développement. Ce modèle est repris par plusieurs auteurs, dont ceux s’intéressant aux enjeux de l’offre et de la demande d’enseignants en zones rurales dans les pays en développement (Cobbald, 2006 ; McEwan, 1999 ; Nungu, 2010). Il est encore très pertinent plus de 30 ans après sa création, ce qui s’illustre dans l’utilisation de ce modèle dans la littérature récente sur les enseignants en zones rurales (Boylan, 2010 ; Nungu, 2011 ; Özoğlu, 2015 ; Peng, 2015 ; Tanaka, 2010, 2012 a, 2012 b ; Tatto, 2014 ; Wildy et Clarke, 2012). Le modèle d’Ankrah-Dove (1982) se centre sur les solutions, en termes de politiques de gestion des enseignants et surtout d’instruments d’action publique, apportées aux problèmes d’attraction, de recrutement et de rétention des enseignants dans les zones rurales. Ces politiques se divisent en deux modèles distincts, en fonction de deux visions de la qualité de vie en zones rurales : le modèle du déficit rural et le modèle du défi rural. Dans

une perspective d'analyse de la mise en œuvre d'une politique publique, ces deux modèles sont associés aux fondements sur lesquels s'appuient la politique et ses instruments.

Figure 12 : Le modèle d'analyse des politiques de gestion des enseignants en zones rurales



Source : Traduit et adapté de Ankrah-Dove (1982)

Les politiques de gestion s'inscrivant dans le modèle du déficit rural s'appuient sur une vision selon laquelle la vie en milieu rural est difficile et que les conditions de vie ne permettent pas d'attirer les enseignants. Lorsque les solutions aux problèmes d'attraction, de recrutement et de rétention sont formulées dans cette perspective, deux types de stratégies sont utilisées : la contrainte, par le biais des procédures de transfert et d'affectation obligatoire, et les incitatifs monétaires et non-monétaires qui visent à compenser les enseignants pour la difficulté vécue dans les écoles des milieux ruraux (Ankrah-Dove, 1982). Ces stratégies sont associées à une vision à court terme. Dans la perspective du modèle du défi rural, la prémisse est qu'un enseignant, avec les outils nécessaires et la motivation, peut trouver une grande satisfaction à travailler dans une école rurale. Dans une perspective à long terme, l'accent est alors mis sur des stratégies axées sur la formation initiale et le développement professionnel, ainsi que le support professionnel offert à ces enseignants (Ankrah-Dove, 1982). Ces deux modèles ne sont pas mutuellement exclusifs et sont parfois utilisés simultanément dans une même politique de gestion des enseignants en zones rurales.

Dans cette perspective, il est possible d'associer ce modèle à celui de la World Bank (2010), présentant les dix dimensions des politiques de gestion des enseignants. Ainsi, les dimensions les plus sollicitées pour résoudre les problèmes d'attraction, de recrutement et de rétention des enseignants dans les zones rurales sont la formation initiale des maîtres, le développement professionnel, le recrutement et les conditions d'emploi et la rémunération et avantages sociaux. Ces dimensions dont sont celles qui seront retenues pour notre analyse.

La recension des écrits a permis d'identifier de nombreux instruments utilisés par les pays pour faire face aux pénuries d'enseignants. Plusieurs recherches mentionnent le recours à l'affectation obligatoire, soit par le biais de l'envoi des nouvelles recrues dans les zones rurales (Nungu, 2010 ; UNESCO-BREDA, 2009) ou par le biais de mesures punitives (Mulkeen et Chen, 2008). Ces affectations forcées sont souvent limitées dans leur durée. Certains pays procèdent également au recrutement de candidats originaires des milieux ruraux par le biais d'une diminution des critères d'entrée dans les programmes de formation et des bourses associées à des contrats d'affectation obligatoire en zones rurales pour une durée déterminée (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; Nungu, 2010 ; UNESCO-BREDA, 2009). Cette pratique est courante dans les pays anglophones. D'autres pays, surtout francophones, privilégient le recrutement d'enseignants contractuels ou d'enseignants communautaires moins qualifiés pour combler les besoins quantitatifs d'enseignants (Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007 ; Duthilleul, 2007). Ces pratiques résultent en une diversification des statuts et des critères de recrutement (Bennell, 2004 ; Cobbold, 2006). Les incitatifs financiers et non financiers sont également largement utilisés (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Bennell, 2004 ; McEwan, 1999 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; Nungu, 2010). Bennell (2004) souligne cependant que ceux-ci ne sont souvent pas assez importants pour être vraiment efficaces. Finalement, plusieurs pays vont également faire le choix d'intervenir directement sur les variables influençant la demande d'enseignant. Ainsi, dans plusieurs zones rurales, les ratios élèves-enseignant sont plus élevés et l'enseignement multigrade est une option très utilisée pour maximiser l'utilisation des enseignants dans des contextes où la population d'âge scolaire est réduite et/ou la demande éducative est faible (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; McEwan, 1999 ; Mulkeen et Chen, 2008).

L'étude des instruments recensés dans la littérature montre que ceux actuellement utilisés dans plusieurs pays africains se centrent majoritairement sur les dimensions liées au recrutement et conditions d'emploi et à la rémunération et avantages sociaux, et s'inscrivent majoritairement

dans le modèle du déficit rural. Les instruments s'appuient ainsi sur des fondements considérant la vie en zones rurales comme difficile et peu attrayante. Il s'agit donc d'instruments reconnus pour avoir des impacts modérés à long terme, parce qu'essentiellement axés sur la contrainte.

Or, plusieurs auteurs (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Bennell, 2004 ; Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007 ; Chudgar, 2015 ; Chudgar et al., 2014 ; Cobbold, 2006 ; Duthilleul, 2007 ; McEwan, 1999 ; Mulkeen, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; Nungu, 2010) ont identifié certaines initiatives prometteuses, à moyen et long terme, s'appuyant sur des instruments visant à :

- Limiter la durée des affectations obligatoires et les lier à des opportunités d'avancement de carrière ;
- Renforcer les systèmes de recrutement de candidats des zones rurales ;
- Améliorer et consolider l'offre d'incitatifs financiers et non-financiers ;
- Assurer l'accès à la formation professionnelle et à l'avancement de carrière ;
- Améliorer le soutien professionnel, la supervision et le mentorat ;
- Offrir des formations spécialisées sur l'enseignement multigrade.

Ces initiatives mettent l'accent sur l'intégration de stratégies du modèle du défi rural, soient la formation et le soutien professionnel, des instruments forts axés sur une vision à long terme. La recherche n'est cependant pas encore assez développée dans le contexte de l'Afrique subsaharienne, particulièrement dans les pays francophones, pour bien renseigner les instruments utilisés et les moyens les plus pertinents pour améliorer la réponse aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants en zones rurales. Les systèmes de recrutement sont très différents entre les pays francophones et les pays anglophones, mais la littérature se concentre actuellement sur ces derniers pays. La recherche doit donc être développée pour renforcer la base de connaissances, et mieux comprendre ces enjeux dans ces contextes particuliers pour s'assurer ainsi que les solutions pouvant être apportées soient pertinentes.

Arnold et al. (2005), des chercheurs américains, ont réalisé une revue de littérature cherchant à évaluer la qualité et la pertinence de la recherche sur l'enseignement en zones rurales. Bien que se situant dans un contexte américain, les conclusions de leur étude sont pertinentes dans le contexte de l'Afrique subsaharienne. Selon eux, malgré l'ampleur des enjeux soulevés, la recherche sur l'offre et la demande d'enseignants en zones rurales est pauvre en quantité et en qualité (Arnold et al., 2005). Ils mettent l'accent sur la nécessité de développer la recherche dans ce domaine et identifient certains des thèmes de recherche prioritaires. Ainsi,

selon Arnold et al. (2005), les questions de recherche devant être abordées au regard de l'offre et de la demande d'enseignants en zones rurales sont les suivantes :

- Comment les écoles rurales peuvent-elles retenir les enseignants ?
- Comment les écoles rurales peuvent-elles attirer et recruter de nouveaux enseignants ?
- Comment les politiques de gestion facilitent-elles ou entravent-elles le recrutement, la rétention et l'amélioration de la qualité des enseignants ?

Notre revue de littérature nous permet de conclure que ces questions sont également prioritaires dans le contexte africain.

La recherche scientifique s'intéressant à l'offre et la demande d'enseignants en zones rurales est actuellement très concentrée aux États-Unis et en Australie. En ce qui concerne la recherche dans le contexte particulier de l'Afrique subsaharienne, il apparaît qu'elle est également très concentrée dans les pays anglophones et que très peu de recherches se sont penchées sur les pays francophones. La majorité des recherches s'intéressent à l'offre d'enseignants sous l'angle des politiques de gestion, mais elles se concentrent souvent sur une dimension particulière de ces politiques et très peu d'entre elles s'intéressent à la mise en œuvre des politiques dans leur globalité et à leurs effets sur l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants.

L'étude que nous proposons souhaite contribuer à réduire ce vide dans la recherche en s'intéressant, dans une perspective globale d'analyse des politiques publiques, aux instruments mis en œuvre pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs en zones rurales dans l'un des pays d'Afrique subsaharienne présentant les plus importantes pénuries d'enseignants et les taux les plus élevés de population rurale. Dans les sections précédentes, nous avons identifié les éléments conceptuels empruntés à l'analyse des politiques et de leur mise en œuvre, aux mécanismes de l'offre et de la demande d'enseignants, aux politiques de gestion des enseignants et aux politiques particulières visant les zones rurales. Dans la section suivante, nous proposons un modèle d'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion en zones rurales inspiré par l'ensemble des éléments de notre cadre conceptuel.

2.3.3 Un modèle d'analyse des trajectoires des enseignants en zones rurales

Notre recension des écrits nous a permis d'observer que les outils méthodologiques les plus utilisés dans la recherche sur les politiques de gestion des enseignants en zones rurales sont l'analyse des documents politiques, les entretiens qualitatifs et les questionnaires, et que l'objet de la recherche est très souvent étudié par le biais des représentations des enseignants. Nous avons également noté que les processus de mise en œuvre des politiques et de leurs instruments sont très peu étudiés, particulièrement en contexte africain. Nous proposons un modèle d'analyse qui permette d'étudier les effets de la mise en œuvre de la politique de gestion des enseignants en zones rurales et de saisir l'imbrication des facteurs les uns dans les autres. Les trajectoires sont le reflet des choix stratégiques des acteurs et permettent de dévoiler le comportement du public-cible par rapport au changement visé par les instruments, soit que les enseignants acceptent de travailler en zones rurales et qu'ils souhaitent y rester. La mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants vise justement à influencer ces trajectoires : l'analyse de ces trajectoires permet donc de comprendre quels sont les effets concrets de la mise en œuvre sur les comportements et les choix stratégiques des acteurs, par rapport aux comportements visés. C'est ce qui justifie l'analyse des trajectoires comme entrée privilégiée pour comprendre les effets de la politique et de sa mise en œuvre sur le public-cible.

Dans cette optique, le modèle proposé s'inspire du modèle d'analyse de la mise en œuvre des politiques éducatives de Honig (2006), des deux modèles d'analyse des flux d'enseignants développés par Haggstrom, Darling-Hammond & Grissmer (1988) et par Wang et al. (2003) mais également des analyses de cohortes d'élèves et de l'analyse des trajectoires des enseignants.

Nous l'avons vu dans les sections précédentes, le modèle d'analyse de la mise en œuvre de Honig (2006) invite à étudier le processus de mise en œuvre des politiques éducatives par le biais des interactions entre trois dimensions, soit les politiques, les acteurs et les lieux, qui permettent de renseigner les effets de la mise en œuvre dans « la réalité ». Les modèles d'analyse des flux d'enseignants (Haggstrom et al., 1988 ; Wang et al., 2003) intègrent les entrées et les sorties des enseignants dans le système, entre autres déterminées par les enjeux de l'attraction, de la rétention et du recrutement et les politiques de gestion mise en place pour interagir sur l'offre et la demande d'enseignants. Appliqués au contexte des politiques de gestion en zones

rurales, les flux d'enseignants à l'intérieur du système peuvent être observés en fonction des différentes affectations dans des postes situés en zones rurales ou en zones urbaines, permettant d'éclairer les effets de la mise en œuvre des instruments de gestion sur l'attraction, le recrutement et la rétention dans le système.

L'intérêt pour l'analyse des trajectoires professionnelles des enseignants émerge dans les années 1980. Trois recherches majeures ont marqué le développement de ce champ soit celles d'Huberman (1992), Fessler (1995) et Sikes (1985). Ces trois recherches présentent des modèles de prédiction des trajectoires professionnelles des enseignants à partir de leur sortie des écoles de formation jusqu'à la retraite (Rolls et Plauborg, 2009), permettant de s'intéresser aux différentes étapes de la vie professionnelle. À partir de ces trois contributions majeures, plusieurs autres chercheurs ont utilisé l'analyse des trajectoires professionnelles, dans une perspective sociologique centrée sur les acteurs, pour étudier la rétention des enseignants ou l'efficacité de l'enseignement.

Souvent utilisés conjointement avec des entrevues, des revues de littérature, des observations et des études de cas, plusieurs modèles ont ainsi émergé, dont celui de Fessler (1995) sur les cycles de carrière des enseignants. Ce modèle vise à comprendre la nature dynamique de la vie professionnelle des enseignants en prenant en compte les effets de différents facteurs sur la motivation, l'engagement et l'enthousiasme des enseignants à différentes étapes de leur carrière (Rolls et Plauborg, 2009). Ces recherches permettent donc d'identifier les phases les plus critiques (notamment l'entrée dans la carrière) par rapport à certains enjeux professionnels, dont, par exemple, la rétention des enseignants dans la profession (Rolls et Plauborg, 2009). Cette connaissance peut être utilisée par les décideurs pour améliorer l'efficacité de leurs politiques de gestion des enseignants en ciblant les meilleurs moments pour intervenir.

Ces recherches sont cependant presque toutes concentrées dans les pays occidentaux, ce qui pose un problème de représentativité dans des contextes très différents. Ainsi, les phases ou cycles identifiés dans le contexte occidental ne sont pas nécessairement représentatifs des trajectoires des enseignants africains, en raison des différences majeures dans les conditions de vie et de travail, mais également dans les modèles sociaux de la vie adulte, entre le contexte africain et occidental. Notre modèle propose donc d'analyser les trajectoires en tenant compte des particularités des contextes nationaux pour assurer la représentativité des trajectoires

observées. Nous souhaitons donc utiliser l'analyse des trajectoires des enseignants pour comprendre les flux d'enseignants dans un système éducatif africain en prenant en compte les effets des instruments de gestion mis en œuvre pour assurer une réponse adéquate aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants en zones rurales.

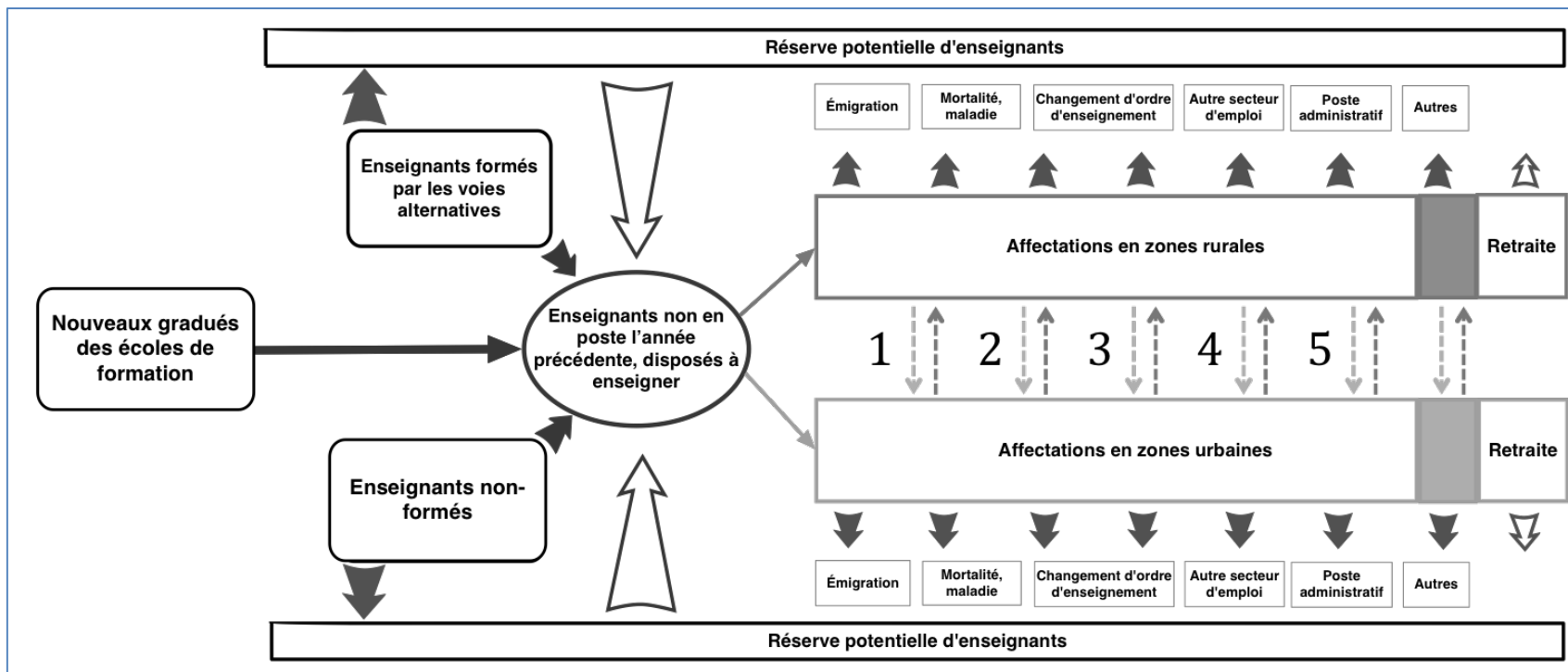
S'inspirant des différentes approches et modèles présentés, notre modèle d'analyse, basé sur la reconstruction des trajectoires d'une cohorte d'enseignants, permettra donc d'étudier la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales. Il sera utilisé pour 1) décrire les flux des enseignants dans le système, par le biais des différentes affectations en zones rurales ou urbaines, 2) documenter l'existence de profils de trajectoires ; et 3) illustrer l'effet des instruments et de leur mise en œuvre sur les flux (et donc les comportements des acteurs). Le modèle est présenté en figure 13. Les trajectoires des enseignants, qui sont associées aux comportements des acteurs qui constituent le public-cible, sont donc considérées comme un des effets de la mise en œuvre des politiques et des interactions entre la politique, les acteurs et les lieux (Honig, 2006). Elles nous permettent donc de confronter les instruments avec la réalité. Dans notre modèle, l'analyse d'une cohorte d'enseignants peut être entreprise à partir de plusieurs points d'entrée. Il est possible, par exemple, de choisir d'observer une cohorte d'enseignants en fonction de différents critères, dont leur profil de formation (une cohorte de diplômés des écoles de formation, par exemple), ou encore de prendre en compte la période correspondant à leur entrée dans le système (par exemple, tous les nouveaux enseignants recevant une première affectation à une année scolaire donnée). Dans le cadre de notre recherche, nous avons choisi d'opter pour cette deuxième entrée, en concentrant notre analyse sur une cohorte d'enseignants ayant reçu leur première affectation dans le système public la même année. Cette option nous permettait d'inclure des enseignants ayant des profils de formation différents et qui intègrent le système public la même année. Nous excluons donc les enseignants qui étaient déjà en poste ou qui ont reçu leur première affectation après l'année en question, puisque ceux-ci font partie de cohortes distinctes qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une autre analyse.

L'offre d'enseignants disponibles, soit le bassin d'enseignants non en poste l'année précédente et disposée à enseigner, est constituée de 4 sources principales : la réserve (soit les enseignants sortis du système qui réintègrent la profession), les enseignants non-formés, les nouveaux diplômés des écoles de formation initiale et ceux formés par les voies alternatives. La

réserve correspond au bassin d'enseignants formés sortis du système. Les nouveaux enseignants reçoivent alors une première affectation en zones urbaines ou en zones rurales. C'est donc eux qui feront l'objet de notre analyse et qui constitueront la cohorte, à partir du critère de la première année d'affectation. L'analyse de cohorte permet d'étudier leur trajectoire dans le système public entre les écoles situées en zones rurales et en zones urbaines au fil de leurs affectations. Ces trajectoires sont le cœur de notre modèle puisqu'elles illustrent le comportement des acteurs ciblés par les instruments de gestion des enseignants en zones rurales. Les flux d'enseignants sont représentés par les flèches, les entrées et les sorties du système étant représentées par les flèches pleines, alors que les flux entre les affectations en zones rurales et urbaines sont représentés par les flèches en pointillés. Finalement, les enseignants quittant la profession, soit définitivement ou momentanément, sont également pris en compte. Ils constituent une réserve potentielle d'enseignants dont certains reviendront vers la profession. Une attention particulière est portée au moment de leur sortie du système.

Ce modèle d'analyse, couplé à celui de l'analyse du processus de mise en œuvre des politiques éducatives de Honig (2006) est au cœur de notre démarche méthodologique, présentée au chapitre suivant.

Figure 13 : Modèle d'analyse des trajectoires d'une cohorte d'enseignants



Chapitre 3

LA MÉTHODOLOGIE

En rappel, cette recherche vise à analyser les politiques de gestion des enseignants en zones rurales mises en œuvre au Burkina Faso. Plus précisément, elle ambitionne de 1) décrire les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales burkinabè ; et 2) documenter la mise en œuvre de ces instruments d'action publique ainsi que leurs effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans ces zones. La réalisation de ces objectifs nous permet d'apporter des réponses aux questions suivantes : Quels sont les instruments d'action publique mis en place pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants dans les zones rurales et/ou éloignées burkinabè ? Comment sont-ils mis en œuvre et avec quels effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans ces zones ? Le cadre méthodologique proposé pour répondre à ces questions repose sur trois collectes de données complémentaires : une analyse documentaire, des entrevues et une analyse des trajectoires d'une cohorte d'enseignants.

Ce chapitre, divisé en quatre sections, présente et justifie le cadre méthodologique retenu, et plus précisément le type de recherche que nous avons effectué, la stratégie de recherche retenue, la présentation des différentes étapes de l'enquête-terrain ainsi que le traitement et l'analyse des données.

3.1 Type de recherche effectuée et posture épistémologique

La recherche en sciences de l'éducation s'appuie sur trois courants épistémologiques différents : le paradigme positiviste, le paradigme interprétatif et le paradigme critique (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004). Ces trois courants supposent des visions de la réalité, des rapports aux savoirs, des finalités de la recherche, des rapports entre le chercheur et la recherche et des

méthodologies spécifiques ou privilégiés. Ainsi, « [les] méthodes de travail adoptées par les chercheurs vont tenir compte de ces divers volets, caractéristiques de chacune des épistémologies, et s'inscrire dans la logique prévue par chacune des méthodologies de recherche. » (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004, p. 114) Il s'avère ainsi primordial, dans un premier temps, d'identifier le paradigme dans lequel s'inscrit notre recherche et qui influence nos orientations méthodologiques.

Notre recherche s'inscrit dans un paradigme interprétatif. Dans cette perspective, « la réalité est construite par les acteurs d'une situation : elle est globale, car c'est la dynamique du phénomène étudié que le chercheur veut arriver à comprendre. » (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004, p. 115) Cette vision oriente notre méthodologie de recherche puisqu'elle inscrit le phénomène étudié, soit les instruments d'action publique permettant d'agir sur l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants en zones rurales, dans une perspective globale intégrant les politiques, les acteurs et les lieux. Nous cherchons ainsi à comprendre la dynamique de la mise en œuvre et l'interaction entre ces trois dimensions.

Dans cette posture épistémologique, le rapport au savoir est à la fois étroitement rattaché à son contexte, mais vise la transférabilité du savoir dans d'autres contextes que celui de la recherche (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004). Nous étudions ainsi une problématique commune à plusieurs pays d'Afrique subsaharienne en l'inscrivant dans un contexte national particulier, soit celui du Burkina Faso. Il nous semble essentiel de tenir compte de ce contexte pour bien saisir la dynamique de notre phénomène puisque le contexte social influence à la fois les significations des acteurs (Lessard-Hébert, Goyette et Boutin, 1996, p. 29) et la mise en œuvre d'une politique (Honig, 2006). En accord avec le modèle d'analyse de la mise en œuvre de Honig (2006) sur lequel s'appuie notre recherche et qui fait place au contexte, nous avons choisi de privilégier une étude de cas restreinte géographiquement afin de préserver les liens étroits entre notre objet et son contexte local. La stratégie d'échantillonnage retenue, décrite à la section 3.2, permet d'assurer de la représentativité de l'échantillon et les possibilités de généralisation des résultats aux autres zones rurales du pays. Nous cherchons ainsi à produire des savoirs contextualisés qui pourront être réinvestis dans le domaine politique, inscrivant notre recherche dans un processus de dialogue entre chercheurs et politiciens visant l'amélioration des politiques publiques.

L'analyse de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants est au cœur de notre recherche. Une telle analyse relève du domaine de l'analyse des politiques, un domaine

qui privilégie de plus en plus la recherche qualitative. Comme le soulignent Deslauriers & Kérisit (1997, p. 90) :

Les caractéristiques de la recherche qualitative font que celle-ci apporte une contribution substantielle à la recherche sur les politiques sociales. Signalons à ce titre la proximité du terrain où se prennent les décisions et où se vivent les répercussions régionales, familiales et individuelles des politiques sociales globales ; sa capacité d'envisager les différents aspects d'un cas particulier et de les relier au contexte général ; sa capacité de formuler des propositions reliées à l'action et à la pratique. Ces avantages font que la recherche qualitative est de plus en plus utilisée lorsqu'il s'agit d'analyser des politiques sociales et d'évaluer leurs effets concrets.

Dans le cadre de notre enquête, nous souhaitons nous rapprocher du terrain et des acteurs impliqués pour mieux cerner les enjeux de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales dans leur globalité afin d'identifier les contraintes et les leviers et ainsi proposer des pistes d'action pour l'amélioration de ces politiques. Dans ce sens, notre recherche vise à apporter une contribution à la résolution d'un problème concret, soit la pénurie d'enseignants en zones rurales au Burkina Faso, s'appuyant sur des résultats de recherche scientifique. Cette visée est particulièrement pertinente dans le contexte africain, comme le souligne Ndoye (2005, p. 2),

En Afrique, l'observation la plus courante souligne l'écart qui sépare la recherche du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques éducatives tout comme les relations problématiques ou le manque d'interactions entre chercheurs et décideurs politiques dans le secteur de l'éducation. [...] Pourtant, en dépit ou à cause de cette distance, les déclarations des uns et des autres convergent pour affirmer l'importance de la recherche comme moyen d'information de toute politique éducative.

Notre positionnement épistémologique fut également influencé par la pertinence qu'on attribue à l'approche interprétative dans le contexte de la recherche réalisée en terrain africain :

Distincte d'une approche positiviste qui chercherait à observer et comprendre un monde objectif en dehors du chercheur ou d'une approche constructiviste dans laquelle le chercheur coconstruirait le monde en interrelation avec les acteurs sociaux, l'approche interprétative présente certaines caractéristiques qui justifient sa pertinence pour les terrains africains. L'approche interprétative consiste à attribuer une signification à un corpus de textes écrits ou aux discours des acteurs sociaux enquêtés. Elle permet de donner sens à un matériau (productions discursives et pratiques sociales) nécessairement réinscrit dans le cadre plus large de processus conjointement individuels, sociétaux et culturels. À cet effet, le degré de familiarité du chercheur avec son terrain de recherche influe nécessairement sur la manière dont l'épistémologie de la recherche va être effectivement mobilisée. (Kane, 2012, p. 167)

La place accordée au chercheur et au sens qu'il construit pendant la recherche (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004) incite donc à une investigation de l'objet la plus contextualisée possible, permettant de rompre avec, notamment, des postures conceptuelles et des représentations

« occidentalisées » des problématiques vécues dans les pays africains. Cette démarche incite le chercheur à clarifier son positionnement par rapport à son terrain et son objet, ainsi qu'à mettre à jour son niveau de connaissance, de familiarité et de compréhension du contexte de son terrain, tout comme à réfléchir sur ses rapports de distance et de proximité avec son terrain et son objet.

Notre expérience personnelle et professionnelle nous a amenée à vivre et à travailler dans cinq pays différents de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Nous avons réalisé une vingtaine de séjours dans ces pays depuis le début de notre doctorat, soit entre 2010 et aujourd'hui. Ce projet de recherche s'inscrit d'ailleurs en continuité avec une recherche de maîtrise, réalisée en 2009 au Burkina Faso. Lors de ces différents séjours, nous avons toujours eu un souci important de nous assurer une immersion culturelle la plus complète possible pour nous assurer de mieux comprendre les contextes de travail, la manière dont se construisent les relations et les particularités culturelles. Pour ce faire, le moyen privilégié fut notamment de délaisser le confort des hôtels pour vivre au sein de familles locales, ce qui nous permettait une immersion complète dans plusieurs sphères culturelles. Nous avons ainsi acquis une sensibilité et une ouverture culturelle, ainsi que des mécanismes adaptatifs importants qui nous ont permis d'identifier les normes culturelles et les représentations symboliques pouvant teinter notre relation avec nos sujets de recherche et à chercher des moyens d'adapter nos méthodes de recherche aux différences culturelles pouvant avoir un impact sur la façon dont la recherche est conduite ou perçue. Nous avons également acquis, au fil du temps et surtout de nos rencontres, une compréhension solide de la société burkinabè, de sa culture, et de la vision du monde partagée par la population. Notre familiarité avec le contexte de notre terrain reste bien entendu celle d'une étrangère. Cette position peut être vue comme une limite, mais également comme une force, puisqu'elle induit une objectivité du chercheur combinant à la fois proximité et distance, regard de l'intérieur et de l'extérieur (Pires, 1997a). Nous croyons, dans ce cas-ci, avoir réussi à développer une compréhension du contexte de notre recherche qui nous a permis d'enrichir et de renforcer notre stratégie de recherche.

3.2 Stratégie de recherche

Notre stratégie de recherche s'appuie sur notre modèle d'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales, inspiré de Honig (2006). Il est complété par notre modèle d'analyse des trajectoires des enseignants d'une cohorte d'enseignants, qui sont influencées par la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales.

Tel que souligné précédemment, la recherche interprétative conçoit la réalité par le prisme des acteurs et cherche à comprendre la dynamique d'un phénomène par le biais de l'expérience de ces acteurs (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004). Plusieurs méthodes de collecte de données sont privilégiées dans le contexte d'une recherche interprétative de type inductif. L'étude de cas est l'une de ces méthodes. Selon Mucchielli (2006, p. 79), « L'étude de cas est une technique particulière de cueillette, de mise en forme et de traitement de l'information qui cherche à rendre compte du caractère évolutif et complexe des phénomènes concernant un système social comportant ses propres dynamiques. » Cette façon d'appréhender l'objet d'étude est cohérente avec le phénomène que nous souhaitons étudier. En effet, nous l'avons montré dans le chapitre 2, la mise en œuvre d'une politique est un objet d'étude qui implique de prendre en compte l'ensemble complexe des acteurs impliqués, mais également les dynamiques entre ces acteurs, la politique, et les lieux dans lesquels elle se met en œuvre. Cette démarche d'enquête donne également une place cruciale au contexte, ce qui était pour nous primordial dans le cas d'une analyse sur la mise en œuvre d'une politique publique dans un pays africain. De plus, comme le mentionne Van der Maren (1996, p. 237), qui inscrit l'étude de cas dans une démarche inductive, c'est la confrontation des points de vue qui permet de faire émerger les données : « On prend une situation-cible, un cas que l'on circonscrit dans un espace-temps déterminé, et que l'on examine sous le plus grand nombre d'aspects possibles afin de le comprendre. » En concentrant notre étude sur une région et sur une cohorte particulière, nous souhaitons pouvoir envisager le plus de variables possible, tout en assurant une certaine représentativité de l'étude de cas par rapport à l'ensemble des contextes nationaux et des cohortes d'enseignants.

Le recours à l'étude de cas a des impacts sur la constitution de notre échantillon, notamment sur la sélection du cas qui doit, comme le soulignent Karsenti & Savoie-Zajc (2004, p. 130), s'appuyer sur la nature de la problématique étudiée : « Dans une recherche qualitative/interprétative, ce choix est intentionnel, c'est-à-dire que le chercheur identifie un

ensemble de critères, provenant du cadre théorique afin d'avoir accès, pour le temps de l'étude, à des personnes qui partagent certaines caractéristiques. »

En recherche qualitative, on retrouve deux principaux types d'échantillons intentionnels, qui se distinguent par le moment où ils sont réalisés.

[Le] premier type s'effectue au début de l'étude. Deux stratégies sont poursuivies : la représentativité des personnes et la comparaison parmi les membres qui composent l'échantillon. Le deuxième type d'échantillonnage intentionnel [...] est celui de l'échantillonnage fait au cours de l'étude. Ce type inclut plusieurs variantes, dont l'échantillonnage théorique. Mettre en branle un processus d'échantillonnage théorique signifie que le chercheur va d'abord effectuer au début de l'étude une première sélection des participants à la recherche. Toutefois, au fur et à mesure que la recherche progresse, cet échantillon est révisé ; le chercheur se donne même la possibilité d'inclure d'autres participants. [...] L'échantillonnage théorique fait ainsi référence au processus d'échantillonnage basé non pas sur un modèle statistique, mais bien sur un choix conscient et volontaire des répondants par le chercheur. C'est leur compétence perçue comme étant pertinente en regard de la problématique de recherche qui incite le chercheur à les inviter à participer à la collecte de données. (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004, p. 131)

Ces deux stratégies d'échantillonnage sont utilisées dans notre recherche. Au début de l'étude, un premier échantillon intentionnel a été constitué : un échantillonnage géographique par cas unique (Pires, 1997b) a été réalisé, permettant de circonscrire le site de notre étude de cas. Des critères furent élaborés à partir de notre cadre théorique pour cibler une région particulière :

1. Région comportant une proportion importante de zones rurales
2. L'importance de la pénurie d'enseignants dans la région (Indicateur de pénurie d'enseignants au-dessus de la moyenne régionale).
3. Présence d'une institution de formation des maîtres (ENEP) dans la région

Ces critères d'échantillonnage visaient la sélection d'une région pertinente au regard de notre problématique. Deux régions différentes respectaient les critères de sélection retenus, soit celle du Sahel (IPE=89, 9) et de l'Est (IPE=82, 78). Cependant, pour des raisons liées au contexte sécuritaire dans le Sahel, nous avons choisi d'exclure cette région²⁴. La région sélectionnée pour notre échantillon est donc celle de l'Est, majoritairement rurale et où l'on retrouve une ENEP à Fada N'Gourma. Cette région se divise en cinq provinces, soit le Gourma, la Gnagna, Kompienga, la Tapoa et la Komandjari.

²⁴ Plusieurs précisions sur le contexte sécuritaire de l'enquête-terrain seront apportées dans la section suivante.

Figure 14 : Les régions et les provinces du Burkina Faso



Source : DEP-MENA

Chacune de ces provinces comporte un chef-lieu constitué en commune urbaine, et des communes rurales composées de villages ou de villes de petite taille. Les communes urbaines se caractérisent par le fait qu'elles ont une population d'au moins 25 000 habitants alors que les communes rurales représentent des regroupements de plusieurs villages d'au moins 5000 habitants. Le tableau suivant présente les différentes communes des provinces de l'Est. Dans l'Est, les petites villes sont les noyaux des communes rurales, auxquelles elles donnent leur nom (INSD, 2010a).

L'Est a connu une forte croissance démographique depuis les 30 dernières années, passant d'une population de 626 173 habitants en 1985 à 1 737 740 habitants en 2015 (INSD, 2016). Les principales activités génératrices de revenus dans la région sont l'agriculture, l'élevage et les

activités minières, qui y occupent une place de plus en plus importante, et plus particulièrement dans la province de la Komandjari.

Tableau 11: Communes rurales et urbaines de la région de l'Est

Région	Chef-lieu	Province	Communes urbaines	Communes rurales
EST	Fada-N'Gourma	GNAGNA	Bogandé	Bilanga, Coalla, Liptougou, Mani, Piéla, Thion
		GOURMA	Fada N'Gourma	Diabo, Diapangou, Matiacoli, Tibga, Yamba
		KOMANDJARI	Gayéri	Batiébougou, Foutouri
		KOMPIENGA	Pama	Kompienga, Madjoari
		TAPOA	Diapaga	Botou, Kantchari, Logobou, Namounou, Partiaga, Tambaga, Tansarga

Source : INSD (2016)

Dans la phase préparatoire de l'enquête-terrain, nous avons déterminé le nombre souhaité de participants à la recherche, sans pour autant les sélectionner précisément. Nous souhaitons nous laisser une latitude nous permettant de nous adapter aux réalités concrètes de l'enquête-terrain. Au regard de nos objectifs de recherche, trois échantillons devaient être constitués. La section suivante, qui présente en détail la réalisation de l'enquête-terrain, permettra d'apporter encore plus de précisions sur l'échantillonnage fait en cours de l'étude et les adaptations qui ont dû être réalisées par rapport à ce qui était prévu, notamment en raison des différentes contraintes du terrain.

Dans le souci d'assurer la validité de notre étude de cas, qu'on peut définir par l'assurance que les données recueillies correspondent réellement au phénomène étudié (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004), nous avons recouru à la triangulation, reconnue par plusieurs chercheurs comme « la méthode de validation la plus efficace pour l'étude de cas. » (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004, p. 242) La triangulation des méthodes de collecte de données repose sur l'idée d'une convergence des sources de données pour l'étude d'un même objet, afin de compenser les limites de chaque méthode de collecte de données. C'est dans cette perspective que nous avons choisi d'utiliser trois méthodes de collecte de données différentes.

Tableau 12 : Tableau de cohérence de la recherche

Objet de recherche	Politiques de gestion des enseignants en zones rurales actuellement mises en œuvre au Burkina Faso		
Objectifs de recherche	Décrire les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales burkinabè	Documenter la mise en œuvre de ces instruments d'action publique ;	
Questions de recherche	Quels sont les instruments d'action publique mis en place pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants dans les zones rurales et/ou éloignées burkinabè ?	Comment sont-ils mis en œuvre et avec quels effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans ces zones ?	
Visée méthodologique	Décrire les constituantes de chaque dimension de la mise en œuvre de la politique de gestion des enseignants en zones rurales (politique, acteurs et lieux) à partir d'une analyse documentaire et d'entrevues ;	Expliciter les interactions entre les différentes dimensions pour comprendre le fonctionnement des instruments et le processus de mise en œuvre ;	Reconstruire et renseigner les trajectoires d'une cohorte d'enseignants pour cerner les effets de la mise en œuvre.
Instruments de collecte de données	Entretien, analyse documentaire	Entretien, analyse documentaire	Entretien, analyse des trajectoires

Notre stratégie de recherche repose ainsi sur trois méthodes de cueillette de données, soit l'analyse documentaire, l'entrevue et l'analyse des trajectoires, et sur la réalisation de trois étapes complémentaires d'analyse :

- Décrire les constituantes de chaque dimension de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales (politique, acteurs et lieux) à partir d'une analyse documentaire et d'entrevues ;
- Expliciter les interactions entre les différentes dimensions par le biais d'une analyse documentaire et d'entrevues pour comprendre le fonctionnement des instruments et le processus de mise en œuvre ;
- Reconstruire et renseigner les trajectoires d'une cohorte d'enseignants par l'analyse des données administratives et les entrevues pour cerner les effets concrets de la mise en œuvre.

Le choix de ces méthodes de collecte et d'analyse de données résulte d'une réflexion sur la façon dont il est possible d'envisager le plus d'aspects différents d'un cas particulier et de les relier au contexte général. Parallèlement, la recension des écrits présentée au chapitre 2 nous a permis d'observer que les outils méthodologiques les plus utilisés dans la recherche sur les politiques de gestion des enseignants en zones rurales sont l'analyse des documents politiques,

les entretiens qualitatifs et les questionnaires, et que l'objet de la recherche est très souvent étudié par le biais des représentations des enseignants. Ces éléments ont guidé nos choix.

L'analyse des trajectoires d'une cohorte d'enseignants est un choix méthodologie qui découle directement de notre cadre théorique (*cf.* chapitre 2). En effet, les trajectoires permettent d'étudier les effets de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants sur le comportement des acteurs, par rapport au changement visé, soit l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales. C'est ce qui justifie l'analyse des trajectoires comme entrée privilégiée pour comprendre les effets de la politique et de sa mise en œuvre sur le comportement du public-cible. Il s'agit d'une méthode de collecte et d'analyse de données souvent associée à l'analyse quantitative. Nous avons songé, à un moment de notre recherche, à réaliser des analyses quantitatives à partir des données recueillies. Cependant, le manque de robustesse de notre base de données nous a rapidement obligée à écarter cette idée, à tout le moins dans le cadre de cette thèse. Nous nous contenterons donc de présenter quelques analyses descriptives, dans le but exclusif de décrire les trajectoires de notre cohorte, mais aucune analyse inférentielle n'a été réalisée. Cet aspect sera abordé dans les limites de la recherche. Notre analyse des trajectoires est donc qualitative, et s'inscrit dans la continuité des travaux de recherche récents qui s'intéressent aux trajectoires des enseignants dans une perspective sociologique.

Le fait que nous nous situons dans le champ de l'analyse des politiques publiques nous amène, naturellement, à nous intéresser aux « politiques formelles », soit les lois, les arrêtés, les décrets. Il s'agit pour nous d'étudier l'angle légal et officiel de notre phénomène, à partir de données invoquées qui nous permettront de comprendre ses origines et son contexte (Van der Maren, 1996). Nous avons cependant souhaité aller plus loin que l'analyse de matériaux officiels ; nous avons décidé d'inclure des articles de presse, des écrits non publiés et des rapports issus de différentes organisations syndicales lorsque ces matériaux nous permettaient d'élargir l'éventail des points de vue par rapport à notre objet d'étude.

L'entretien de recherche qualitatif est l'une des méthodes de collecte de données privilégiée de l'étude de cas (Karsenti et Savoie-Zajc, 2004 ; Mucchielli, 2006). Le choix de cette technique de collecte de données est principalement motivé par la place centrale qu'occupent les acteurs dans le processus de mise en œuvre d'une politique publique que nous souhaitons étudier. L'entretien permet, notamment, « de confronter [la] perception de la "signification" attribuée aux événements par les sujets à celle que les sujets expriment eux-mêmes. » (Lessard-Hébert et

al., 1996, p. 105) Cette technique sera utilisée pour renseigner les trajectoires de la cohorte d'enseignants auprès des enseignants eux-mêmes, mais également faire émerger les opinions des enseignants et des acteurs sur les instruments et le processus de mise en œuvre. De par notre expérience précédente de recherche au Burkina Faso, il nous a semblé pertinent de réaliser des entretiens de type semi-structurés, permettant de guider l'entretien à partir de thèmes prédéfinis, tout en laissant un grand degré de liberté au répondant. Dans ce type d'entretien, « [I] » intervieweur pose une question de mise en train et guide, par la suite, le répondant à travers ses réponses en l'aidant à articuler sa pensée autour de thèmes préétablis. Il laisse la plupart du temps à l'interviewé la possibilité de développer d'autres thèmes auxquels le chercheur n'aurait pas pensé en préparant l'entretien en question. » (Boutin, 1997, p. 36)

Mucchielli (2006, p. 91) insiste sur l'importance d'une étape particulière de l'étude de cas, soit la mise en forme. Pour lui, cette étape consiste à « clarifier le sujet à étudier de façon à ne retenir que les informations qui y sont liées, et, d'autre part, de procéder avec une matrice dont la forme sera conçue pour les besoins spécifiques du cas et qui permettra de bien relever les caractéristiques que l'on désire étudier. (Huberman et Miles, 1991) » C'est dans cette optique que nous avons utilisé notre grille thématique, présentée au tableau 12, comme une matrice pour guider de manière transversale toute la collecte des données. Nous avons utilisé cette matrice pour la construction des canevas d'entrevues et des grilles d'analyse documentaire, mais également des catégories d'analyses des données.

Notre grille thématique est construite à partir de la structure du modèle de Honig (2006) et propose de nous concentrer sur chaque dimension de la mise en œuvre (politique, acteurs et lieux), ainsi que sur les relations entre ces dimensions.

Tableau 13 : Guide thématique pour la collecte et l'analyse des données

Dimensions	Guide thématique
Politique	Description (fondements, instruments et acteurs cibles)
	<ul style="list-style-type: none"> • Recenser les instruments visant spécifiquement à attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales à partir des quatre dimensions retenues dans le modèle de la World Bank (2010) : la formation initiale des maîtres, le développement professionnel, le recrutement et les conditions d'emploi et la rémunération et avantages sociaux. • Identifier la nature du problème public sur lequel les instruments sont construits
	Interactions avec les acteurs
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les acteurs mandatés pour la mise en œuvre de chaque instrument ; • Décrire les ressources dédiées formellement pour la mise en œuvre ; • Identifier les moyens utilisés pour rendre l'information disponible pour les enseignants visés.
	Interactions avec les lieux
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les spécificités des zones rurales et du contexte du marché de l'emploi prises en compte dans le choix des instruments.
Acteurs	Description
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les acteurs intermédiaires et locaux responsables de la mise en œuvre réelle des instruments ; • Identifier et décrire les acteurs ciblés dont le comportement et les choix stratégiques sont influencés par les instruments.
	Interactions avec les politiques
	<ul style="list-style-type: none"> • Décrire les ressources réellement octroyées aux acteurs pour la mise en œuvre • Expliciter les opinions des acteurs de la mise en œuvre sur les fondements et les instruments de la politique. • Expliciter les opinions des enseignants sur les fondements de la politique, les instruments et leur mise en œuvre
	Interactions avec les lieux
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les opinions des enseignants ciblés sur l'enseignement en zones rurales • Identifier les opinions des enseignants sur les structures responsables de la mise en œuvre
Lieux	Description (
	<ul style="list-style-type: none"> • Décrire les structures et les acteurs locaux influencés ou impliqués indirectement dans leur mise en œuvre • Décrire les caractéristiques de la zone géographique retenue • Décrire les caractéristiques des zones rurales dans la zone géographique retenue
	Interactions avec les politiques
	<ul style="list-style-type: none"> • Renseigner l'influence des structures et acteurs locaux impliqués indirectement sur la mise en œuvre des politiques ; • Expliciter les caractéristiques du contexte influençant la mise en œuvre et la nature de cette influence.
	Interactions avec les acteurs
	<ul style="list-style-type: none"> • Expliciter les caractéristiques du contexte influençant les actions stratégiques des responsables de la mise en œuvre. • Expliciter les caractéristiques du contexte influençant les actions stratégiques des enseignants.
Trajectoires des enseignants	<ul style="list-style-type: none"> • Décrire les effets concrets du processus de mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales sur le comportement des acteurs. • Décrire et renseigner les trajectoires types des enseignants

À partir de la revue de littérature sur la mise en œuvre des politiques et sur les politiques de gestion des enseignants en zones rurales, nous avons identifié, dans une perspective à la fois descriptive et exploratoire, des guides thématiques permettant de renseigner chacune des dimensions et qui consistent en des pistes pour la collecte et l'analyse des données.

La section suivante présente en détail le déroulement de l'enquête-terrain et précise tout le déroulement des trois collectes de données réalisées. Par la suite, la dernière section présentera l'étape du traitement et de l'analyse des données recueillies lors de l'enquête-terrain.

3.3 Présentation de l'enquête-terrain

Ce projet s'inscrit en continuité avec une recherche de maîtrise, réalisée en 2009 au Burkina Faso, portant sur les représentations des acteurs sur les politiques éducatives nationales et internationales. Nos résultats avaient alors mis de l'avant la problématique des enseignants et l'inquiétude des acteurs politiques et sociaux face aux problèmes de pénuries quantitatives et qualitatives d'enseignants, ce qui confère à notre projet une grande pertinence sociale et politique, en plus de sa pertinence scientifique avérée. Notre bonne connaissance du terrain de l'étude, alliée à un réseau solide sur place, nous a également permis de nous assurer de la faisabilité du projet, malgré son caractère ambitieux.

L'enquête-terrain a eu lieu du 15 novembre 2013 au 7 mars 2014, principalement dans trois zones du Burkina Faso : Ouagadougou, la capitale, Koudougou, où se situe l'École normale supérieure et où plusieurs de nos collègues chercheurs travaillent, et la région de l'Est, qui correspond au site sélectionné pour les besoins de notre étude de cas. Dans la région de l'Est, nous avons été basée dans le chef-lieu de la région, Fada N'Gourma, notamment pour des raisons de sécurité.

Notre séjour de recherche a été fortement teinté par les tensions politiques et sécuritaires dans la sous-région. Le Burkina Faso étant le voisin direct du Mali, où un conflit armé a éclaté en 2012 et dans lequel le Président burkinabé Blaise Compaoré a joué un rôle de médiateur, le climat de sécurité général y était, en 2013-2014, assez tendu, notamment dans les zones frontalières avec le Mali. Par ailleurs, le nombre croissant d'enlèvements d'Occidentaux par des groupes djihadistes dans la zone contribuait à accroître notre sentiment d'insécurité. Au Niger,

autre pays frontalier du Burkina Faso, c'est l'attaque de la mine d'uranium Arlit, appartenant à une société minière française, revendiquée par des djihadistes, qui a contribué à accentuer le climat d'insécurité, notamment chez les Occidentaux. Le Burkina Faso étant entre ces deux pays, nous avons été avertie, dès notre arrivée, de ne pas nous rendre dans le nord du pays. La menace terroriste est considérée comme sérieuse, ce qui a été confirmé par le malheureux attentat de 2016. Finalement, le Burkina Faso est aux prises avec d'importants problèmes d'insécurité sur les routes du pays, notamment dans certaines régions plus rurales, dont la région ciblée dans le cadre de notre étude. La région de l'Est est particulièrement réputée pour ses « coupeurs de route », qui arrêtent les automobiles et les voyageurs en autobus qui circulent sur les voies publiques pour les dépouiller. Souvent, ces vols se transforment en véritables agressions physiques. Des mesures de sécurité importantes s'imposent avant tout déplacement, notamment le secret le plus absolu quant à l'heure de départ et la destination, afin d'éviter que les individus s'organisent entre eux à partir de ces informations.

Nous avons, au départ, jonglé avec l'idée de changer de site pour notre étude de cas. Nous avons cependant compris rapidement que si nous voulions rencontrer des enseignants dans les zones rurales, le problème d'insécurité serait le même, peu importe la région. Cet enjeu fait partie intégrante du contexte rural burkinabè et est, en quelque sorte, une dimension cruciale dans notre recherche. Nous avons donc décidé de poursuivre notre étude dans la région de l'Est et de nous adapter à ce contexte difficile, notamment dans le cadre de nos déplacements. C'est ainsi que, pour des raisons à la fois financières et sécuritaires, nous avons décidé d'être basée dans le chef-lieu de la région et de nous déplacer avec le service de transport par autocar. Nous évitions ainsi l'utilisation de gros véhicules tout-terrains, facilement repérables et identifiables à « une personnalité d'importance ». Nous nous sentions plus en sécurité et plus anonyme en voyageant avec la population locale. Parallèlement, nous avons pu constater que cette décision a eu des impacts importants sur notre compréhension du terrain et sur la construction de nos liens avec nos participants. Lorsque ceux-ci nous parlaient des difficultés associées aux transports et à l'insécurité, ou encore aux stratégies qu'ils utilisent pour éviter de se faire voler, nous avions notre propre expérience pour nous aider à mieux comprendre leur propos. Ces enjeux ont teinté notre recherche de manière importante, tant positivement que négativement. En nous adaptant au contexte plutôt qu'en essayant de le contourner, nous avons vécu une expérience parfois difficile, mais très révélatrice pour notre compréhension des défis et des

enjeux associés à la vie dans les zones rurales burkinabè. La constitution de notre échantillon d'enseignants et la réalisation de nos entrevues ont cependant été influencées par ces enjeux, qui nous ont obligée à modifier notre stratégie de recherche et, par exemple, à faire déplacer les enseignants vers le chef-lieu des provinces plutôt que nous déplacer nous-même vers eux pour la réalisation des entretiens. Cela a engendré des coûts très importants en termes de compensation financière pour le déplacement des enseignants, qui ont parfois dû faire plus de 75 km de moto sur des routes non bitumées pour venir nous rencontrer. En raison de cette situation, nous avons dû nous restreindre à trois provinces sur cinq, situées dans la région de l'Est. Nous n'avons malheureusement plus les capacités financières pour payer les compensations supplémentaires. Plus de détails sont fournis dans les sections suivantes, qui précisent le déroulement de chacune des trois collectes de données.

3.3.1 L'analyse documentaire

L'analyse documentaire visait essentiellement à recueillir des données pour décrire les constituantes de chaque dimension de la mise en œuvre des instruments. Il s'agissait donc, à partir du tableau 12, de recueillir différents types de sources écrites pouvant nous renseigner sur la description des dimensions relatives aux politiques, aux acteurs et aux lieux, en précisant pour chaque dimension les fondements, les instruments et les acteurs ciblés. Cette méthode visait la collecte de données descriptives, issues principalement des différentes structures administratives sectorielles, et pouvant être confrontées avec les données recueillies par le biais des entretiens de recherche et de l'analyse des trajectoires. Nous avons ainsi procédé à un échantillonnage théorique (Pires, 1997 b), en constituant un échantillon par contraste-approfondissement, selon le principe de diversification, à partir de la sélection des documents en fonction de leur pertinence par rapport à notre objet de recherche. Un premier échantillon de documents a ainsi été sélectionné au début de la collecte de données, et cet échantillon a été révisé à toutes les étapes de la recherche pour y inclure de nouveaux documents auxquels certains acteurs rencontrés nous ont donné accès ou qui permettaient simplement de combler un manque d'informations. Le nombre de documents retenus a donc été décidé au cours de la collecte de données, selon le principe de saturation empirique, qui désigne « le phénomène par

lequel le chercheur juge que les derniers documents, entrevues ou observations n'apportent plus d'informations suffisamment nouvelles ou différentes pour justifier une augmentation du matériel empirique. » (Pires, 1997 b, p. 154)

Ainsi, une première collecte de données exploratoire avait été réalisée avant notre arrivée sur le terrain, par le biais des sites web du ministère de l'Éducation et de la Fonction publique, des principales centrales syndicales et de nos collègues-chercheurs de l'École normale supérieure de l'Université de Koudougou (ENS/UK). Une fois arrivée sur le terrain, plusieurs étapes nous ont permis de collecter nos données. Nous avons d'abord pris contact et organisé une rencontre avec les personnes susceptibles de nous fournir les documents dont nous avons besoin ou de nous mettre en contact avec les personnes qui pouvaient nous les fournir, mais qui pouvaient également répondre à des questions sur ces politiques et m'orienter vers des personnes pouvant m'informer. Ces informateurs clés nous avaient été référés par nos collègues nationaux de l'ENS/UK, qui ont facilité l'établissement de la prise de contact initiale. Rapidement, nous avons compris qu'il serait plus judicieux de combiner ces rencontres avec celles destinées aux entretiens avec les acteurs des structures centrales impliqués dans la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales.

Tableau 14 : Composition de l'échantillon retenu pour l'analyse documentaire

Type d'écrit	Nombre de textes retenus	Auteurs
Lois, décrets, arrêtés ministériels	n=41	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État (MFPRE) ➤ Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) ➤ ministère de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation (MENA) (ancien MEBA) ➤ Ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité (MATS) (ancien MATD) ➤ Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale (MASSN)
Rapports de recherche	n=7	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Chercheurs nationaux ➤ Syndicats d'enseignants
Documents politiques	n= 6	<ul style="list-style-type: none"> ➤ MENA
Articles de presse	n=14	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Syndicats d'enseignants ➤ Journalistes
Autres	n=7	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Syndicats d'enseignants ➤ Directeur provincial de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation (Province du Gourma) ➤ MENA

C'est finalement la stratégie que nous avons employée. Après avoir recueilli une vingtaine de documents, nous réalisons une première analyse des documents pour faire une première cartographie des instruments de gestion des enseignants en zones rurales et identifier les informations manquantes. Nous avons ensuite poursuivi notre collecte documentaire et nous avons profité des entrevues pour éclaircir certains points. Finalement, nous avons réalisé une première lecture pour ne retenir que les documents les plus pertinents au regard de notre objet. Un total de 75 documents (n=75) ont été retenus au terme de cette sélection plus fine. Le tableau 13 précise la nature de ces documents. Une section spéciale de la bibliographie est également consacrée spécifiquement aux textes législatifs analysés.

3.3.2 La reconstruction des trajectoires d'une cohorte d'enseignants

Le deuxième volet de la collecte de données a consisté en la reconstruction des trajectoires d'une cohorte d'enseignants (N = 100). Tel que discuté au chapitre 2, la reconstruction des trajectoires d'une cohorte d'enseignants visait à nous permettre d'étudier les effets de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales. Plus précisément, nous l'utilisons pour 1) décrire les flux des enseignants dans le système, par le biais des différentes affectations en zones rurales ou urbaines, 2) documenter l'existence de profils de trajectoires ; et 3) illustrer l'effet des instruments et de leur mise en œuvre sur les flux (et donc les comportements des acteurs). Le déroulement de cette collecte de données s'est avéré difficile, notamment en raison des nombreux défis concernant la création, la collecte et la conservation des données publiques au Burkina Faso.

En nous basant sur notre expérience de recherche dans le cadre de notre maîtrise, nous avons eu l'idée, avant notre arrivée sur le terrain, de demander une autorisation d'accès aux données auprès du MENA. Dans notre précédente recherche, nous avons dû passer par l'Ambassade du Canada au Burkina Faso pour demander à l'ambassadeur de solliciter cette autorisation auprès de la ministre. Nous avons tenté de faire cette démarche à distance avant notre arrivée, en contactant l'Ambassade du Burkina Faso au Canada, mais cette démarche ne produisit aucun résultat. Nous avons donc dû faire les démarches sur place, ce qui a entraîné d'importants délais de traitement, surtout au niveau du MENA. Finalement, l'autorisation nous

a été accordée en décembre 2013 et a été envoyée directement à toutes les structures du MENA et à la Directrice régionale de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation de l'Est. Cette autorisation, présentée en Annexe 3, a été d'une importance cruciale dans l'organisation du reste de notre enquête-terrain puisqu'elle nous a ouvert les portes de l'ensemble des structures du ministère.

Pendant la période marquée par l'attente de l'autorisation de recherche, nous avons commencé nos recherches afin de connaître les différentes bases de données disponibles sur les affectations des enseignants. Nous avons pu identifier auprès de la Direction des études et de la planification du MENA (DEP-MENA) une base de données pouvant nous fournir les affectations de tous les enseignants du pays depuis 2008. Après la réception de l'autorisation de recherche, la DEP-MENA a ainsi mis à notre disponibilité l'ensemble de la base de données. Cette base de données comportait des données pour la période 2008-2012 pour les variables suivantes : le matricule d'employé, les informations nominatives de l'enseignant, sa date de naissance, le sexe, les années d'expérience dans l'enseignement, la date d'entrée dans l'établissement, le corps d'emploi, le statut professionnel, le diplôme académique le plus élevé, la région d'affectation, la province d'affectation, l'établissement d'affectation, la fonction et le milieu (rural ou urbain) de l'établissement d'affectation.

À partir de l'exploration de la base de données, nous avons choisi de cibler une cohorte d'enseignants dont la première affectation a eu lieu en 2008. Nous devions maintenant identifier cette cohorte d'enseignants. Au départ, nous avons tenté de faire un échantillonnage à partir des années d'expérience dans l'enseignement, mais cela s'avéra non pertinent, principalement pour deux raisons : les données sur l'expérience d'enseignement manquaient de fiabilité et elles prenaient en compte les années d'expérience préalables dans les écoles privées. Les agents de la DEP-MENA nous ont alors orientée vers la Direction des examens et concours de l'éducation de base, nous suggérant de demander les communiqués officiels des admis au concours direct de recrutement pour la région de l'Est en 2008. À notre arrivée, les agents nous ont informée qu'il n'y avait aucun système de conservation ou de classement de la documentation officielle. Ils nous ont conduite vers une pièce où s'entassaient, sans ordre ni classement particulier, des piles de papiers divers. Ils ont suggéré que nous devrions trouver ce que nous cherchions dans ces documents. Après plusieurs jours de recherche, nous avons mis la main sur la précieuse liste des 400 instituteurs adjoints certifiés recrutés pour le compte de la région de l'Est en 2008. Cette

liste contenant les informations nominatives des recrues, ainsi que leur date de naissance et leur classement par ordre de mérite, établi en fonction du résultat du concours professionnel. Nous avons réalisé un échantillonnage aléatoire pour retenir un total de 100 enseignants qui constituent notre échantillon pour l'analyse des trajectoires. Nous avons choisi l'échantillonnage aléatoire pour nous assurer d'avoir des enseignants représentatifs et nous avons validé le choix de cette technique en vérifiant que notre échantillon présentait des caractéristiques similaires à celui de la population (notamment en termes de représentativité de genre). Cette technique nous a également permis d'avoir des enseignants normalement distribués quant à l'ordre de mérite (relativement à leurs résultats au concours).

Une fois notre échantillon bien défini, notre collecte de données sur les trajectoires a pu débuter. Nous avons réalisé une première collecte dans la base de données reçue de la DEP-MENA. Pour chaque enseignant, il s'agissait d'abord d'identifier leur matricule d'employé puis de récupérer, pour chacune des années, les informations relativement à toutes les variables présentées dans la base de données, soit le matricule d'employé, les informations nominatives de l'enseignant, sa date de naissance, le sexe, la date d'entrée dans l'établissement, le corps d'emploi, le statut professionnel, le diplôme académique le plus élevé, la région d'affectation, la province d'affectation, l'établissement d'affectation, la fonction et le milieu (rural ou urbain) de l'établissement d'affectation. La démarche s'est avérée plus ardue que prévu. Nous avons vite compris que notre base de données présentait certaines faiblesses associées notamment à la fiabilité des données. De nombreuses erreurs dans la saisie des matricules dans la base de données nous ont obligée à multiplier les recherches pour retrouver les données de tous les enseignants de notre échantillon. Cette faiblesse sera discutée dans les limites de la recherche, mais nous dirons déjà que malgré les faiblesses évidentes dans la fiabilité des données (erreurs nombreuses notamment dans la saisie des données, qui est déconcentrée au niveau local), il s'agit de la base de données la plus complète et la plus fiable sur les enseignants du Burkina Faso. Nous avons donc pris en compte la limite associée à la fiabilité de notre base de données dans notre recherche et nous sommes assurée de l'utiliser de la manière la plus pertinente possible en tenant compte de cette caractéristique.

Suite à cette première collecte, nous avons décidé d'utiliser une autre base de données pour compléter les informations recueillies. En effet, l'un des agents de la DEP-MENA nous avait signalé l'existence de la base de données du Système intégré de gestion administrative et

salariale du personnel de l'État (SIGASPE). Il s'agit d'un système de gestion des ressources humaines permettant la gestion de la carrière et de la rémunération des enseignants. Certaines données étaient pertinentes pour nos analyses, notamment les données sur le statut marital, l'échelon salarial, les indemnités reçues, le nombre d'enfants. Nous avons donc intégré ces variables dans notre base de données pour consolider les informations recueillies. Malheureusement, lors des entrevues avec les enseignants, nous avons souhaité valider les informations recueillies et nous avons constaté que les informations recueillies sur SIGASPE n'étaient pas à jour. Les informations étaient celles recueillies lors du recrutement de la fonction publique, et même en les considérant comme tels, plusieurs données se sont avérées erronées. Comme ce constat était valable pour la majorité des données recueillies, nous avons finalement dû les éliminer de notre base lors des analyses. Nous y reviendrons dans la section présentant l'analyse des données et les limites de l'étude.

Notre stratégie de recherche exigeait de faire une analyse préliminaire des trajectoires avant de poursuivre avec les entretiens avec les enseignants. En effet, notre deuxième échantillon devait se composer d'une trentaine d'enseignants faisant partie de la cohorte constituée pour l'analyse des trajectoires et identifiés pendant l'enquête-terrain du fait qu'ils représentent des caractéristiques pertinentes par rapport aux profils de trajectoires préliminaires identifiées. Selon Pires (1997 b, p. 157), ce type d'échantillon réfère à « la construction d'une mosaïque ou d'une maquette par l'entremise d'un nombre diversifié de cas. Il s'agit alors, idéalement parlant, d'assurer la présence dans l'échantillon d'au moins un représentant (de préférence deux) de chaque groupe pertinent au regard de l'objet de l'enquête. » Dans le cadre de notre étude, ces groupes feront référence aux profils de trajectoires identifiées dans la première phase de notre analyse.

C'est ainsi que nous avons commencé les premières analyses des trajectoires des enseignants. Trois profils de trajectoires préliminaires ont ainsi été identifiés, sur la base des mouvements dans le système par rapport aux lieux d'affectations (rurales/urbaines). Ces profils de trajectoires mutuellement exclusifs et le nombre d'enseignants représentatifs de chacun d'entre eux sont présentés dans le tableau 15.

Tableau 15 : Profils de trajectoires des enseignants de la cohorte

	Profil de trajectoire	Nombre d'enseignants
1	Stabilité dans le premier poste	26
2	Mobilité irrégulière en zone rurale	67
3	Mobilité irrégulière en zone urbaine	6
	Total	100

Ces trajectoires préliminaires étaient destinées à être consolidées par la suite, notamment avec l'intégration de données plus récentes. Ils nous ont servi pour la sélection du sous-échantillon d'enseignants pour les entretiens. Ils ont bien entendu fait l'objet d'analyses plus poussées nous permettant de décrire les profils de trajectoire définitifs, de réaliser une triangulation de données, et plus précisément de confronter les données émergentes des trajectoires avec le discours officiel qui émerge de l'analyse documentaire et des entretiens. Ces analyses sont présentées en détail dans le chapitre 4.

3.3.3 Les entretiens de recherche

Le troisième volet de la collecte de données a consisté en des entretiens auprès de deux échantillons distincts : le sous-échantillon de la cohorte d'enseignants dont les trajectoires ont été reconstituées et un autre composé d'acteurs de la mise en œuvre. Cette méthode de collecte de données visait à nous donner accès à l'expérience et au point de vue des informateurs clés « pour mieux dégager conjointement une compréhension d'un phénomène d'intérêt pour les personnes en présence. » (Savoie-Zajc, 2003, cité dans Karsenti et Savoie-Zajc, 2004, p. 133) Les entretiens de type semi-structurés ont été réalisés à partir d'un guide d'entretien, élaboré à partir de notre guide thématique présentée au tableau 12.

Dans la conduite de nos entretiens, nous avons tenté de mobiliser certaines compétences particulières, mises de l'avant par Karsenti et Savoie-Zajc (2004) pour assurer la qualité des entretiens de recherche qualitatifs. Ces compétences sont bien synthétisées par Martel (2007, p. 449) :

Savoie-Zajc (1997) propose une terminologie particulière pour nommer les compétences qui sont nécessaires à la réalisation d'entretiens rigoureux. Pour cette auteure, la maîtrise de compétences affectives (capacité relationnelle, compréhension empathique, écoute active, respect), de compétences professionnelles (habileté du chercheur à structurer l'entretien avec la recherche en cours, habileté à guider

au besoin les répondants, habileté à faire des liens) et de compétences techniques (langage non verbal, formulation des questions, reformulation) est fondamentale.

Dans cette optique, nous avons mobilisé plusieurs compétences pour tenter de limiter les biais et d'assurer une plus grande qualité des matériaux recueillis. Il s'agit notamment de la compréhension empathique (envers nos sujets, notamment envers leur vécu et les conditions de vie et de travail difficiles), le respect (notamment dans la différence de valeurs, de culture et de religions), l'habileté à guider aux besoins les répondants, la formulation des questions et la reformulation (notamment par le biais d'une souplesse dans la conduite de l'entretien, permettant de s'adapter et d'assurer une bonne compréhension du sujet).

C'est dans cette perspective que nous avons construit nos instruments de collecte de données, soit nos guides d'entretien. Selon Combessie (2011, p. 24) :

Comme le plan et la grille d'observation, le guide d'entretien est un memento (un pense-bête). Il est rédigé avant l'entretien et comporte la liste des thèmes ou des aspects du thème qui devront avoir été abordés avant la fin de l'entretien. Comme tout memento, il doit être facilement et rapidement consultable : détaillé et précis, mais avec des notations brèves et claires (mots clefs ; phrases nominales...). L'ordre des thèmes de la liste est construit pour préfigurer un déroulement possible de l'entretien, une logique probable des enchaînements. Mais la liste n'a pas pour objectif de déterminer ces enchaînements ni la formulation des questions en cours d'entretien (seuls les mots clefs peuvent être repris) : l'entretien doit suivre sa dynamique propre.

Nous avons porté une attention particulière à la construction de nos guides d'entretien pour nous assurer que les thèmes soient simples, faciles à comprendre et adaptés au vocabulaire particulier des Burkinabés pour parler de certains concepts, et que l'ordre soit facilement adaptable aux différentes situations. Nous avons également ajouté des aspects nouveaux qui ont émergé lors des premiers entretiens qui nous ont permis de tester nos instruments. Les guides définitifs sont présentés dans les sous-sections suivantes.

3.3.3.1 Les entretiens réalisés avec des acteurs des structures centrales et déconcentrées

Nous avons décidé, lors de la première collecte de données documentaires, de combiner les rencontres visant à recueillir les documents les plus pertinents pour renseigner les politiques de gestion des enseignants avec celles destinées aux entretiens avec les acteurs des structures centrales impliquées dans la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en zones rurales. Cette stratégie nous permettait de réaliser des économies en termes de temps (tant pour

nous que pour nos sujets), mais également en termes de coûts associés aux transports. Nous le rappelons, un premier noyau d'acteurs des structures centrales (principalement du MENA et du MFP) nous avait été référé par nos collègues nationaux de l'ENS Koudougou, qui avaient facilité l'établissement de la prise de contact initiale. Notre introduction au MENA fut cependant beaucoup plus facile après la réception de l'autorisation de recherche accordée par le ministère. Toutes les portes s'ouvraient à nous sans grandes difficultés et les acteurs des structures centrales ont pris contact avec les acteurs des structures déconcentrées pour leur demander de nous rencontrer. Le contact s'est donc fait de manière hiérarchique, jusqu'à l'échelon local. Les acteurs retenus ont été choisis en fonction de leur rôle dans les structures responsables de la mise en œuvre des instruments de gestion des enseignants en fonction de leur pertinence en tant qu'informateurs clé, ainsi que du principe de diversification externe. Comme le mentionne Pires (1997b, p. 154), « Il s'agit alors de connaître [leur] point de vue sur le déroulement des faits ou le fonctionnement d'une institution ou de le saisir à travers sa propre expérience ; de rendre compte de [leurs] sentiments et perceptions sur une expérience vécue ; d'avoir accès aux valeurs d'un groupe ou d'une époque qu'il connaît à titre d'informateur clé, etc. » Il s'agira donc également d'un échantillon par contraste (Pires, 1997b).

Au final, l'échantillon fut constitué de 21 acteurs des structures centrales et déconcentrées, ce qui est plus élevé que la quinzaine d'acteurs initialement prévus. Les caractéristiques des sujets retenus dans cet échantillon sont présentées dans le tableau 16. Nous avons rencontré tous ceux qui étaient pertinents par rapport à notre objet, disponibles et intéressés à participer à un entretien. Notons cependant qu'il est probable que la pression hiérarchique importante ait influencé leur « intérêt ». Le fait de se faire plus ou moins « imposer » la participation à notre recherche par leur supérieur hiérarchique constitue possiblement, selon Van der Maren (1996), une forme de biais en raison du fait que ces sujets risquent « de se comporter au mieux afin d'avoir une bonne note de la part de la hiérarchie, afin de se ménager une image aux yeux des collègues et des responsables de la recherche. » (Van der Maren, 1996, p. 247) Ces sujets risquent donc de vouloir satisfaire les attentes de leur supérieur, tout comme les attentes de la chercheuse. Il s'agirait d'un biais lié au contexte de l'entretien (Poupart, 1997), qui n'a malheureusement pu être évité dans le contexte particulier du Burkina Faso. La triangulation des données issues des entretiens avec les données de l'analyse documentaire nous permettra de

réduire les effets possibles de ce biais. Notons que tous les sujets ont signé un formulaire de consentement pour leur participation à notre recherche. Ce formulaire est présenté en Annexe 4.

Tableau 16 : Caractéristiques de l'échantillon d'acteurs des structures centrales et déconcentrées

Type de structure	Structure	Nombre de sujets rencontrés
Centrales	Direction des études et de la planification-MENA (DEP-MENA)	3
	Direction des ressources humaines-MENA (DRH-MENA)	2
	Direction générale de l'éducation de base-MENA	1
	Syndicat national des enseignants africains du Burkina	1
	Ministère de la Fonction publique	1
	Direction générale de la décentralisation — ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation	1
Décentralisées	École normale supérieure de Koudougou	1
	Direction régionale de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (DRENA) — région de l'Est	1
	DRENA – région Centre (ancien responsable des Ressources humaines à la DRENA de l'Est)	2
	Direction provinciale de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (DPENA) – Gourma	1
	DPENA-Gnagna	2
	DPENA-Komandjari	1
	Syndicat national des enseignants africains du Burkina–région de l'Est	1
	École nationale des enseignants du primaire de Fada N'Gourma	1
	Circonscription d'éducation de base Bilanga II	2
TOTAL		21

Le guide d'entretien spécifiquement construit pour les entretiens avec les acteurs des structures centrales et déconcentrées est présenté dans l'Annexe 5. L'élaboration de ce guide s'est faite à partir du guide thématique conçu pour la collecte et l'analyse des données (voir tableau 12). Le guide d'entretien comprend six sections. La première section permet de recueillir les données socioprofessionnelles des acteurs rencontrés. La deuxième section porte spécifiquement sur la dimension politique. Elle permet de décrire les instruments, mais également de mettre à jour les interactions entre les instruments et les acteurs d'une part, et les lieux d'autre part. La troisième section et la quatrième section permettent d'aborder la dimension des acteurs, en identifiant les acteurs et les structures impliqués dans la mise en œuvre, en discutant de leur rôle dans cette mise en œuvre, et discutant des ressources allouées pour la mise en œuvre. La cinquième section se concentre plus particulièrement sur les caractéristiques et les enjeux associés aux zones rurales burkinabè et aux conditions de travail des enseignants affectés

dans ces zones. Finalement, la dernière section visait à faire une synthèse autour des contraintes et des leviers pour l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales.

La plupart des sujets rencontrés jouissent d'un prestige très important dans leur pays associé à leurs fonctions professionnelles. Nous devons adapter notre langage et notre comportement pour nous assurer de respecter cette position hiérarchique et les protocoles y étant associés tout en conservant un certain contrôle sur la conduite de l'entretien. La souplesse offerte par les entretiens de type semi-dirigés et notre guide d'entretien nous permettait de laisser une bonne part d'autonomie du sujet dans l'organisation de son propos. Cependant, pour éviter que certaines thématiques soient volontairement ou involontairement éludées, nous prenions beaucoup de notes pendant les entretiens pour identifier les thèmes sur lesquels nous souhaitions revenir, identifier des questions supplémentaires, noter nos impressions, etc. Lorsque nous sentions qu'un sujet utilisait des formules détournées pour éviter d'avoir à se prononcer sur un enjeu particulier, nous tentions au moins une autre fois d'aborder le sujet sous un autre angle. Dans certains cas, cependant, nous avons dû respecter le fait que les sujets ne souhaitaient pas aborder certains enjeux. Nous voulions éviter d'insister et d'ainsi risquer de mettre à mal la relation entre intervieweur et interviewé et de possiblement entraîner un bris de la communication.

La majorité des entretiens ont été réalisés dans les bureaux des sujets rencontrés. Tous ont été des entretiens individuels et ont été enregistrés, à l'exception de huit entretiens pour lesquels les sujets ont refusé l'enregistrement. Notons que les sujets qui ont refusé l'enregistrement étaient presque tous associés à des structures centrales, et donc à des positions hiérarchiques supérieures. Nous avons alors procédé par prise de notes détaillées du contenu des entretiens. Les entretiens se sont organisés au rythme des rencontres et de nos déplacements dans le pays. L'organisation logistique de ces entretiens était particulièrement simple en raison du fait que les bureaux des acteurs centraux et déconcentrés soient tous situés en zones urbaines et que l'autorisation du ministère favorisait leur participation. Le principal défi était de boucler rapidement plusieurs entretiens dans une même journée. Nous avons vite compris que les us et coutumes du pays exigeaient de nous une certaine disponibilité au terme de l'entrevue pour partager un repas ou accepter une invitation à rencontrer des collègues ou parfois même la famille. Nous planifions donc un maximum de deux entretiens par jour.

3.3.3.2 Les entretiens réalisés avec les enseignants

Les entretiens réalisés avec les enseignants visaient à mieux comprendre les trajectoires de la cohorte d'enseignants afin de cerner les effets concrets de la mise en œuvre des instruments visant à les attirer et les retenir dans les zones rurales. Lorsque nous avons présenté notre collecte de données relative à l'analyse des trajectoires de notre cohorte d'enseignants, nous avons précisé que nous nous étions servi de la répartition des enseignants de la cohorte au sein des trois profils de trajectoire pour réaliser l'échantillonnage des sujets retenus pour les entretiens individuels. Nous souhaitons en effet que notre échantillon soit le plus représentatif des caractéristiques des enseignants de la cohorte analysée. Selon Pires (1997 b, p. 157), ce type d'échantillon réfère à « la construction d'une mosaïque ou d'une maquette par l'entremise d'un nombre diversifié de cas. Il s'agit alors, idéalement parlant, d'assurer la présence dans l'échantillon d'au moins un représentant (de préférence deux) de chaque groupe pertinent au regard de l'objet de l'enquête. » Dans le cadre de notre étude, ces groupes feront référence aux trajectoires types identifiées ; cependant, un deuxième échantillonnage fut réalisé au sein de ces sous-groupes pour inclure des sujets présentant certaines caractéristiques que nous jugions particulièrement pertinentes, dont un nombre significatif de femmes et une répartition dans les différentes provinces de la région. Malheureusement, comme nous l'avons déjà expliqué, il nous fut impossible de réaliser des entretiens dans les cinq provinces de la région de l'Est. Nous avons dû adapter notre échantillon en cours de route pour répondre à différentes contraintes qui seront expliquées ici.

Tableau 17 : Profils de trajectoires des enseignants de la cohorte et de l'échantillon préliminaire

	Profil de trajectoire	Nombre d'enseignants (cohorte)	Nombre d'enseignants (échantillon)
1	Stabilité dans le premier poste	26	6
2	Mobilité rurale	67	17
3	Affectation en zone urbaine	6	2
	Total	100	25

Tel qu'illustré dans le tableau 17, nous avons utilisé la répartition des enseignants dans les profils de trajectoires de notre cohorte pour identifier le nombre souhaité d'enseignants dans

chaque sous-groupe de notre échantillon. Au sein de chaque sous-groupe, nous avons donc procédé à un deuxième échantillonnage en nous assurant de retenir des sujets de chaque province (Gnagna, Gourma, Tapoa, Komandjari et Kompienga).

Finalement, la sélection finale s'est faite sur la base des caractéristiques des sujets jugées pertinentes (genre, diplôme académique, âge, particularité de la trajectoire, etc.). Comme nous l'expliquerons plus loin, nous avons été dans l'obligation de réajuster notre échantillon en cours de route. En effet, nous avons espéré pouvoir retracer deux enseignantes qui avaient été affectées dans une autre région, malgré le fait que la politique fixe à 6 ans d'ancienneté les critères minimaux pour pouvoir demander une telle affectation dans une autre région. Nous nous sommes malheureusement vue refuser l'accès aux données relatives à ces enseignants en raison du fait que nous notre autorisation du ministère était spécifique pour la région de l'Est. Nous avons fait une deuxième demande d'autorisation qui n'a malheureusement pas été traitée avant notre départ du pays. Parallèlement, quatre enseignants (deux hommes et deux femmes) ne se sont jamais présentés au rendez-vous fixé et il nous a été impossible, faute de temps, mais également pour des raisons logistiques, de les remplacer par d'autres enseignants. Finalement, les défis associés à la sécurité sur les routes, aux conditions de séjour difficiles dans certaines provinces (par exemple, l'absence d'hôtel et de moyens de transport public) et aux coûts associés aux entretiens des enseignants (déplacements, hébergement et remboursement des frais associés au transport des enseignants), alliés au fait que nous observions une certaine saturation des données, nous ont incitée à éliminer deux provinces de notre échantillon, soit la Tapoa et Kompienga.

Tableau 18 : Composition de l'échantillon final des enseignants interviewés

Profils de trajectoire	Provinces			TOTAL
	Gnagna	Gourma	Komandjari	
Stabilité dans le premier poste	2	2	2	6
Mobilité régulière en zone rurale	7	7	2	12
Mobilité irrégulière en zone urbaine	1	1	0	2
Total	10	4	4	18

Notre échantillon final, composé de 18 enseignants (n=18), soit sept femmes et onze hommes, est présenté dans le tableau ci-dessus. Notons que le ratio hommes/femmes de notre

échantillon est similaire à celui que nous retrouvons dans notre cohorte. Les détails sur le déroulement de cette collecte de données permettent de mieux comprendre l'ajustement de notre échantillon. Les entretiens devaient, à l'origine, se dérouler directement sur les lieux des affectations des enseignants. Cependant, nous avons vite compris que ce serait impossible. Tout d'abord, il n'existe aucun moyen de transport public pour rejoindre les villages de la région de l'Est. Déjà, pour rejoindre les principales villes des provinces, le défi associé au transport était très important en raison des routes non bitumées et des dangers sécuritaires déjà mentionnés. Il a été convenu avec les directeurs provinciaux (acteurs des structures déconcentrées) que le mieux était de demander aux enseignants de se déplacer vers les villes des provinces (les chefs-lieux) et de leur rembourser leurs frais de transport.

Il nous a été impossible de contacter nous-même les enseignants pour les inviter à participer aux rencontres. Chaque directeur provincial a tenu à organiser lui-même les rendez-vous avec les enseignants, ce qui soulevait des enjeux importants quant à la liberté des sujets face à leur participation à notre recherche. Nous l'avons mentionné précédemment dans le cadre des entretiens avec les acteurs, cette imposition hiérarchique constitue un biais lié au contexte de l'entretien (Poupart, 1997) avec lequel nous avons dû composer. Pour réduire les effets de ce biais, nous avons entre autres pris soin de préciser au début et à la fin de l'entrevue que le contenu des entretiens était confidentiel et nous avons également pris soin de formuler les questions de sorte que les sujets ne se sentent pas en conflit de loyauté avec leur supérieur hiérarchique.

Chaque enseignant se voyait remboursé pour ses frais de déplacement en fonction d'une estimation réalisée par chaque directeur de province. Cela nous a posé d'importants défis logistiques qui ont eu des impacts sur notre décision d'éliminer deux provinces de notre échantillon. En effet, la région de l'Est étant encore à ce jour peu développée, les villes faisant office de chef-lieu de chaque province disposaient, au moment de notre recherche, d'un réseau électrique tout récent. Aucune de ces villes, à l'exception de Fada N'Gourma le chef-lieu de la région, ne disposait de guichet automatique nous permettant de faire les retraits en espèces. Cette situation nous obligeait à nous déplacer du chef-lieu de la région aux villes de chaque province avec des sommes d'argent très importantes sur nous pour pouvoir rembourser les déplacements des enseignants. Cela augmentait, par le fait même, la dangerosité de nos déplacements, et il nous fut déconseillé par plusieurs personnes de nous rendre dans les régions de la Tapoa et de

Kompienga en autocar public. Nous avons fait plusieurs tentatives pour trouver un chauffeur et une voiture qui pourraient nous y amener, mais cela s'avéra beaucoup trop cher pour le budget alloué au terrain de recherche. C'est pour ces raisons que nous avons dû faire le dur choix d'abandonner l'idée de nous rendre dans ces provinces.

Les entretiens ont tous eu lieu dans des locaux des DPENA. Nous avons accès à un bureau pour recevoir chaque enseignant. Certains enseignants avaient dû faire plus de 70 kilomètres à moto sur des sentiers pour venir nous rencontrer. Nous nous sommes assurée que tous aient accès à de l'eau et, pour ceux venus de l'extérieur de la ville, à un repas. La majorité des entretiens ont duré de 30 à 60 minutes. Un formulaire de consentement a été signé (voir Annexe 4) par tous les sujets et tous les entretiens ont pu être enregistrés. Le guide d'entretien spécifiquement construit pour les entretiens avec les enseignants est présenté dans l'Annexe 6. Comme pour les entretiens avec les acteurs des structures centrales et déconcentrées, le guide d'entretien s'appuie sur le guide conçu pour la collecte et l'analyse des données (voir Tableau 13) et il comprend six sections. La première section permet de recueillir les données socioprofessionnelles des enseignants et de valider les informations que nous avons collectées. La deuxième section porte spécifiquement sur les trajectoires des enseignants. Nous abordons systématiquement cette section en début de l'entretien. En effet, elle consiste en des informations de nature biographiques et nous avons remarqué, dès les premiers entretiens, que cette section avait pour effet de mettre les interviewés à leur aise et en confiance. De plus, cette section représentait le cœur de nos entretiens avec les enseignants, qui visaient à leur permettre d'explicitier leurs trajectoires et les motivations qui les avaient guidées, mais également à clarifier leurs projets professionnels à plus long terme. La troisième section et la quatrième section permettent d'aborder la dimension des politiques et des structures de la mise en œuvre. Ces sections nous permettaient de discuter avec les enseignants des instruments spécifiquement mis en place pour les attirer et les retenir dans les zones rurales, de leur fonctionnement, de leur pertinence et des structures responsables de leur mise en œuvre. La cinquième section se concentre plus particulièrement sur les caractéristiques et les enjeux associés à leur emploi en zone rurale. Finalement, la dernière section visait à faire une synthèse autour des contraintes et des leviers pour l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales.

3.4 Traitement et analyse des données

Cette sous-section présente en détail notre démarche de traitement et d'analyse des données, qui s'appuient sur l'analyse des trajectoires et l'analyse thématique des données recueillies, dont les résultats seront présentés dans le chapitre 4, puis discutés dans le cadre du chapitre 5.

3.4.1 Analyse des trajectoires d'une cohorte d'enseignants

L'analyse préliminaire des trajectoires de notre cohorte d'enseignants, réalisée en cours d'étude, a déjà été présentée en grande partie dans la section 3.2. Il était en effet plus pertinent de discuter de cette première étape de l'analyse à ce moment puisque les résultats ont servi à la constitution de l'échantillon pour les entretiens auprès des enseignants. Nous résumons ici les premières étapes de l'analyse ayant mené à la constitution de notre cohorte, ainsi que les analyses réalisées a posteriori.

Dans un premier temps, une analyse typologique des trajectoires a été réalisée, à partir de la recherche de similitudes entre les différents parcours. Nous souhaitons mettre en liens directs notre analyse de trajectoires et notre objet de recherche, soit les effets de la mise en œuvre des sur les comportements des acteurs se concrétisant dans le cadre de leurs différentes affectations dans le système éducatif. Nous avons alors pu observer l'émergence de profils de trajectoires arrimés à la mise en œuvre de la politique. Deux grandes trajectoires ont d'abord pu être observées dans notre cohorte, soit les enseignants ayant reçu différentes affectations dans la période étudiée (2008-2012) et ceux ayant été stables dans leur premier poste d'affectation. Parmi les trajectoires incluant plusieurs affectations, nous retrouvons des trajectoires caractérisées par des affectations en zones rurales, et d'autres en zones urbaines. Ces quatre profils de trajectoires étaient mutuellement exclusifs et nous permettaient de classer toutes les trajectoires dans un profil ou un autre et de réaliser notre échantillonnage pour les entretiens.

Suite à l'enquête-terrain, nous sommes restée en contact avec les acteurs nous ayant fourni notre base de données. Nous les avons ainsi contactés et nous avons pu obtenir de nouvelles données pour 2013-2014 et 2014-2015. Nous avons ajouté ces données à celles précédemment

collectées sur les trajectoires et nous avons réalisé un travail systématique de consolidation et d'amélioration qualitative de notre base de données. Nous avons ainsi corrigé certaines informations, organisé les données, éliminé les variables non fiables et/ou non pertinentes et ajouté une variable relative au lieu de naissance (dans la région de l'Est ou non). Les nouvelles données pour la période 2013 à 2015 nous ont permis de consolider et de préciser notre analyse et des profils de trajectoires plus pointus ont émergé, nous permettant d'aller plus loin dans l'analyse des effets des instruments sur l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales. Ces profils de trajectoires sont présentés dans le détail dans le chapitre 4.

La nature de notre base de données aurait pu nous permettre de réaliser des analyses quantitatives très pertinentes. Or, nous étions consciente du manque de robustesse de cette base de données et du fait qu'elle ne permettait pas de nous assurer de la validité des analyses que nous aurions pu en tirer. Il s'agit de l'une des limites de notre recherche. De plus, notre stratégie de recherche ne s'appuyait pas sur les trajectoires en tant que telles, mais plutôt sur leur utilisation pour documenter l'effet des politiques et de leur mise en œuvre. Nous avons ainsi choisi de ne pas réaliser d'analyses quantitatives inférentielles. Nous proposons toutefois quelques analyses descriptives qui nous permettent essentiellement de décrire la distribution des enseignants dans les profils de trajectoires, en fonction de différentes variables telles que le sexe, l'âge, le lieu de naissance et le diplôme académique.

3.4.2 Traitement et analyse des données de l'analyse documentaire et des entretiens

Suite à l'étape de la collecte, les données recueillies dans le cadre de l'analyse documentaire et des entretiens ont été traitées et analysées à partir d'une démarche qualitative de découverte et de reconstruction de sens (Mucchielli, 2006). Différentes méthodes de traitement et d'analyse sont associées à la démarche qualitative dont l'analyse du discours, l'analyse qualitative de théorisation, l'analyse phénoménologique, l'approche générale d'analyse inductive, l'analyse de contenu (Blais & Martineau, 2006 ; Karsenti & Savoie-Zajc, 2004 ; Lessard-Hébert, Goyette et Boutin, 1994 ; Van der Maren, 1996). Dans le cadre de notre recherche, nous avons retenu une méthode d'analyse de contenu, soit l'analyse thématique, qui a été utilisée pour l'analyse des données issues de l'analyse documentaire et des entretiens.

L'analyse de contenu est un « terme générique désignant un ensemble de méthodes d'analyse de documents, le plus souvent textuels, permettant d'explicitier le ou les sens qui y sont contenus et/ou les manières dont ils parviennent à faire effet de sens. » (Mucchielli, 2006, p. 36) L'analyse thématique vise, quant à elle, à dégager un portrait d'ensemble d'un corpus, à partir de procédés de réduction des données. Ce type d'analyse est particulièrement pertinent dans le contexte d'une recherche consistant à poser un diagnostic ou ayant des intentions descriptives, ce qui est cohérent avec nos propres objectifs de recherche.

Avec l'analyse thématique, la thématisation constitue l'opération centrale de la méthode, à savoir la transposition d'un corpus donné en un certain nombre de thèmes représentatifs du contenu analysé, et ce, en rapport avec l'orientation de recherche (la problématique). L'analyse thématique consiste, dans ce sens, à procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus, qu'il s'agisse d'une transcription d'entretiens, d'un document organisationnel ou de notes d'observation. (Paillé et Mucchielli, 2012, p. 457)

L'analyse thématique a principalement deux fonctions, soit le repérage, qui consiste à repérer tous les thèmes pertinents dans le corpus, et la documentation, qui consiste à « tracer des parallèles ou de documenter des oppositions ou divergences entre les thèmes. » (Paillé et Mucchielli, 2012, p. 458) C'est l'approche que nous avons privilégiée dans notre recherche. Nous l'avons mentionné dans notre cadre théorique (*cf.* chapitre 2), parler de mise en œuvre permet de caractériser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales. L'analyse thématique nous a permis de confronter les perspectives issues des documents politiques officiels et des entretiens avec les enseignants et les différents acteurs des structures centrales et déconcentrées.

Dans un premier temps, un travail d'organisation et de condensation des données a été réalisé. Pour les textes retenus pour l'analyse documentaire, nous avons déjà précisé que nous avons effectué une première lecture flottante de tous les documents afin d'éliminer les moins pertinents au regard de notre objet de recherche. Nous avons ensuite rédigé une liste finale de l'échantillon de documents retenus, les avons classés par type de documents et par date de publication, les avons formatés dans un format facilement manipulable (PDF). Pour les données issues des entretiens, la première étape fut de rédiger les transcriptions intégrales dans un format facile d'utilisation (Word). Pour les entretiens qui n'ont pas pu être enregistrés, nous avons retranscrit et organisé nos notes d'entretien. Par la suite, pour assurer l'anonymat des sujets et faciliter l'analyse, nous avons attribué un code à chaque transcription. Les codes attribués aux enseignants sont notés E-1 à 18 ; les acteurs des structures centrales sont quant à eux codés AC-

1 à 9 et les acteurs des structures déconcentrées sont codés AD-1 à 12. Le tableau suivant résume les codes attribués dans le traitement des données ; ces codes seront utilisés dans la présentation et l'analyse des données. Nous avons également utilisé des codes pour identifier les enseignants de notre cohorte dans la section présentant notre analyse de trajectoires (C-1 à 100).

Tableau 19 : Codes attribués aux entretiens pour les fins d'analyse

	Personnes interviewées	Codes
Entretiens	Enseignants	E-1 à 18
	Acteurs des structures centrales	AC-1 à 9
	Acteurs des structures déconcentrées	AD-1 à 12

Dans un deuxième temps, nous avons choisi un logiciel pour nous appuyer dans notre analyse qualitative. Notre choix s'est arrêté sur NVivo, un logiciel d'analyse qualitative reconnu pour sa facilité d'utilisation, sa pertinence dans le cadre d'analyses descriptives et sa flexibilité, notamment dans le cadre d'une démarche d'analyse thématique (Collin et Meunier, 2009). Nous avons organisé et préparé tous nos documents pour l'analyse. Le processus de thématization séquentielle a été utilisé :

L'analyse est menée en deux temps. Dans un premier temps, un échantillon du corpus est tiré au hasard et analysé dans le but de constituer une fiche thématique. Celle-ci va prendre la forme d'une liste de thèmes (hiérarchisés ou non) auxquels correspondent des définitions permettant de les identifier à la lecture du texte. Lorsqu'elle a été constituée à la satisfaction du chercheur, cette fiche est ensuite appliquée, dans un deuxième temps, à l'ensemble du corpus, soit de manière stricte, soit en prévoyant la possibilité que des thèmes soient ajoutés en cours d'analyse. Cet ajout devra cependant être normalement assez limité, sans quoi on revient à la logique de la thématization continue. (Paillé et Mucchielli, 2012, p. 524)

Cette démarche d'analyse était particulièrement pertinente puisqu'elle nous permet de prendre en compte notre guide thématique (cf. tableau 12), construit autour de notre objet d'étude, de notre cadre théorique et de nos objectifs de recherche, en l'utilisant comme une grille générale de lecture, tout en laissant des thèmes plus spécifiques émerger des échantillons du corpus tirés au hasard. Nous avons donc choisi trois documents et trois retranscriptions d'entretien pour la constitution de la fiche thématique. Une lecture minutieuse nous a permis de diviser chaque document en unités de signification, auxquelles nous avons attribué des thèmes, en nous basant sur notre guide thématique comme repère, mais en ajoutant certains thèmes, en fusionnant certains autres, en les détaillant, en peaufinant leur formulation, et leur définition au fur et à

mesure de l'analyse. Une fois notre fiche thématique constituée, nous l'avons appliquée au reste du corpus, tout en nous laissant la latitude d'ajouter ou de préciser certains thèmes en cours d'analyse.

Le processus d'analyse thématique de notre corpus nous a permis de produire « un portrait thématique du corpus permettant de dégager quels thèmes sont présents, avec quelle importance, associés de quelle façon, etc. » (Paillé et Mucchielli, 2012, p. 645) Cette étape consiste en la présentation des résultats, qui est l'objet du prochain chapitre. Par la suite, dans le cadre du chapitre 5, ces résultats seront discutés, c'est-à-dire qu'ils seront examinés, interrogés, confrontés les uns avec les autres et mis en lien avec les différents éléments de notre cadre théorique, puis comparés, relativisés ou corroborés.

Chapitre 4

LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Ce chapitre présente les résultats et il est divisée en trois sections. Dans la première section, sur la base de l'analyse documentaire et de l'analyse des données d'entretiens, nous décrivons les instruments d'action publique mis en place. Dans la deuxième section, nous documentons la mise en œuvre de ces instruments d'action publique. Nous y abordons d'abord le processus de mise en œuvre puis décrivons dans la dernière section ses effets sur l'attraction et la rétention des enseignants, à partir de la reconstruction des trajectoires d'une cohorte d'enseignants et des entrevues réalisées avec un sous-échantillon de cette cohorte.

4.1 Les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales

La première dimension de notre analyse est celle des politiques publiques, et plus précisément les instruments visant spécifiquement à attirer, recruter et retenir des enseignants dans les zones rurales. Au Burkina Faso, ces instruments s'inscrivent eux-mêmes dans un ensemble d'instruments de gestion des enseignants et, plus globalement, des agents de la fonction publique. Dans cette sous-section, nous présentons donc les instruments qui constituent le cadre général de gestion des enseignants durant la période 2000-2015, ainsi que leurs fondements et le public ciblé. Ce portrait plus global nous permet de mettre en évidence les instruments (ou l'absence d'instruments) mis en place pour répondre à la demande croissante d'enseignants dans les zones rurales.

4.1.1 La formation initiale et la certification des enseignants du primaire

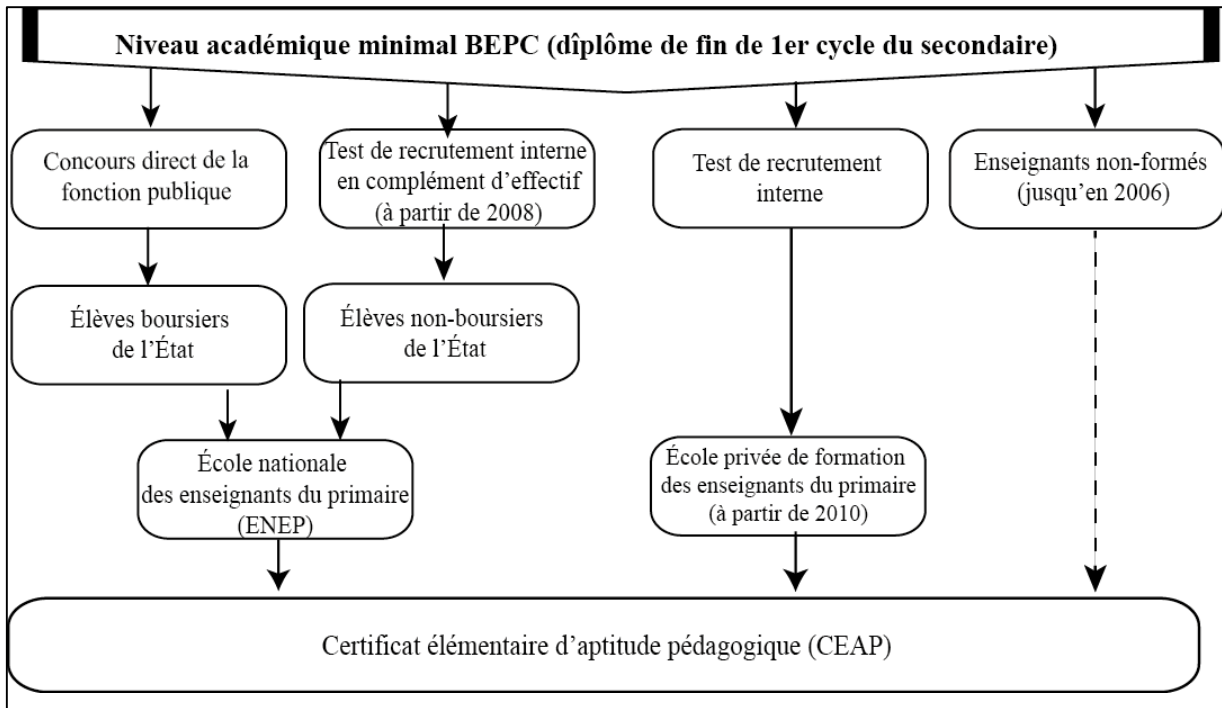
Cette sous-section porte sur les principaux instruments qui encadrent la formation initiale des maîtres. Elle comprend la description des exigences d'entrée en formation, l'organisation de la formation, ainsi que la certification accordée au terme de la formation. Au Burkina Faso, il existe quatre voies d'accès à la formation à la certification des maîtres, destinés aux écoles privées, aux écoles publiques, ou aux deux. Ces parcours sont illustrés dans la figure 15.

La première voie d'accès est celle héritée de la colonisation française et dont la forme actuelle date de 1985, avec la création de la première École Nationale des Enseignants du Primaire (ENEP). En 2015, le pays compte sept ENEP réparties sur le territoire national, dont une dans la région de l'Est, créée en 1997. Le recrutement d'élèves-maîtres se fait par le biais de concours directs, organisés par le ministère en charge de la Fonction publique pour le compte du MENA. Ces concours sont ouverts « aux candidats des deux sexes titulaires du Brevet d'Études du Premier Cycle (BEPC) ou de tout autre diplôme reconnu équivalent » (Décret N° 2008-265/PRES/PM/MEBA/MEF, Art.7). Le nombre d'élèves-maîtres à recruter par cette voie est fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Enseignement de Base, de la Fonction publique et des Finances. Le concours direct consiste en « une épreuve psychotechnique et un test de culture générale, et en cas d'admissibilité à la deuxième étape, à une épreuve orale de lecture et une épreuve sportive » (MENA, 2012 a, p. 36). Les candidats qui réussissent les deux étapes d'épreuves sont admis à la formation initiale et peuvent bénéficier d'une bourse d'études.

La durée de la formation initiale a fait l'objet de nombreux changements au fil des années. De 1985 à 2000, elle était de 2 ans, dont la moitié était dédiée à la formation pratique dans les écoles annexes (écoles annexées aux ENEP) et les écoles d'application (écoles identifiées à cet effet, dirigées par des instituteurs principaux et remplissant les conditions requises). Elle était sanctionnée par le Certificat élémentaire d'aptitude pédagogique (CEAP). En 2001, le gouvernement décide cependant de réduire la durée de la formation initiale à une année, incluant un stage pratique de quatre mois dans les écoles d'application. Avec ce changement, le diplôme sanctionnant la formation initiale change : celle-ci est dorénavant sanctionnée par le diplôme de fin d'études dans les ENEP (DFE/ENEP) (Décret n° 2001-143/PRES/PM/MEBA, Art. 3). C'est sous ce régime qu'ont été formés la majorité des enseignants retenus dans notre cohorte. En

2012, un nouveau décret ramène la durée de la formation initiale à deux ans, élimine le DFE/ENEP et le CEAP en tant que diplôme sanctionnant les études.

Figure 15 : Cartographie des voies d'accès à la formation initiale et à la certification des enseignants du primaire au Burkina Faso (2000-2015)



La deuxième voie d'accès se développe quant à elle à partir de 2008. En effet, avec la mise en œuvre de la Phase II du PDDEB, plusieurs changements à la formation initiale des maîtres avaient été apportés. Alors que la Phase I s'était concentrée sur l'augmentation de l'offre éducative et la construction de classes, la Phase II du PDDEB comprenait de nombreux objectifs liés directement à la gestion des enseignants, et propose notamment la mise en place de nouvelles mesures de recrutement pour la formation des maîtres :

La phase II du PDDEB envisage la formation des enseignants en douze (12) mois. Le niveau des élèves-maîtres à la sortie des ENEP dépend dans une certaine mesure de leur niveau à l'entrée. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner toutes les mesures qui pourraient aider à améliorer le mode de recrutement (sur concours direct ou parallèle) en veillant à ce que les élèves retenus puissent suivre aisément la formation. Malgré tous les efforts pour améliorer la qualité de l'éducation à travers la formation continue, si la base de recrutement des enseignants n'est pas bonne, les résultats seront toujours en deçà des attentes. L'harmonisation des pratiques de formation au niveau des ENEP est indispensable pour la qualité de l'éducation (MEBA, 2007, p. 26).

Dans ce contexte, la deuxième voie d'accès à la formation est officialisée en 2008, lorsque le MENA décide d'élargir l'accès aux ENEP. Par ce changement, l'État souhaite pouvoir augmenter le nombre d'enseignants formés chaque année pour répondre à la demande créée par l'augmentation de l'offre éducative, tout en limitant les coûts en termes de dépenses publiques. Le public cible est constitué de tous les détenteurs du BEPC ou d'un diplôme correspondant ou plus élevé qui sont intéressés par une carrière dans l'enseignement, n'ayant pas réussi le concours de recrutement direct ou qui n'y ont pas participé, mais qui ont les moyens financiers pour assumer les coûts de leur formation. Pour plusieurs acteurs interrogés, ce type de recrutement cible particulièrement les détenteurs du BEPC qui font face au chômage, ce qui est cohérent avec l'idée développée dans le PDDEB selon laquelle le système éducation doit contribuer à « soutenir la lutte contre la pauvreté et la réduction du chômage des jeunes diplômés par le recrutement massif d'enseignants et de personnel de soutien nécessaire au système éducatif de base. » (MEBA, 1999, p. 33)

Par le biais du Décret N° 2009-231/PRES/PM/MEBA/MEF du 20 avril 2009 portant modification de l'article 2 des statuts des écoles nationales des enseignants du primaire, les ENEP sont autorisées à effectuer des recrutements internes en complément d'effectif, nommés « recrutement parallèle », et dont les frais de formation seront pris en charge par les élèves plutôt que par l'État. Ainsi, les candidats à la formation initiale dans les ENEP sont dorénavant recrutés selon deux schémas : par concours directs ou par tests de recrutement en complément d'effectif organisés en interne par chaque ENEP. À cet effet, « un arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation de base et de l'alphabétisation et du ministre des Finances détermine chaque année les quotas de recrutement pour complément d'effectif. » (Décret N° 2012 - 757/PRES/PM/MENA/MEF, Art.6) Le diplôme sanctionnant la formation initiale est le même que celui des élèves recrutés par le biais des concours directs (le DFE/ENEP jusqu'en 2012, puis le CEAP) ; la différence entre les deux types d'élèves-maîtres est liée au fait que ceux recrutés en compléments d'effectifs ne reçoivent pas de bourse, qu'ils doivent payer des frais de formation, et que leur recrutement dans la fonction publique ne se fait pas de la même façon. Nous reviendrons sur ce dernier point dans la sous-section suivante. Notons que, depuis 2015, les frais de formation sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation et du ministre en charge des finances. Un acteur nous explique le fonctionnement concret de la cohabitation des deux types de recrutement à l'ENEP de Fada :

AD-7 : Voilà, au niveau du recrutement, il y a 7 écoles nationales des enseignants du primaire. Et celle de Loumbila, celle de Bobo, de Fada, de Ouahigouya, de Gaoua, de Dori et puis récemment l'ENEP de Dédougou. Voilà, donc ça fait 7. [...] Donc nous accueillons deux — je dirais deux catégories d'élèves-maîtres. Y a ceux qui sont recrutés par l'État, suite à un concours organisé par le ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale, [...] et qui nous sont envoyés pour être formés. Donc chaque ENEP reçoit 400 élèves maîtres-boursiers. Maintenant, selon nos capacités d'accueil, on permet à chaque ENEP de faire un recrutement pour complément d'effectif. En ce moment, nous recrutons — nous lançons un concours, un test de recrutement, [...] et ceux qui peuvent postuler sont ceux qui ont le BEPC, bien sûr, parce qu'ici, le niveau de formation c'est le BEPC + deux ans de formation. Nous recrutons des gens qui ont le BEPC, et le quota, comme je l'ai dit, varie en fonction de nos capacités d'accueil. [...] l'an passé, on était à 300 non-boursiers...

Interviewer : En plus des 400...

AD-7 : En plus des 400 que l'État nous a envoyés. Cette année nous sommes à 350, puisque nous avons augmenté notre capacité d'accueil. Donc ces 350 paient des frais de fréquentation, des frais de scolarité.

Interviewer : Ça peut ressembler à quoi, le coût de la formation ?

AD-7 : Actuellement, c'est 300 000 FCFA [environ 650,00 \$ CAN] pour les deux années de formation. Donc 300 000 F pour les deux années de formation. Alors la formation se déroule en deux phases. Y a une phase théorique, qui dure une année, et puis une phase pratique, donc après la phase théorique, y a un examen de passage en deuxième année, celui qui est admis va en stage pratique pour une année.

Interviewer : Et s'il n'est pas admis ?

AD-7 : S'il n'est pas admis, il redouble, il refait la théorie. S'il est admis, il passe en deuxième année, c'est-à-dire qu'il va en stage pratique, on le place dans une école, [...] si vous voulez, de son choix, où il peut aller s'initier à la pratique. (AD-7)

Depuis 2010, une troisième voie d'accès à la formation a été ouverte, avec l'autorisation de création des Écoles privées de formation des enseignants du primaire (EPFEP). L'État souhaite aller encore plus loin dans l'élargissement des opportunités de formation des maîtres et ainsi former encore plus d'enseignants sans frais supplémentaires pour l'État (AC-9). Le public-cible est sensiblement le même que celui du recrutement parallèle dans les ENEP : il s'agit des détenteurs du BEPC ou plus qui n'ont pas réussi ou qui n'ont pas passé le concours et qui ont les moyens pour payer leur formation. En 2014-2015, le nombre d'EPFEP sur l'ensemble du territoire national est de 57 (AC-5). Ces écoles sont soumises aux mêmes réglementations que celles encadrant les ENEP quant aux critères de recrutement, à la durée de formation, à la réalisation des stages pratiques dans les écoles d'application, aux programmes officiels en vigueur et au diplôme sanctionnant la formation (CEAP). Ces règles sont inscrites dans le cahier de charges des EPFEP. Les élèves-maîtres sont recrutés sur la base d'un test de recrutement interne (AD-11). Tout comme les élèves-maîtres recrutés en complément d'effectif par les ENEP, les élèves formées dans les EPFEP doivent réussir le concours d'intégration à la fonction publique pour pouvoir travailler dans les écoles publiques.

Finalement, la quatrième voie d'accès est celle de l'enseignant non formé recruté directement par les écoles, majoritairement dans le système d'éducation privé. Avant 2000, la majorité des enseignants recrutés dans le système public sans formation initiale l'avaient été dans les années 1980, pendant la révolution sankariste, après le licenciement de près de 2000 enseignants. Après 2000, les enseignants sans formation initiale sont ceux recrutés sur la base du BEPC, sans formation professionnelle ou avec une formation très courte (de deux semaines, par exemple), principalement pour travailler dans des zones rurales difficiles à pourvoir en ressources humaines. L'enseignant justifiant d'une ancienneté de cinq ans dans l'enseignement, dont trois ans en classe, pouvait, s'il le désirait, passer les examens nécessaires pour obtenir le CEAP. Les enseignants sans formation initiale ne sont officiellement plus recrutés dans la fonction publique depuis 2006. Dans la pratique, nous n'avons pas trouvé d'indication nous permettant de croire qu'il en est autrement.

Dans le cadre de notre analyse de l'organisation de la formation initiale des maîtres, nous avons cherché à identifier des instruments spécifiques visant à attirer ou retenir les enseignants en zones rurales. Nous n'en avons pas trouvés. Ainsi, nous avons observé que les contenus de formation obligatoires des ENEP ne comprennent aucun module sur l'enseignement multigrade ou l'enseignement en zone rurale. Comme le souligne un acteur syndical : « Juste parce que, vous savez, quand on est à l'école de formation, on ne forme pas un enseignant pour qu'il aille gérer deux niveaux différents. On le forme toujours comme dans un système normal. Voilà ! » (AC-9) Aucun instrument particulier ne vise non plus le recrutement d'élèves-maîtres en provenance des zones rurales et donc susceptibles d'y retourner pour enseigner. Les exigences académiques minimales sont les mêmes pour tous les inscrits, tant au niveau des ENEP que des EPFEP. **En matière de formation initiale, nous pouvons donc conclure qu'aucun instrument ne vise directement l'attraction et la rétention des enseignants en zones rurales.**

4.1.2 Le recrutement et les conditions d'emploi

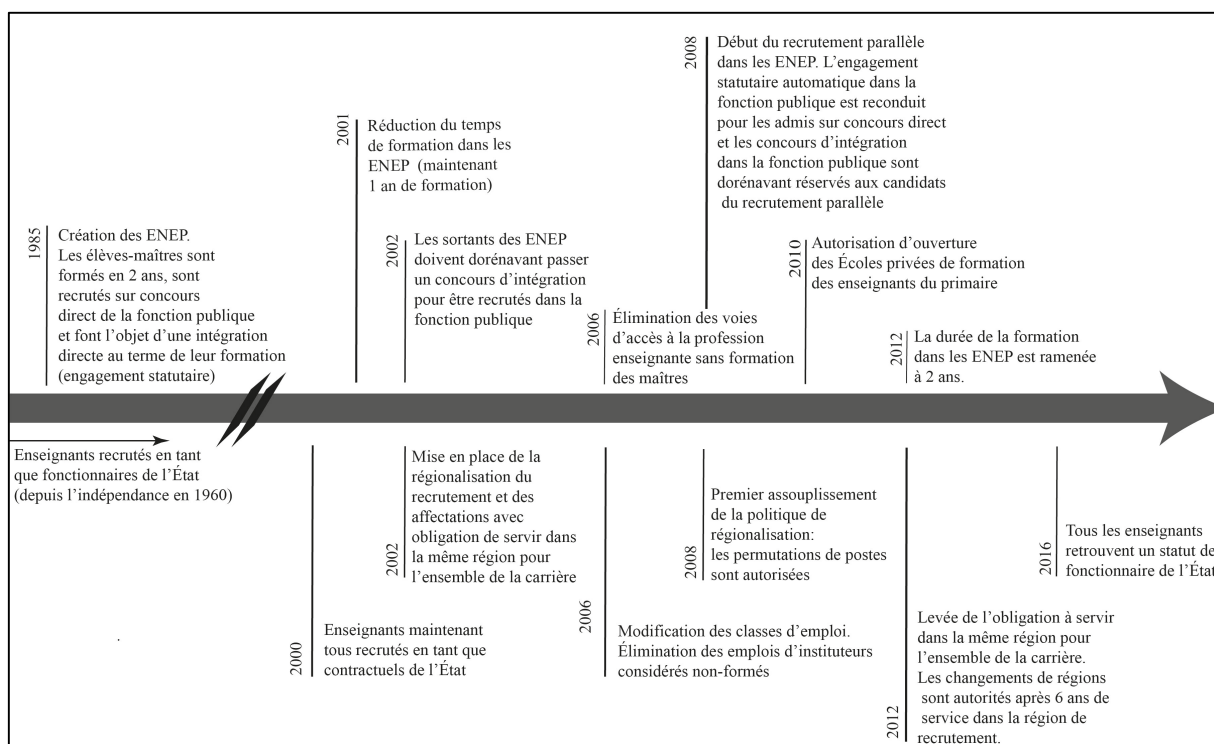
Le recrutement et les conditions d'emploi renvoient aux politiques et procédures de recrutement, d'intégration, d'affectation, de promotion et aux statuts d'emploi. Comme nous le verrons dans cette section, des changements importants ont été apportés aux critères et aux

règles encadrant ces dimensions de la gestion des enseignants, tout particulièrement pendant la période 2000-2015. Nous présentons dans la figure 16 une ligne du temps permettant de visualiser les différents instruments et les changements qui marquent la période et qui seront explicités dans les sous-sections suivantes.

4.1.2.1 Le recrutement, l'intégration et les affectations

L'intégration dans la fonction publique, qui est le mode de recrutement officiel des enseignants par l'État, connaît des changements majeurs pendant la période étudiée. Avant 2002, au terme de la formation dans les ENEP, les élèves-maîtres ayant satisfait aux exigences pédagogiques faisaient l'objet d'une intégration directe à la fonction publique. À partir de 2002, l'intégration à la fonction publique n'est plus automatique. Les sortants des ENEP doivent dorénavant passer un concours d'intégration pour être recrutés dans la fonction publique.

Figure 16: Évolution des instruments associés au recrutement et aux conditions d'emploi des enseignants du primaire au Burkina Faso



Avec l'avènement du recrutement parallèle dans les ENEP et l'ouverture des EPFEP, le MENA doit à nouveau adapter ses critères de recrutement pour intégrer les élèves-maîtres formés dans ces nouvelles voies. Ainsi, en 2008, l'engagement statutaire automatique dans la fonction publique est reconduit pour les finissants des ENEP admis sur concours direct. À partir de ce moment, l'on observe ainsi deux voies d'accès à la fonction publique. La première voie est celle de l'intégration statutaire : les élèves-maîtres recrutés par concours directs font l'objet d'une intégration automatique dans la fonction publique, conditionnelle à leur obtention du CEAP. La deuxième voie est celle de l'intégration sur titre : les élèves-maîtres recrutés en complément d'effectifs ou formés dans les EPFEP doivent réussir le concours d'intégration à la fonction publique afin d'être recrutés sur la base de leur diplôme, soit le CEAP (Décret N° 2009-231/PRES/PM/MEBA/MEF, Art.2). Une fois intégrés, il n'y a aucune différence en termes de statut, de conditions d'emploi ou de salaires entre ces enseignants et ceux recrutés par le biais des concours directs.

Au-delà des transformations induites par l'ouverture de nouvelles voies de formation, c'est tout le système de recrutement qui est modifié en profondeur avec la mise en œuvre du PDDEB à partir de 2002. Auparavant, « [...] l'expression des besoins était établie au niveau national sur la base des déficits constatés et des nécessaires arbitrages. Le recrutement [par concours direct] s'opérait globalement sur cette base et par conséquent ne reflétait pas toujours de manière précise les besoins et les particularités régionales. » (Ouoba, 2012, p. 8) En 2002, dans la foulée de la mise en œuvre du PDDEB et de la Réforme globale de l'administration publique, le Gouvernement décide de procéder à la régionalisation du recrutement et des affectations des enseignants (RRA). Le MENA, dans son Plan décennal de développement de l'éducation de base, mettait dès le départ l'accent sur la recherche d'une plus grande efficacité de gestion de personnel enseignant. Plusieurs problématiques de gestion sont identifiées et le MENA souhaite mettre en place un nouveau système de recrutement des maîtres :

De nombreux problèmes affectent actuellement la gestion des personnels enseignants. Ces problèmes risquent de devenir encore plus préoccupants avec le recrutement prévu de 20 671 nouveaux maîtres de 2000 à 2009. La gestion des carrières des maîtres est aujourd'hui assurée conjointement par plusieurs ministères — Fonction publique et du Développement Institutionnel, Enseignement de Base et Alphabétisation, Finances — et par trois services principaux au niveau du MEBA : la Direction des Affaires Financières (DAF), la Direction générale de l'Enseignement de Base (DGEB) et la Direction des Ressources Humaines (DRH). Cette situation génère un certain nombre de confusions dans le partage des responsabilités, alourdit et ralentit les procédures (de recrutement, de titularisation, d'avancement, etc.) et se traduit pour l'agent par une dispersion des informations reçues, un manque de rapidité et de transparence dans le traitement des

dossiers, la multiplication des démarches à effectuer. [...] Les deux aspects de gestion de carrière et de conditions d'exercice du métier — vont donc faire l'objet d'une attention particulière dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité des enseignants. Des questions se posent également au niveau des modalités de recrutement des maîtres, qui sera délégué aux structures déconcentrées et parfois même être pris en charge directement par les communautés. Les politiques de décentralisation et de déconcentration en cours conduisent à redéfinir les différentes fonctions de gestion au niveau du ministère. (MEBA, 1999, p. 13-14)

Dans le PDDEB, la possibilité de transférer le recrutement directement aux collectivités locales est donc envisagée ; cette idée ne sera toutefois pas mise en œuvre. Le nouveau système de recrutement est plutôt élaboré en fonction des nouvelles structures déconcentrées créées dans le cadre de la Réforme globale de l'administration publique, et notamment à partir de 2001, en fonction du nouveau schéma de la représentation territoriale de l'État, comprenant 45 provinces et 13 régions.

Les buts poursuivis par cette réforme sont multiples. On l'a vu, ce nouveau mode de recrutement s'inscrit dans l'optique d'améliorer l'efficacité de la gestion du personnel enseignant par le transfert d'une partie des actes de gestion vers les structures déconcentrées. Du point de vue des ressources humaines, plusieurs auteurs (Coordination des cinq syndicats du MENA, 2011 ; Koudougou, 2012 ; Ouoba, 2012 ; Teachers for EFA, 2014) et plusieurs acteurs interrogés (AD-10 ; AC-7 ; AC-1 ; AC-10) s'entendent pour dire que la mesure du recrutement régional visait à résoudre les difficultés associées à la distribution inégale du personnel enseignant sur le territoire, entre zones rurales et urbaines, mais également les différentes villes du pays, mais aussi le déficit permanent d'enseignants dans certaines régions ; dont l'Est, le Sahel et le Sud-Ouest qui sont mentionnées comme les plus problématiques. Tous s'entendent également pour dire que la mesure a été créée en remplacement de l'ancienne obligation à servir pendant six ans en zones rurales, une mesure jugée pertinente, mais qui n'a jamais été respectée (AC-1 ; AC-7 ; AC-10). La régionalisation est donc un instrument mis en place pour résoudre à la fois les iniquités entre régions et entre zones rurales et urbaines en attirant et en retenant les enseignants dans des zones géographiques bien précises. Elle cible tous les nouveaux enseignants recrutés dans la fonction publique à partir de sa mise en œuvre, soit en 2002. **La régionalisation du recrutement et des affectations constitue ainsi le principal instrument d'action publique visant spécifiquement à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales du Burkina Faso.**

Avec la mise en œuvre de cet instrument, tous les candidats aux concours d'intégration dans la fonction publique, puis à partir de 2008, aux concours directs et aux concours d'intégration, sont amenés à choisir la région pour laquelle ils veulent passer le concours et dans laquelle ils veulent servir pour la totalité leur carrière. Chaque année, les concours sont organisés par région, pour un nombre précis d'agents recrutés au profit de cette même région. Les régions où les déficits d'enseignants sont les plus importants ont donc un nombre de postes à pourvoir plus élevé que les régions où un surplus d'enseignants est constaté.

La régionalisation introduit des changements dans la façon dont les enseignants sont affectés dans leur poste.

On entend par recrutement régional des enseignants du primaire au Burkina Faso celui qui est opéré sur une base régionale. Il est un mode de recrutement assis sur l'expression des besoins de chaque région, en vertu de quoi chaque enseignant recruté est systématiquement mis à la disposition de la région pour laquelle il a postulé. En d'autres termes, les postes à pourvoir sont déterminés par région et chaque candidat doit préciser dans sa demande de candidature la région dans laquelle il souhaite exercer. Dans son principe, ce recrutement est annuel, mais peut également être ajusté en considération des évolutions constatées dans les différentes situations. Il en résulte que les régions comme les candidats deviennent des acteurs dans le processus.

Le point de départ du processus de recrutement est la région. En effet, chaque Direction Régionale de l'Enseignement de Base (DREBA) procède annuellement à l'expression de ses besoins en enseignants et c'est sur la base de ses besoins exprimés que les concours de recrutement sont ouverts. Il importe toutefois de noter que la région du Centre (Ouagadougou) et la région des Hauts Bassins considérés comme régions excédentaires n'avaient pas été concernés par le recrutement régional. [...] De façon pratique, c'est le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale (MFPTSS) qui procède au recrutement pour le compte des régions suivant les besoins exprimés par le Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation (MENA) en conformité avec les besoins exprimés par les régions. (Ouoba, 2012, p. 11)

Une fois recrutés, les enseignants sont mis à la disposition des Directions régionales de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (DRENA), qui les mettront à leur tour à la disposition des différentes provinces. Les Directions provinciales de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (DPENA) feront de même au profit des Circonscriptions d'éducation de base (CEB), qui les affectent ensuite dans les écoles. Ces mises à disposition des agents se font sur les principes des affectations par nécessité de service ; il s'agit donc d'une forme d'affectation obligatoire puisque les enseignants n'ont pas le choix de la province, de la CEB ni de l'école dans laquelle ils seront affectés. Comme l'explique justement un DPENA :

Oui, nous avons des responsabilités particulières, en ce sens que pour atteindre les objectifs, il faut une bonne mobilisation des ressources humaines. Et qui parle de bonne mobilisation des ressources humaines, parle évidemment de leur répartition sur le terrain de façon efficiente afin que, à tous les niveaux, on puisse relever les défis. Donc la Direction provinciale de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation reçoit les enseignants de la DRENA. C'est-à-dire que, au niveau régional, on répartit les enseignants... Bon, si on veut aller plus haut, au niveau national, on recrute. En fonction des besoins de chaque région. Donc si l'Est a

besoin de 300 enseignants, on envoie les 300 enseignants au niveau de la DRENA. La DRENA fait ensuite une répartition pour les Directions provinciales. Donc au niveau de la Direction provinciale, à notre niveau, nous recevons notre quote-part. Supposons que nous recevons par exemple 40 enseignants, c'est pour toute la province. À l'intérieur de la province, il y a 4 circonscriptions d'éducation de base. Ce que nous appelons CEB. Alors, le rôle de la DPENA, c'est de répartir ces 40 enseignants, comme par exemple, en fonction des besoins des 4 circonscriptions. Parce que les besoins ne sont pas les mêmes. Quand vous prenez le milieu urbain, les besoins sont moins nombreux que le milieu rural. (AD-10)

Les affectations des enseignants se font selon deux types de procédures : l'affectation par nécessité de service, faisant l'objet d'une décision d'un supérieur hiérarchique ayant l'autorité compétente (au niveau de la CEB, de la province ou de la région dépendamment du changement demandé) ou l'affectation pour convenance personnelle (à la demande de l'enseignant) par le biais des différentes commissions d'affectation nationale, régionales, provinciales et des circonscriptions.

L'affectation par nécessité de service est fondée sur les besoins à combler. Les textes de loi sont tous très vagues en ce qui concerne ce type d'affectations, qui sont prononcées à tout moment par l'autorité administrative compétente, sans consultation préalable de la Commission d'affectation visée (Décret No 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB). Ce type d'affectation intervient d'abord lors de la première affectation de l'agent. C'est sur cette base que s'opère la mise à disposition des agents par les chefs de service, soit les DRENA, les DPENA et les chefs de CEB.

Une fois affectés dans leur premier poste, les changements de postes, appelés mutations ou affectations, sont encadrés par les règles qui encadrent les affectations pour convenance personnelle. Cependant, nous le verrons, les affectations pour nécessité de service sont également permises après la première affectation.

De manière générale, les mouvements des enseignants sont régis, notamment, par la loi n° 013/98/AN et le Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB du 24 avril 2006, qui autorise « l'agent public [...] qui est resté trois (3) années consécutives à son poste d'affectation de prétendre à une nouvelle affectation. » (Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB, Art.14) À partir de 2002, avec la mise en place de la RRA, les règles encadrant la mobilité des enseignants sont modifiées pour les adapter à la nouvelle politique. Comme les enseignants doivent choisir, au moment de leur recrutement, la région dans laquelle ils souhaitent servir pour l'ensemble de leur carrière, les possibilités de mutations de poste sont beaucoup plus restreintes.

Il est important de rappeler que le postulat de base du recrutement régional est que l'enseignant admis au concours a vocation à dérouler toute sa carrière dans la région. En principe, il ne lui est pas accordé la

possibilité de quitter sa région d'origine [de recrutement] par une affectation de région à région. C'est la substance même de la mesure qui serait vidée s'il en était autrement. La mesure permet de stabiliser les enseignants dans la région. Le corset ainsi mis à la mobilité des enseignants recrutés pour le compte des régions connaît des tempéraments. (Ouoba, 2012, p. 12)

Certaines voies de mobilité s'offrent tout de même, en accord avec les principes de la Loi n° 013/98/AN : la mobilité des enseignants est possible au sein de leur région de recrutement, par exemple par un changement de province ou de CEB dans le cadre d'une demande d'affectation pour convenance personnelle. L'Arrêté N° 2004/027/MENA/SG/DGEB du 19 mai 2004 portant organisation du mouvement annuel du personnel enseignant, précise ces conditions de mutation : « Art. 27 : Nul ne peut demander sa mutation s'il n'a pas accompli au moins trois années consécutives de service dans la province. » Ces règles sont resserrées deux ans plus tard, avec le Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB du 24 avril 2006 portant conditions et modalités d'affectation des Agents de la Fonction publique, autorisant une nouvelle affectation seulement après trois années consécutives dans le même poste d'affectation. À partir de ce moment, selon les textes en vigueur, l'enseignant ne peut solliciter une mutation au niveau de la CEB, de la province et de la région avant d'avoir complété trois ans de service dans la même école.

Les commissions d'affectation du personnel enseignant sont responsables de la gestion des mouvements annuels du personnel enseignant. L'Arrêté N° 2004/027/MENA/SG/DGEB précise la composition de ces commissions, leur rôle et les règles régissant les mutations. Celles-ci sont ainsi chargées de statuer sur les demandes d'affectation pour convenance personnelle des agents du MENA en fonction du niveau du changement d'affectation : la commission régionale statue sur les demandes de changement de province, la commission provinciale statue sur les demandes impliquant un changement de CEB et les commissions au niveau des CEB gèrent les changements d'école au sein de leur circonscription. En plus des exigences liées aux années de service dans le même poste, les mutations sont organisées selon un barème de cotation tenant compte de la nécessité de service, de l'état de santé de l'agent, de sa situation matrimoniale, de son âge, de son ancienneté de service et de la scolarité de ses enfants.

Plusieurs acteurs, dont les premiers sont les syndicats, s'entendent pour dire que la RRA, et surtout l'impossibilité, pour les enseignants, de changer de région au cours de leur carrière, ont causé de nombreux problèmes dont la séparation des couples et l'impossibilité des enseignants de rejoindre leur famille dans leur région d'origine (AC-7 ; AC-1 ; AC-9 ; AD-6 ;

Ouoba, 2012). Sous la pression des enseignants et des syndicats qui exigent la levée de l'obligation à servir pour l'ensemble de leur carrière dans la même région, le MENA décide dans un premier temps d'autoriser, à partir de 2008, la pratique de la permutation (Ouoba, 2012). « La permutation consiste pour deux agents de même catégorie et de même emploi exerçant dans des régions différentes, à s'échanger les postes de travail. » (Arrêté N° 2012-046/MENA/SG/DRH, Art. 8) Il s'agit, dans les faits, de la négociation, entre deux enseignants de régions différentes, qui décident d'échanger leur poste. Pour avoir le droit de bénéficier de cette mesure, les deux enseignants doivent avoir au moins trois ans de service dans leur région d'affectation. Le MENA entérine l'accord par la rédaction d'un acte d'affectation. Environ 300 enseignants ont bénéficié de cette mesure depuis 2008 (Ouoba, 2012).

Les pressions des syndicats et des enseignants pour la levée de la mesure ne s'estompent toutefois pas après ce premier assouplissement. En 2012, le MENA décide de lever l'obligation à servir dans la même région pour l'ensemble de la carrière de l'agent. En effet, par le biais de l'Arrêté N° 2012-046/MENA/SG/DRH portant conditions et modalités d'affectation des enseignants recrutés pour le compte des régions, le MENA fixe de nouvelles conditions et modalités d'affectation des enseignants du primaire dans les régions. Ainsi, cet arrêté stipule que le recrutement des enseignants pour le compte des régions est maintenu et que l'enseignant doit souscrire à un engagement à servir pendant six ans dans la région de recrutement au moment de son entrée dans la fonction publique. La mutation entre régions est maintenant autorisée au terme des six années de service obligatoires, conditionnellement à l'existence d'un poste vacant dans la nouvelle région demandée, et la permutation est possible pour les enseignants justifiant maintenant d'une seule année de service dans la région. Les principaux articles de l'Arrêté N° 2012-046/MENA/SG/DRH sont présentés ici :

Article 5 : L'enseignant du primaire recruté pour le compte d'une région, qui justifie de six (6) ans effectifs de service au moins dans la même région peut solliciter une affectation dans une autre région.

Article 6 : La durée de service dans la nouvelle région avant de prétendre à une nouvelle affectation dans une autre région est de trois (3) ans consécutifs à compter de la date de prise de service.

Article 7 : La demande d'affectation doit comporter toutes les pièces motivant la requête et une proposition de trois régions d'affectation par ordre de préférence. L'affectation a lieu en fonction de la disponibilité d'un poste vacant dans la région sollicitée et dans le respect des critères d'affectation fixés par les dispositions du décret no 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB du 24 avril 2006.

Article 8 : L'enseignant du primaire peut bénéficier d'une affectation d'une région à une autre par permutation. La permutation consiste pour deux agents de même catégorie et de même emploi exerçant dans des régions différentes, à s'échanger les postes de travail. Elle s'effectue de poste à poste sur demandes des intéressés comportant leur acceptation expresse de la permutation. Toutefois, pour prétendre à une

permutation, l'agent doit justifier d'un (1) an de service au moins dans la région d'affectation, à compter de la date de première prise de service.

Article 9 : La permutation au sein d'une même région peut s'effectuer sans référence au critère d'ancienneté.

Article 10 : Les demandes de permutation sont examinées lors de la session de la Commission d'affectation pour convenances personnelles aussi bien au niveau national que régional.

Article 11 : Les enseignants du primaire recrutés pour le compte d'une région, en activité, peuvent être affectés à tout moment pour nécessité de service par l'autorité compétente.

Article 12 : Les affectations pour nécessité de service des enseignants du primaire recrutés pour le compte d'une région, ne sont pas soumises à l'appréciation de la Commission d'affectation.

(Arrêté N° 2012-046/MENA/SG/DRH, Art.5-12)

Il est important de noter que le changement de région est lié à la disponibilité d'un poste vacant dans la région sollicitée et que les règles associées aux changements de postes à l'intérieur d'une région sont toujours celles fixées par le Décret n° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB, soit l'obligation de justifier de trois années effectives de service dans le même poste d'affectation avant de pouvoir solliciter une affectation dans un autre poste dans la même région.

Nonobstant toutes les règles régissant les affectations des enseignants, l'enseignant peut également être muté par le biais d'une affectation pour nécessité de service. Ce type d'affectation, nous l'avons vu, peut être prononcé à tout moment par l'autorité administrative compétente, sans consultation préalable de la Commission d'affectation visée (Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB). Les mutations pour nécessité de service sont, selon le Décret N°2009-109/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEF, prononcées par les autorités des collectivités territoriales (gouverneurs des régions, hauts commissaires des provinces, maires des communes) sur proposition des directeurs de service (DRENA, DPENA, chef des CEB).

4.1.2.2 Les conditions d'emploi

Parallèlement à ces changements dans les modes de recrutement et d'affectations, les conditions d'emploi des enseignants recrutés dans la fonction publique varient également pendant la période 2000-2015. Avant 2000, les enseignants étaient intégrés dans la fonction publique en tant que fonctionnaires de l'État. Avec la mise en place de la Réforme globale de l'administration publique en 2000, l'État décide de sanctionner l'existence de deux statuts d'emploi dans la fonction publique, soit l'emploi de fonctionnaires de l'État et celui de

contractuels de l'État. Dans cette perspective, tous les nouveaux enseignants sont dorénavant recrutés en tant que contractuels de l'État, selon les dispositions prévues dans la loi n° 013/98/AN portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique. Les enseignants contractuels, considérés comme des agents de la fonction publique, « étaient soumis à des contrats à durée indéterminée dont les traitements, d'une manière globale étaient peu différents des enseignants qui avaient le statut de fonctionnaires. » (Kyelem, 2016, p. 4)

Les classes d'emploi subissent aussi des transformations pendant la période. De 2000 à 2006, les emplois d'enseignants étaient constitués des différentes classes d'emploi permanent de contractuel de l'État suivantes : emploi d'Instituteur adjoint (IA), emploi d'Instituteur Adjoint Certifié (IAC), emploi d'Instituteur (I) et emploi d'Instituteur certifié (IC), en plus des emplois de fonctionnaire constitués entre autres de l'emploi d'Instituteur principal (IP). En 2006, suite à la modification de la Loi n° 013/98/AN de 2005 et en cohérence avec les objectifs du PDDEB, le MEBA fait adopter le Décret n° 2006-377/PRES/PM/MFPRE/MEBA/MFB du 04 août 2006 portant organisation des emplois spécifiques du MEBA.

Ce décret entraîne des modifications importantes dans l'organisation des emplois des enseignants, dont la plus importante est la « mise en voie d'extinction » des emplois d'Instituteur adjoint et d'Instituteur, qui représentent les enseignants qui ne sont pas détenteurs du CEAP et du CAP et qui n'ont pas reçu de formation dans une ENEP. À partir de ce moment, plus aucun Instituteur adjoint ou Instituteur ne sera recruté et ceux déjà en poste seront invités à suivre des programmes de recyclage en vue de remplir toutes les conditions requises pour accéder à l'emploi d'Instituteur adjoint certifié. Pour les enseignants, on retrouve donc trois classes d'emploi à partir de 2006 : Instituteur adjoint certifié, Instituteur certifié et Instituteur principal. Ces classes d'emploi sont celles qui sont toujours en vigueur jusqu'en 2015²⁵.

La fonction publique du Burkina Faso regroupe également tous les fonctionnaires et les contractuels autour de catégories d'emploi basées sur le niveau de recrutement (niveau académique) et sur la durée de la formation professionnelle. Les grilles catégorielles ne sont pas

²⁵ Un changement majeur a été apporté par le Conseil national de transition en 2015 : « Aux termes de la Loi n° 081-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant statut général de la Fonction publique d'État, tous les enseignants permanents de l'État, précédemment contractuels de l'État, sont devenus des fonctionnaires de l'État. » (Kyelem, 2016, p. 4)

les mêmes pour les fonctionnaires, mais elles utilisent les mêmes critères. Ces grilles catégorielles sont utilisées notamment pour l'organisation des barèmes de rémunération et de l'avancement de carrière :

Article 174 : Les emplois susceptibles d'être occupés par les agents contractuels sont répartis, en cinq (5) catégories déterminées dans l'ordre décroissant comme suit :

- Première catégorie ;
- deuxième catégorie ;
- troisième catégorie ;
- quatrième catégorie ;
- cinquième catégorie.

Article 175 : Les quatre premières catégories comprennent chacune trois (3) échelles et la dernière catégorie deux (2) échelles, correspondant au niveau de qualifications, de titres ou de diplômes exigés des candidats aux emplois de contractuels de la fonction publique.

Les échelles des première, deuxième, troisième et quatrième catégories sont désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B et C.

Les échelles de la cinquième catégorie sont désignées par les lettres A et B.

À chaque échelle correspond un salaire de base fixé par décret.

(Loi n° 013/AN du 28 avril 1998, Art.174-175)

Les enseignants, recrutés en tant que contractuels sur la base du BEPC, sont des agents de 3^e catégorie. Selon la durée de leur formation, ils appartiennent à l'échelle A, B ou C (Tableau 20). Ainsi, de 2001 à 2012, lorsque la formation des maîtres est d'une durée de 1 an, les enseignants recrutés par la fonction publique sont classés dans la catégorie B ; ceux formés avant 2001 ou après 2012, dans le cadre d'une formation de deux ans, sont classés dans la catégorie A.

Des opportunités d'avancement sont offertes aux enseignants, par le biais de concours professionnels. En effet, les enseignants recrutés IAC peuvent se former en vue de passer l'examen du Certificat d'aptitude pédagogique (CAP), un concours professionnel leur permettant d'obtenir un reclassement, c'est-à-dire un emploi d'Instituteur certifié, ce qui correspond à la 2^e catégorie de l'échelle A. D'autres possibilités d'avancement sont ensuite offertes à l'IC, impliquant toutefois une formation à l'École Normale Supérieure de Koudougou.

Tableau 20 : Classement catégoriel des enseignants contractuels

Instituteur adjoint certifié	3 ^e catégorie Échelle B	Emplois de contractuel pour lesquels le niveau de recrutement est le BEPC + diplôme exigeant deux (2) années de formation professionnelle ou tout autre diplôme reconnu équivalent.
Instituteur certifié	2 ^e catégorie Échelle A	Emplois de contractuel pour lesquels le niveau de recrutement est le DEUG, DUT, BTS, BAC + diplôme professionnel exigeant deux (2) années de formation ou tout autre diplôme reconnu équivalent.

Sur la base de ce qui précède, il est évident qu'**aucun instrument spécifique n'a été créé concernant les statuts, les classes et les catégories d'emploi des enseignants pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales. D'une part les statuts et les règles d'avancement de carrière sont homogènes pour tous les enseignants et, d'autre part, les classes et les catégories d'emploi sont basées sur la formation initiale et professionnelle des enseignants et non sur leur zone d'origine ou d'affectation.**

4.1.3 La rémunération des enseignants et les avantages

Au Burkina Faso, la rémunération des enseignants est liée à la catégorie d'emploi à laquelle ils appartiennent. Elle est soumise aux règles édictées dans la loi n° 013/98/AN du 28 avril 1998, telle que modifiée en 2005 :

Article 191 (nouveau) : Les agents contractuels ont droit, conformément à la présente loi, à une rémunération comprenant le salaire de base soumis à retenue pour pension et tous autres avantages pécuniaires liés à leur emploi. Le salaire soumis à retenue pour pension comprend le salaire de base et les primes d'ancienneté et de rendement. Les agents contractuels perçoivent le salaire afférent aux catégories et échelles dans lesquelles ils sont classés. Le barème des salaires afférents à chaque échelle des catégories prévues à l'article 175 ci-dessus est fixé par décret.

Les salaires ont fait l'objet de revalorisations au cours de la période 2000 à 2015, notamment en 2005 (augmentation de 5 %), en 2007 (augmentation de 5 %), en 2008 (augmentation de 4 %) et en 2012 (augmentation de 5 %). Il nous a malheureusement été impossible de trouver des données comparables sur les salaires pour la période précédant l'augmentation de 2008. Il est cependant possible d'apprécier le salaire des enseignants en fonction des salaires fixés par le Décret N° 2008-909/PRES/PM/MEF/MFPRE portant augmentation des salaires et pensions des agents publics de l'État et des Établissements publics de l'État et son rectificatif de 2012. Nous présentons dans le tableau 21 le salaire de base des IC (2^e catégorie - échelle A) et des IAC. Les IC sont classés à l'échelle A de la 2^e catégorie. Les IAC recrutés avant 2012 avec une formation d'un an et après 2012 avec une formation de deux ans sont classés respectivement à l'échelle B de la 3^e catégorie et à l'échelle A de la 3^e catégorie.

Comme on peut le constater, pour un IAC formé en 1 an, l'augmentation du salaire de base entre 2008 et 2012 est de moins de 5000 FCFA par mois, ce qui équivaut à une augmentation mensuelle d'environ 10 \$ CAN, soit 120 \$ CAN par ans. En 2012, son salaire de

base mensuel est inférieur de 8946 FCFA (19,41 \$ CAN) par rapport à celui de son collègue formé en deux ans.

Tableau 21 : Salaire de base mensuel des IAC et des IC (2008 et 2012)

CATÉGORIE/ ÉCHELLE	2008		2012		
	2 A	3 B	2 A	3 A	3 B
Salaires de base	95 435 FCFA	69 776 FCFA	100 207 FCFA	82 211 FCFA	73 265 FCFA
Taux prime d'ancienneté	9,0 %	6,0 %	9,0 %	6,0 %	6,0 %
Valeur prime	8 589 FCFA	4698 FCFA	9 019 FCFA	4 933 FCFA	4 396 FCFA
Salaire maximum	224 270 FCFA	148 766 FCFA	235 492 FCFA	156 206 FCFA	139 205 FCFA

* À titre indicatif, en 2017, 10 000 FCFA équivalent à 21,70 \$ CAN et 75 000 FCFA équivalent à 162,70 \$ CAN (1 \$ CAN = 460,96 FCFA)

Au salaire de base, s'ajoute une prime d'ancienneté, dont les conditions d'attribution sont elles aussi décrites dans la Loi n° 013/98/AN. Ainsi, les primes d'ancienneté sont liées à l'évaluation du rendement des agents :

Article 194 : Les agents sous le régime de contrat à durée indéterminée, bénéficient tous les deux (2) ans d'une prime d'ancienneté, à condition d'obtenir une moyenne de notes calculée sur la même période, qui soit au moins égale à 6/10. Le taux de la prime d'ancienneté est fixé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition conjointe des ministres chargés de la Fonction publique et du Budget. La prime d'ancienneté est calculée par l'application du taux déterminé, au salaire de base de l'agent contractuel. (Loi n° 013/98/AN, Art.194)

Le pouvoir d'évaluation appartient au supérieur hiérarchique immédiat de l'enseignant (le directeur), et l'évaluation doit être réalisée chaque année.

Différentes indemnités salariales s'ajoutent également au salaire des enseignants. Elles peuvent représenter environ le ¼ du salaire d'un enseignant contractuel (SNEA-B et SNESS, 2010). Selon le Décret n° 2001-397/PRES/PM/MEF/MFPDI portant régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'État, les indemnités se définissent comme suit :

Article 2 : L'indemnité est une compensation de nature financière attribuée en raison de contraintes particulières liées à l'exercice d'un emploi ou d'une fonction. Elle est un accessoire de la solde, non destinée à améliorer le salaire, mais plutôt à compenser certains frais ou servitudes particulières dans l'exercice de certains emplois ou fonctions. Cette compensation ne peut être totale. (Décret n° 2001-397/PRES/PM/MEF/MFPDI, Art.2)

L'augmentation des indemnités est au cœur des luttes syndicales depuis leur diminution drastique pendant le régime révolutionnaire de Thomas Sankara. En 2000, suite à de longues négociations entre l'État et les syndicats, le gouvernement s'engage à augmenter

progressivement les indemnités sur les cinq prochaines années (2001-2006). De nouvelles indemnités émergeront ainsi pendant cette période. Par la suite, à partir de 2009, les syndicats feront à nouveau de la question des grilles indemnitaires l'une de leurs plus grandes luttes. En 2013, au terme de négociations avec les principales centrales syndicales, le gouvernement s'engage dans l'élaboration d'une nouvelle grille indemnitaire des agents de la fonction publique. Nous le verrons, plusieurs indemnités ont été modifiées à partir de 2014.

Contrairement aux salaires, qui sont liés au classement des enseignants dans les différentes catégories d'emploi de contractuels de l'État, certaines indemnités sont quant à elles offertes sur une base mensuelle à tous les enseignants, indépendamment de leur catégorie d'emploi. Il s'agit de l'indemnité de résidence (environ 10 % du salaire brut), des indemnités de fonction pour le directeur d'école (1000 FCFA par classe jusqu'en 2014, un taux unique de 6500 FCFA après 2014) et des allocations familiales (de 2000 à 2006, 1000 FCFA par enfant de moins de 18 ans, dans la limite de 6 enfants ; 2000 FCFA/enfant après 2006). L'indemnité de résidence est éliminée en 2014 et remplacée par l'indemnité de technicité, qui varie dès lors en fonction de la catégorie d'emploi.

Les autres indemnités offertes aux enseignants diffèrent en fonction de la catégorie d'emploi ; il s'agit, pour les enseignants dits « craie en main » (c'est-à-dire travaillant en classe), des indemnités de technicité (à partir de 2014), des indemnités de logement, des indemnités de sujétion, des indemnités spécifiques. Des indemnités différentes sont prévues pour les enseignants « hors-classe », qui travaillent dans les bureaux.

L'indemnité de technicité est créée en 2014 en remplacement de l'indemnité de résidence. Elle est accordée mensuellement aux agents de la fonction publique au regard « des tâches spécifiques liées à leur emploi et des prestations particulières exécutées au poste de travail qu'ils occupent ». (Décret N° 2014-427/PRES/PM/MEF/MFPTSS, Art.15) Cette indemnité tient compte de la classification catégorielle, du niveau de qualification professionnelle et du domaine d'activité. Le montant de cette indemnité varie donc de 14 000 à 20 000 FCFA, selon la classe d'emploi (voir tableau 23).

L'indemnité de logement représente une contribution financière allouée mensuellement en vue de suppléer le défaut d'attribution d'un logement administratif. Pour les enseignants, cette indemnité est donnée pour compenser l'absence d'un logement de maître, qui constitue une compensation non-salariale offerte à tous les enseignants en poste dans les zones rurales.

En effet, selon les modalités fixées par le Décret N° 2008-236/PRES/PM/MEBA/MESSRS/MASSN/MATD du 8 mai 2008 portant organisation de l'enseignement primaire, toute école primaire doit être réalisée sous forme de complexe scolaire comprenant obligatoirement, en zones rurales, des logements pour les enseignants, des latrines et un point d'eau. En zone urbaine, le complexe scolaire comprend les mêmes infrastructures qu'en zone rurale à l'exception des logements. L'indemnité de logement permet donc de compenser l'absence de logement de maître pour les enseignants en poste en zone urbaine ou dans certaines zones rurales où les logements décents sont absents.

Le Décret cité ci-dessus précise également que « [les] constructions de logement d'enseignants en milieu rural sont obligatoires. Tout enseignant qui refuse d'occuper un logement mis à sa disposition ne peut prétendre bénéficier des indemnités de logement. » (Décret N° 2008-236/PRES/PM/MEBA/MESSRS/MASSN/MATD, Art.18) Selon les acteurs rencontrés, l'offre des logements de maître aux enseignants vise deux choses : tout d'abord, offrir un logement décent dans des zones où il est difficile de trouver une maison en location (AC-8), mais également pour compenser le fait que le lieu de résidence de l'enseignant soit considéré comme un second lieu de travail, utilisé pour la préparation des cours, les corrections, etc. (AC-9) L'indemnité de logement est attribuée en fonction de la catégorie d'emploi à laquelle appartient l'enseignant qui n'a pas accès à un logement de maître. Les montants de cette indemnité sont présentés dans le tableau 22. Ces montants ont significativement augmenté depuis 2001 : à titre illustratif, l'indemnité de logement pour un enseignant de catégorie B (correspondant aux IAC) était de 14 000 FCFA en 2001. En 2014, avec la relecture des grilles indemnitaires, l'allocation de logement connaît une augmentation substantielle, telle qu'illustrée dans le tableau 23²⁶.

L'indemnité de sujétion est « une somme forfaitaire allouée aux agents de la Fonction publique en compensation des servitudes et des contraintes particulières liées à l'exercice

²⁶ Le régime d'attribution et de gestion des logements de maîtres a été complètement revu le 28 décembre 2015, sous le gouvernement de transition. Les enseignants auront maintenant tous une allocation de logement et devront louer les logements administratifs, qui seront gérés par les communes, à des prix fixés par le gouvernement en fonction des zones et des conditions du logement (Décret N°2015-1622/PRES-TRANS/PM/MENA/MEF/MATD). Ces changements ne sont pas pris en compte dans notre recherche puisqu'ils ont été mis en œuvre après la collecte des données.

effectif de leurs emplois. » (Décret N° 2011-1108/PRES/PM/MEF/MFPTSS, Art.8) Elle est offerte aux agents en fonction de leur zone d'affectation :

L'indemnité de sujétion est incompatible avec l'indemnité de tournée et de chantier. Elle est servie aux agents en fonction des zones qui sont :

- Zone urbaine = Ouagadougou, Bobo-Dioulasso ;
- Zone semi-urbaine = Koudougou, Banfora, Ouahigouya, Fada N'gourma, Dori, Tenkodogo, Pô, Dédougou, Koupéla, Gaoua et Kaya ;
- Zone rurale = les autres localités.

(Décret N° 2011-1108/PRES/PM/MEF/MFPTSS, Art. 9)

Le chef-lieu de la région de l'Est, Fada N'Gourma, est classé en zone semi-urbaine et toutes les autres localités de l'Est sont considérées en zone rurale.

Le nouveau Décret N° 2014-427/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'État officialise cependant la disparition des indemnités de sujétion, qui sont remplacées par l'indemnité d'astreinte. Cette nouvelle indemnité vise aussi à compenser les servitudes et contraintes associées à l'exercice d'un emploi dans certaines structures ou certaines zones. Elle reprend exactement les mêmes zones décrites précédemment (zone urbaine, zone rurale, zone semi-urbaine) et accorde une légère augmentation (voir tableau 23). Notons que la différence entre l'indemnité offerte aux enseignants de catégorie A (IAC) en zones rurales et ceux en zones urbaines est de 5000 FCFA, soit environ 10 \$ CAN par mois de différence.

Tableau 22 : Zonage pour l'octroi de l'indemnité spécifique aux personnels de la santé humaine et de l'éducation de base

Zone I	Zone II	Zone III	Zone IV
Ouagadougou	Banfora	Yako	Boulsa
Bobo Dioulasso	Dédougou	Boussé	Kongoussi
	Dori	Dano	Titao
	Fada	Dédougou	Batié
	Gaoua	Gourcy	Bogandé
	Kaya	Houndé	Diapaga
	Koudougou	Kombissiri	Djibo
	Ouahigouya	Koupéla	Sindou
	Tenkodogo	Tougan	Ouargaye
	Manga	Zorgho	Sebba
	Ziniaré	Nouna	Toma
		Orodara	Gorom-
		Pô	Gorom
		Réo	Pama
		Boromo	Solenzo
		Léo	et autres

Source : Décret N° 2014-427/PRES/PM/MEF/MFPTSS, Art.22

L'indemnité spéciale offerte aux enseignants du primaire à partir de 2005 est un montant accordé aux enseignants en fonction de la zone de pauvreté de leur lieu d'affectation. À partir de 2014, cette indemnité est remplacée par l'indemnité spécifique, qui repose sur le même découpage. Le tableau 22 présente les différentes zones. L'indemnité spéciale, devenue spécifique, varie donc en fonction de la catégorie d'emploi et de la zone. Bien qu'elle ait changé d'appellation, elle n'a pas connu d'augmentation depuis 2005. Elle varie entre 3000 à 20 000 FCFA.

En comparant le zonage proposé pour la détermination de l'indemnité spéciale/spécifique avec les zones servant à établir l'indemnité de sujétion/d'astreinte, on remarque que la zone 1 équivaut à la zone urbaine, la zone 2 équivaut aux localités semi-rurales et les zones 3 et 4 comprennent des localités des zones rurales, la zone 3 étant composées de villes de taille moyenne, dont plusieurs sont des chefs-lieux de province. Notons que le chef-lieu de la région de l'Est, Fada N'Gourma, est classé dans la zone 2 et qu'aucune ville de cette région n'est classée dans la zone 3. Ainsi, toutes les localités de l'Est, à l'exception de la ville de Fada, sont considérées en zone 4.

Tableau 23 : Indemnités versées aux enseignants

	Indemnité de résidence	Indemnité de logement	Indemnité de sujétion			Indemnité spéciale (selon la zone de pauvreté)			
			Urbaine	Semi-urbaine	Rurale	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4
Catégorie A	10 % du salaire brut	30 000	17 500	20 000	22 500	4000	5000	10 000	20 000
Catégorie B	10 % du salaire brut	20 000	15 000	17 500	20 000	3000	4000	7000	15 000

* À titre indicatif, en 2017, 10 000 FCFA équivalent à 21,77 \$ CAN (1 \$ CAN = 460,96 FCFA)

Source : Décret N° 2011-1108/PRES/PM/MEF/MFPTSS et Décret N° 2005-570/PRES/PM/MFB/MFPRE

Tableau 24 : Nouvelle grille indemnitaire applicable aux enseignants, en FCFA (2014)

	Indemnité de technicité	Indemnité de logement	Indemnité d'astreinte			Indemnité spécifique (selon la zone de pauvreté)			
			Urbaine	Semi-urbaine	Rurale	Zone 1	Zone 2	Zone 3	Zone 4
Catégorie A	14 000	55 000	21 000	23 500	26 000	4000	5000	10 000	20 000
Catégorie B	20 000	42 500	16 500	19 000	21 500	3000	4000	7000	15 000

* À titre indicatif, en 2017, 10 000 FCFA équivalent à 21,77 \$ CAN (1 \$ CAN = 460,96 FCFA)

Source : Décret N° 2014-427/PRES/PM/MEF/MFPTSS

Il ressort de ce qui précède qu'il y a deux types de compensations salariales et non-salariales visant à attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales : il s'agit de l'obligation de mettre à la disposition des enseignants un logement de maître dans les écoles des zones rurales (avec indemnités compensatoires en cas de non-disponibilité) et des deux indemnités variant en fonction de la zone d'affectation de l'enseignant, soit l'indemnité spéciale/spécifique et l'indemnité de sujétion/d'astreinte²⁷. Nous l'avons vu, ces indemnités ont été mises en place essentiellement pour compenser les difficultés associées à leur profession, à leur lieu d'affectation ou à l'absence d'un logement.

4.1.4 Le développement professionnel

Il existe, au Burkina Faso, essentiellement deux types de développement professionnel pour les enseignants du primaire : la préparation aux concours professionnels, associée à l'avancement de carrière, et la formation continue des enseignants, visant l'amélioration des pratiques.

L'organisation des concours professionnels des enseignants est régie notamment par le biais du Décret N° 2008-161/PRES/PM/MEBA/MFPRE du 15 avril 2008 portant organisation des examens professionnels de l'enseignement de base. Pour les enseignants du primaire, les concours professionnels font référence aux examens du CEAP, permettant à l'IAC d'être reclassé dans un emploi d'IC, et aux examens du CAP, permettant à l'IC d'obtenir un emploi d'IP. Ces examens se composent de deux épreuves écrites et d'épreuves pratiques et orales. La commission d'administration des épreuves est présidée par le Chef de la CEB. De nombreux enseignants interrogés nous ont signalé que des formations préparatoires aux examens du CEAP étaient organisées au niveau des CEB, et ce gratuitement (E-17). Par ailleurs, plusieurs d'entre eux nous ont signalé avoir bénéficié d'une formation préparatoire complémentaire, offerte en ville par des opérateurs privés, moyennant des frais. Bien que l'organisation des concours et de leur préparation soit décentralisée au niveau des CEB, rien dans la structure du développement professionnelle ne vise spécifiquement les enseignants des

²⁷ Nous utiliserons, dans la suite de la thèse, les intitulés les plus récents des indemnités, tels que prévu dans le Décret 2014-427/PRES/PM/MEF/MFPTSS.

zones rurales. Il est clair cependant que cette déconcentration d'une partie de la gestion des concours a un impact positif sur l'accès équitable des enseignants des zones rurales aux concours professionnels et à leur préparation.

Parallèlement, plusieurs modalités sont prévues pour la formation continue des enseignants. Tout d'abord, chaque année, une Conférence annuelle pédagogique des enseignants est organisée visant à « offrir aux enseignants un cadre de formation continue ; favoriser la concertation et les échanges sur les questions d'ordre pédagogique ; traiter des thèmes d'intérêt général ; permettre à l'administration de donner les informations relatives aux orientations politiques du département ministériel. » (Arrêté No 2008-0084/MEBA/SG/DGEB/DDEB, Art.3) Cette conférence pédagogique est organisée dans chaque CEB sous la responsabilité du chef de circonscription dans le premier trimestre de l'année scolaire, en collaboration avec un conseiller pédagogique ou un instituteur principal. Les DPENA et les DRENA sont responsables de veiller à la bonne organisation des conférences, respectivement dans leur province ou dans leur région. Un thème commun est choisi par la Direction générale de l'Enseignement de base pour l'ensemble des CEB. Il est prévu que la présence à la conférence est obligatoire. Pour ce qui est du financement, l'article 13 de l'Arrêté N° 2008-0084/MEBA/SG/DGEB/DDEB prévoit que « Pour l'organisation et la tenue des conférences pédagogiques annuelles des enseignants, les CEB et les participants à la conférence bénéficient d'un soutien financier et forfaitaire de l'État et/ou de ses partenaires. ».

Les Groupes d'animation pédagogique (GAP) sont un autre cadre de formation continue destinée aux enseignants. Créés dans chaque CEB, les GAP ont pour mission :

- l'animation pédagogique et socioculturelle du groupe d'écoles qui le constituent ;
- l'appui technique, psychologique et psychopédagogique des membres du groupe ;
- l'apport de formations ponctuelles sur des thèmes déterminés par le groupe ;
- la formation permanente des enseignants ;
- l'enrichissement de la culture générale des enseignants ;
- les échanges mutuels des expériences.

(Arrêté No 2008-0083/MEBA/SG/DGEB/DDEB, Art.3)

Les GAP sont constitués et organisés par le chef des CEB et ils regroupent entre 15 et 45 enseignants selon des critères de proximité géographique. Un bureau élu, comprenant un coordonnateur désigné parmi les Instituteurs principaux ou à défaut parmi les Instituteurs certifiés, est chargé du fonctionnement du groupe, qui réunit les enseignants une fois par mois

pour une demi-journée. Le programme d'activité est organisé par le coordonnateur, qui doit en rendre compte au chef de la CEB. La présence des enseignants est obligatoire.

Les GAP et les conférences pédagogiques sont organisés par les structures déconcentrées, ce qui en fait des instruments de développement professionnel susceptibles de permettre aux enseignants des zones rurales de se réunir, de sortir de leur isolement professionnel et de se former sur des thématiques associées à l'enseignement en zones rurales, particulièrement dans le cadre des GAP. Ils n'ont cependant pas été conçus dans cette perspective, et ils sont organisés de manière homogène pour tous les enseignants, sans distinction entre les zones d'affectation. Plusieurs enjeux sont d'ailleurs soulevés dans les documents analysés et dans les entrevues avec les enseignants et d'autres acteurs quant à l'accessibilité difficile des enseignants des zones rurales aux GAP et aux conférences pédagogiques. Les enjeux de l'accessibilité sont principalement associés à un manque de financement, notamment au niveau des compensations insuffisantes offertes aux enseignants pour leur déplacement et leur hébergement (AD-6). Il semble que les GAP aient été peu à peu abandonnés par manque de financement, comme nous le mentionne un acteur d'une structure déconcentrée d'une province de l'Est (AD-8) :

AD-8 : Même si, avant, y avait les GAP, on les a supprimées, on n'a pas les moyens. Parce que si vous voulez appeler les enseignants pour un stage de recyclage, ils demandent de l'argent. Ils ne sont pas prêts à être formés gratuitement. Parce qu'il y a les frais de séjour, il y a l'essence, bon. C'est un peu ça aussi.

Interviewer : D'accord. Donc, pour l'instant ... Il n'y a pas de formation continue ?

AD-8 : Il y en a, mais... c'est à faible échelle. C'est-à-dire qu'on ne peut pas, en dehors de la conférence, chaque année, nous avons au moins quatre jours de formation pour les enseignants. Du 18 au 22, nous aurons notre conférence. Ce mois-ci. Et après ça, on va attendre encore l'année prochaine. C'est pas suffisant. Nous estimons que, pour la formation continue, au moins chaque fin de trimestre, on devrait pouvoir recycler les enseignants. Comme ce sont les jeunes... Voilà.

La création des GAP et des conférences pédagogiques reposait sur la volonté d'offrir à tous les enseignants un accès à la formation continue et ces instruments connaissaient d'importants problèmes de mise en œuvre et ont peu à peu été abandonnés. Dans nos entrevues, certains acteurs nous ont signalé que les GAP allaient être remplacés par des stages de recyclage (AD-3). Nous ne nous penchons pas davantage sur la mise en œuvre de ces instruments vu qu'ils ne représentent pas des instruments qui ont été conçus spécifiquement pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales.

Les stages de formation et de recyclages sont organisés depuis plusieurs décennies, d'abord pour former les enseignants sans formation initiale, puis pour familiariser les enseignants avec de nouvelles pratiques pédagogiques. Auparavant, les stages étaient organisés

par la Direction générale de l'Éducation de base. Un des exemples les plus cités en termes de stage de formation et de recyclage organisé par cette structure centrale est lié à la mise en place, en 1992, des classes multigrades et des classes à double flux. Pendant plusieurs années, l'enseignement multigrade faisait l'objet d'un stage annuel de formation et de recyclage à l'intention des enseignants titulaires de ce type de classe. Il semble que ces stages aient été abandonnés, par manque de ressources, pendant la décennie 2000 (Badoh, 2009). Par la suite, avec l'Arrêté N° 2008-00811/MEBA/ISGI/DGEB/DDEB du 27 juin 2008 portant création des bassins de formation, le MENA crée des bassins de formation siégeant dans les ENEP, qui ont maintenant la responsabilité d'accueillir et d'organiser les stages de formation et de recyclage des enseignants. Puisqu'il n'y a pas d'ENEP dans chaque région du Burkina Faso actuellement, chaque bassin de formation est responsable de l'organisation des stages dans au moins deux régions. Par exemple, le bassin de l'ENEP de Fada N'Gourma est composé des régions de l'Est, du Centre-Est et du Centre-Sud. Les stages de formation et de recyclage sont en voie de remplacer les GAP, qui ont été abandonnés récemment (AD-3). Pour l'instant cependant, rien n'a été encore mis en œuvre dans ce sens.

Outre l'initiative de mise en place des stages de formation et de recyclage spécifiquement liés à l'enseignement en classes multigrades, qui a été abandonnée, nos observations nous permettent de conclure qu'**aucun instrument de développement professionnel n'a été mis en place spécifiquement pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales**. Nous reconnaissons toutefois que la décentralisation de la formation continue et des formations préparatoires pour les concours sont susceptibles de donner un accès équitable aux enseignants des zones rurales au développement professionnel.

4.2 Le processus de mise en œuvre des instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales

La mise en œuvre fait référence à un moment bien précis de l'action publique, où la politique se confronte à la réalité. Cette confrontation entre la décision et la réalité peut être étudiée par le biais des interactions entre la politique, les lieux de la mise en œuvre et les acteurs (Honig, 2006). Dans cette partie du chapitre, nous allons donc expliciter les interactions entre

ces différentes dimensions pour comprendre le fonctionnement et le processus de mise en œuvre des instruments identifiés dans la partie précédente, soit la régionalisation du recrutement et des affectations, les indemnités et les logements de maîtres visant spécifiquement les enseignants des zones rurales. Notre présentation s'appuie sur la structure de notre grille thématique (tableau 12). La première dimension, soit celle des instruments, a déjà été décrite dans la section 4.1. Nous présentons donc les deux autres dimensions, soit les acteurs et les lieux, puis nous proposons une description des interactions entre ces trois dimensions.

4.2.1 Les acteurs de la mise en œuvre

La dimension des acteurs fait référence aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre ainsi qu'au public-cible des instruments. Comme les acteurs ciblés ont été présentés dans la description des instruments à la section précédente, nous mettons ici l'accent sur la description des acteurs de la mise en œuvre.

Nous rappelons toutefois les public-cibles associés à chacun des deux types d'instruments retenus dans nos analyses. La régionalisation du recrutement et des affectations cible deux publics : 1) tous les élèves détenteurs du BEPC remplissant les conditions pour les concours directs de recrutement au profit d'une région ; et 2) tous les sortants des ENEP et des EPFEP détenteurs du CEAP. Les indemnités ciblent quant à elle tous les enseignants ; c'est dans leur application qu'elles sont modulées en fonction des lieux d'affectation. Finalement, les logements de maîtres concernent exclusivement les enseignants des zones rurales ; l'indemnité de logement est cependant allouée aux enseignants des zones rurales non logés et à ceux des zones urbaines, qui ne sont pas concernés par les logements de maîtres. Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre varient également selon les types d'instruments. Nous les présentons dans les sous-sections suivantes.

4.2.1.1 Les acteurs de la régionalisation du recrutement et des affectations

Cet instrument comprend essentiellement deux composantes distinctes : le recrutement dans la fonction publique et la gestion des affectations. La mise en œuvre du recrutement des

enseignants est gérée principalement au niveau central, soit au ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale (MFPTS) et au ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation. Le MFPTS est responsable de l'organisation des concours directs et des concours d'intégration à partir des besoins exprimés par le MENA (Loi n° 013/AN du 28 avril 1998). Comme l'explique un acteur du MFPTS :

Intervieweur : [...] La régionalisation, ce n'est pas géré par la Fonction publique ?

AC-8 : Non, c'est plutôt le MENA. Parce que le MENA exprime ses besoins, et le ministère de la Fonction publique recrute en fonction des effectifs que le MENA a programmé par région. Voilà, maintenant tout ce qui concerne les mouvements des enseignants à l'intérieur d'une région à une autre, ou d'une province à une autre, ça c'est le MENA qui s'en occupe. La Fonction publique ne regarde pas ça.

Intervieweur : Vous vous occupez des concours, c'est ça ?

AC-8 : Voilà, nous on s'occupe de recruter et de mettre à la disposition de ces ministères-là, le personnel demandé. (AC-8)

La détermination des besoins en enseignants, qui est le point de départ du processus de recrutement, est partagé entre plusieurs acteurs au niveau central et déconcentré. Chaque DRENA doit ainsi procéder à l'estimation de ses besoins et les communiquer au MENA, qui les transmettra ensuite au MFPTS. Les DRENA sont donc les principaux acteurs intermédiaires impliqués dans le recrutement des enseignants dans la fonction publique : « pour les structures éducatives, le recrutement consiste à exprimer les besoins par région et c'est sur cette base que le recrutement est fait. La région du Centre n'est pas impliquée puisqu'elle est en situation de surplus d'enseignants. » (AC-9)

Suite au recrutement des enseignants dans la fonction publique, ceux-ci sont envoyés dans les régions pour lesquelles ils ont été recrutés. Nous avons décrit ce processus de mise à disposition des agents dans la partie précédente. Le MFPTS est responsable de transmettre un acte de mise à disposition au MENA, qui doit quant à lui prononcer l'affectation de cet agent dans sa région (Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB du 24 avril 2006). Par la suite, la Direction des ressources humaines du MENA met à la disposition de chaque DRENA les enseignants nouvellement recrutés pour le compte de leur région. En rappel, la DRENA est ensuite responsable de mettre à disposition des provinces les enseignants, selon les besoins qui ont été exprimés par les DPENA, qui mettent quant à eux à disposition les enseignants au profit des CEB, qui les affectent ensuite dans leurs écoles. Il s'agit donc d'un processus de recrutement très déconcentré.

Une fois en poste, les mouvements des enseignants sont gérés par des structures légèrement différentes. Nous avons vu qu'il existe deux types d'affectations : par nécessité de service ou par convenances personnelles. Pour les nécessités de service, les décisions sont prises par les supérieurs hiérarchiques : « Au niveau de la région, c'est le gouverneur et la DRENA qui sont responsables des affectations pour nécessités de service ; au niveau des provinces, c'est le haut-commissaire et le DPENA ; au niveau de la CEB, c'est le maire et le chef de la CEB. Chaque CEB a 30 ou 40 écoles sous sa responsabilité. » (AD-6)

Les commissions d'affectation du personnel enseignant sont quant à elles instituées pour gérer les affectations des enseignants pour convenance personnelle. Il existe des commissions d'affectation régionales, provinciales et au niveau des CEB, chacune étant responsable de statuer sur les demandes d'affectation des enseignants en fonction de leur niveau de responsabilité (Arrêté N° 2008-0036/MEBA/SG/DRH du 25 avril 2008). Les responsabilités attribuées aux différentes commissions, ainsi que la description des acteurs qui les composent, sont présentées dans le tableau 24.

Tableau 25 : Acteurs impliqués dans les commissions d'affectation

Commission	Commissions régionales d'affectation	Commissions provinciales d'affectation	Commissions d'affectation au niveau des CEB
Responsabilité	Statuer sur les affectations impliquant un changement de province	Statuer sur les affectations impliquant un changement de CEB	Statuer sur les affectations impliquant un changement d'école
Président	Gouverneur de la région	Haut-Commissaire de la province	Maire de la CEB
Membres	<ul style="list-style-type: none"> • Le DRENA ; • Le Directeur général de l'ENEP de la région ; • Les DPENA des provinces de la région ; • Un représentant de chacun des syndicats des enseignants 	<ul style="list-style-type: none"> • Le DPENA ; • Les chefs de CEB de la province ; • Un représentant de chacun des syndicats des enseignants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le chef de la CEB ; • Le conseiller pédagogique itinérant ; • Le responsable chargé de la gestion des ressources humaines ; • Le responsable chargé de la gestion financière et matérielle ; • Un représentant par syndicat.

Source : Arrêté N° 2008-0036/MEBA/SG/DRH

Quant aux acteurs ayant l'autorité pour prendre une décision par rapport à une affectation pour nécessité de service, ils sont identifiés dans les textes législatifs : ainsi, selon l'article 5 du

Décret N⁰ 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB, « [les] propositions d'affectations des agents en activité pour nécessité de service sont faites par les directeurs de service. » Ces directeurs de service sont les DRENA, les DPENA et les chefs de CEB. Le Décret N⁰ 2009-109/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEF précise quant à lui, dans son article 10 : « À l'intérieur d'une collectivité territoriale, la mutation d'un agent d'un poste de travail à un autre se fait par l'autorité de la collectivité sur proposition du service déconcentré concerné. » Ainsi, les mutations dans le cadre des affectations par nécessité de services impliquent, au niveau des régions, les DRENA et les Gouverneurs des régions ; au niveau de la province, les DPENA et les hauts-commissaires des provinces ; au niveau des CEB, le chef de la CEB et le maire de la commune.

En résumé, les acteurs impliqués dans les affectations des enseignants sont de trois types : des acteurs des structures déconcentrées du MENA; des acteurs politiques désignés par l'État central ou élus au niveau des communes ; et des acteurs sociaux, soit les représentants des syndicats des enseignants.

4.2.1.2 Les acteurs impliqués dans la gestion des indemnités et des logements de maîtres

La gestion des indemnités versées aux enseignants est confiée à trois ministères différents, soit le ministère de la Fonction publique du Travail et de la Sécurité sociale (MFPTS), le ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation et le ministère de l'Économie et des Finances (MEF). En ce qui concerne l'indemnité spécifique, l'indemnité d'astreinte et, dans le cas de non-disponibilité d'un logement de maître, l'indemnité de logement, elles sont gérées depuis 2003 au niveau déconcentré par la Direction régionale du Budget, avec l'appui des CEB, des DPENA et des DRENA (Arrêté N° 2003-18/MFB/SG/DGB). Avant 2003, elles étaient gérées directement au niveau central. Les enseignants sont responsables de constituer leur dossier et de le soumettre, par le biais de la voie hiérarchique, au niveau de leur CEB. Après étude et approbation du dossier, la CEB transmet celui-ci au niveau de la province, qui approuve la demande avant de la transférer au niveau de la région. Après approbation, le DRENA transmet le dossier à la Direction régionale du budget qui prend la décision finale et qui organise le paiement des indemnités à l'agent (DRENA-Nord, 2015).

Ces mêmes acteurs sont également impliqués indirectement dans la constitution des dossiers de demande d'indemnités, par le biais de la délivrance des pièces justificatives requises. Un autre acteur s'ajoute cependant pour la délivrance de ces pièces, soit le maire (niveau commune). Le rassemblement des pièces justificatives pour constitution des dossiers de demandes d'indemnité représente ainsi une étape à la fois importante et complexe. Les pièces justificatives à fournir obligatoirement pour la constitution du dossier d'indemnité d'astreinte et d'indemnité spécifique, ainsi que les rôles attribués à chaque acteur dans leur délivrance, sont présentées dans le tableau suivant. On constate que les démarches impliquent habituellement le maire, en plus des acteurs des structures déconcentrées du MENA.

Tableau 26 : Constitution des dossiers de demande d'indemnité

Pièce justificative requise	Démarches et autorités responsables de la délivrance de la pièce justificative
Une copie légalisée du certificat administratif	<ul style="list-style-type: none"> - L'enseignant fait une demande de certificat administratif au chef de la CEB. - Le chef de la CEB signe le certificat en sa qualité de responsable administratif proposant l'acte et le transmet au DPENA ; - Le DPENA contresigne le certificat et le renvoie au niveau de la CEB.
Une copie légalisée du certificat de prise de service	<ul style="list-style-type: none"> - L'enseignant fait une demande d'attestation de prise de service, délivrée par le chef de la CEB ; - Le chef de la CEB transmet l'attestation à la mairie ; - Le maire délivre le certificat de prise de service
Une copie légalisée du certificat de non-logement si l'agent n'est pas logé	<ul style="list-style-type: none"> - L'enseignant non logé se fait établir une attestation de non-logement signée par le chef de la CEB. - Le chef de la CEB transmet l'attestation à la commune de rattachement. - Le maire, au vu de l'attestation, établit le certificat de non-logement.
Une copie simple de la décision d'affectation et de la décision d'engagement	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrée automatiquement lors de l'affectation et de l'engagement dans la fonction publique.

Source : DRENA-Nord (2015)

Il convient de souligner qu'au Burkina Faso, les démarches administratives pour l'obtention d'un document officiel sont des processus extrêmement longs et complexes, qui impliquent parfois des frais importants (perçus de manière officielle ou non). Le tableau 25 permet d'illustrer la complexité de la constitution des dossiers d'indemnités. Les processus de

constitution des dossiers d'indemnités et de traitement de ces mêmes dossiers impliquent donc sensiblement les mêmes personnes, en deux temps différents.

Les acteurs impliqués dans la gestion des logements de maîtres ont changé pendant la période 2000-2015. En effet, le MENA était responsable de la construction et de l'entretien des logements de maîtres jusqu'en 2009. Le premier changement intervient par le biais du Décret N° 2009-106/PRES/PMMATD/MEBA/MASSN/MEF/MFPRE du 3 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation, qui délègue plusieurs compétences liées à la gestion des infrastructures scolaires au niveau des communes, dont la construction et la gestion des logements de maîtres. Les mairies de chaque commune sont désormais responsables de l'entretien des logements existants, qui leur ont été dévolus par le Décret N° 2009-106, mais également de la construction de nouveaux logements.²⁸

Dans le cas où l'enseignant n'a pas accès à un logement, il peut demander une attestation de non-logement au chef de la CEB, qui lui permettra d'obtenir un certificat de non-logement établi par le maire de la commune, en vue de la constitution d'un dossier de demande d'indemnité de logement (DRENA-Nord, 2015).

4.2.2 Les lieux de la mise en œuvre

Dans le modèle de Honig (2006), les lieux font référence aux structures locales influencées ou impliquées indirectement dans la mise en œuvre des instruments, mais également aux caractéristiques du contexte local et à des zones géographiques particulières pouvant influencer la mise en œuvre.

²⁸ À la fin de l'année 2015, des changements importants sont survenus dans le transfert des ressources éducatives vers les communes, et plus particulièrement des logements de maîtres. Les communes joueront dans l'avenir un rôle accru dans la gestion des logements de maîtres, qui pourront maintenant être loués aux enseignants sous le couvert de baux administratifs. Tous les enseignants recevront dorénavant une indemnité de logement et paieront un loyer à la commune pour leur logement, dont le prix est fixé par l'État en fonction de différents critères dont le lieu et les matériaux de construction (Décret N° 2015-1622/PRES-TRANS/PM/MENA/MEF/MATD).

4.2.2.1 Structures impliquées indirectement dans la mise en œuvre des instruments : le rôle des acteurs informels

Peu de structures locales semblent influencées ou impliquées indirectement dans la mise en œuvre de la RRA et dans la gestion des indemnités et des logements de maîtres. D'un point de vue formel, il est ressorti de nos analyses qu'une influence indirecte et informelle sur le processus de mise en œuvre des instruments est cependant exercée par un groupe d'acteurs bien particuliers, qui ne sont pas organisés autour de structures ou d'organisations définies. Ce type d'acteurs fait référence à toutes les personnes susceptibles d'intervenir de manière informelle auprès des autorités compétentes pour influencer certaines décisions concernant la mise en œuvre des instruments. Cette influence s'exerce principalement sur le processus de mise en œuvre de la RRA, et plus particulièrement autour des affectations des enseignants.

Nous l'avons mentionné, les décisions d'affectation pour nécessité de service sont prononcées à tout moment par l'autorité administrative compétente, sans consultation de la commission d'affectation (Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB ; Loi n° 019/2005/AN). Au niveau de la région, il s'agit du gouverneur et de la DRENA ; au niveau des provinces, cela concerne le haut-commissaire et le DPENA ; et au niveau de la CEB, c'est le maire et le chef de la CEB. Les acteurs informels représentent donc toutes les personnes susceptibles de pouvoir influencer et de faire pression sur les décisions prises par ces acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre de la RRA. Ce pouvoir d'influence s'appuie sur une légitimité issue d'une position d'autorité basée notamment sur des rapports hiérarchiques, sociaux, politiques, familiaux, religieux et/ou économiques. Cette position d'autorité peut être celle d'un individu envers un autre, par exemple, entre deux membres d'une même famille, dont l'un est l'aîné de l'autre, mais également d'un individu envers un groupe, par exemple dans le cas d'une autorité coutumière face aux individus qui s'y rattachent. Les rapports sociaux des différents groupes ethniques du Burkina Faso accordent tous une grande importance au respect de la hiérarchie sociale. C'est dans ce contexte que les acteurs formels de la mise en œuvre se retrouvent confrontés à des acteurs informels tentant d'user de leur position d'autorité envers eux pour influencer certaines décisions.

Ainsi, selon un acteur s'exprimant au sujet de cette influence de certains individus : « Oui, y a les autorités coutumières, religieuses, les personnes influentes de part et d'autre qui

interviennent, [pour demander] de placer un tel à tel poste, soit parce que c'est une connaissance, que c'est un parent, ou bien... soit c'est son épouse [...] C'est le Burkina ! » (AC-9) Notons qu'au Burkina Faso, les autorités coutumières font référence à des structures de pouvoir traditionnelles, qui diffèrent souvent d'une ethnie à l'autre. Ces autorités peuvent occuper une place plus ou moins importante en périphérie du système politique et administratif formel. Par exemple, le Mogho-Naba, empereur des Mossis (ethnie majoritaire), est une figure dominante de la vie politique du Burkina Faso. Chez les Gourmantché (ethnie majoritaire dans la région de l'Est), le chef traditionnel suprême est le roi du Gourma, sa Majesté Koupiendéli. On associe également les chefs de villages aux autorités coutumières ; ils ont un rôle différent de celui du maire, qui représente quant à lui l'autorité formelle. Ces systèmes d'autorités coutumières sont très décentralisés : par exemple, on retrouve des chefs coutumiers dans chaque quartier des villes et la plupart des villages. Tout comme les autorités locales religieuses, les autorités coutumières sont amenées à partager, en quelque sorte, le pouvoir avec les structures formelles en exerçant une influence forte sur le cours de la vie politique, économique et sociale locale. Bien qu'elles ne soient pas reconnues par le gouvernement, leur rôle informel dans le contexte de la mise en œuvre des politiques publiques est évident. Leur pouvoir est étroitement lié à l'importance accordée à la hiérarchie sociale dans la construction des rapports sociaux et professionnels.

Tous les individus se situant en position d'autorité individuelle ou collective par rapport à un acteur responsable de la mise en œuvre sont susceptibles de faire pression sur eux pour influencer des décisions. Le rôle de l'influence de ces acteurs informels dans le processus de mise en œuvre des instruments est reconnue par la majorité des acteurs, tant au niveau central que déconcentré, et par les enseignants ; ces acteurs informels jouissent donc, en quelque sorte, d'une certaine légitimité. Nous verrons dans la présentation des dynamiques entre les acteurs et les lieux que les acteurs informels ont une influence marquée sur le processus et les effets de la mise en œuvre.

4.2.2.2 Caractéristiques de la région de l'Est et de ses zones rurales

La région de l'Est est la zone géographique que nous avons choisie pour étudier la mise en œuvre des instruments associés à la régionalisation du recrutement et des affectations, aux

indemnités et à la mise à disposition des logements de maîtres. Cette région présente des caractéristiques particulières qui la distinguent des autres régions du Burkina Faso et qui sont susceptibles d'influencer la mise en œuvre de ces instruments.

Tout d'abord, d'un point de vue culturel, la région de l'Est se caractérise par le fait qu'une majorité de la population appartient à l'ethnie des Gourmantchés, qui représentent 7 % de la population du Burkina Faso. Cette ethnie parle le gourmantché, une langue qui ne peut être comprise par les locuteurs du mooré, la langue majoritaire dans ce pays (53 %) (INSD, 2016).

Au-delà de ces statistiques, nos entrevues nous ont permis de faire un portrait plus contextualisé de la région et de ses zones rurales. Certaines caractéristiques sont ressorties chez la majorité des personnes interrogées : l'insécurité, les difficultés liées à l'éloignement, la faible demande éducative, le manque d'infrastructures scolaires et les conditions de vie difficiles.

L'insécurité a été mentionnée par la quasi-totalité des personnes interrogées pour décrire la région. Certaines zones semblent avoir des enjeux sécuritaires plus importants que les autres : il s'agit de la province de la Gnagna et de la Komandjari. Ces provinces représentent deux extrêmes : la Gnagna est une province très pauvre, alors que la Komandjari est une province nouvellement « riche » en raison du développement des mines d'or. L'insécurité est particulièrement présente sur les routes :

Pour se rendre à Fada, y a des lieux où les bandits sont toujours installés. Et ils coupent [les routes]²⁹. Ils peuvent couper le matin, jusqu'à 14 h. [...] Mais nous on a vu tout ça, on a vécu combien de fois... Vous partez, et quelqu'un vous arrête pour vous dire « ne continuez pas sur la route, aujourd'hui n'est pas bon ». Cela veut dire que les coupeurs sont là. Vous refaites demi-tour, vous prenez un autre chemin. Mais quand vous reprenez un autre chemin, imaginez-vous combien votre cœur bat quand vous avancez. Quelques fois, le moindre mouvement dans l'herbe, vous dites au chauffeur de s'arrêter. Non, mais... (AD-9)³⁰

Dans la Gnagna, l'insécurité n'est plus seulement sur les routes, mais elle atteint également les marchés et les habitations :

Vous voyez, la Gnagna, y a pas une zone d'insécurité comme l'Est... Y en a pas. Regardez... Rien qu'avant la fin de janvier, un de mes enseignants a été haché, en plein crâne, dans sa maison, par des bandits. Vous imaginez ! Cet enseignant, j'ai été obligé de l'enlever de [nom de village]³¹, pour l'envoyer à [nom de village]. Vous voyez ?! Et vous avez appris, les bandits, ils prennent les marchés, ils sont sur la voie, moi je suis sorti hier. Mais c'est avec beaucoup de peur au ventre que je suis parti à [nom de village] et revenir.

²⁹ L'expression « coupeur de route » et les termes qui lui sont associés (le verbe « couper » entre autres) font référence à des gens qui bloquent la voie pour obliger les passants à s'arrêter, leur donnant ainsi l'occasion de s'emparer de leurs biens et de leur argent. Ces coupeurs de routes sont, la plupart du temps, lourdement armés.

³⁰ L'expression « coupeur de route » et les termes qui lui sont associés (le verbe « couper » entre autres) font référence à des gens qui bloquent la voie pour obliger les passants à s'arrêter, leur donnant ainsi l'occasion de s'emparer de leurs biens et de leur argent. Ces coupeurs de routes sont, la plupart du temps, lourdement armés.

³¹ Nous avons retiré les noms des villages pour conserver l'anonymat des participants.

Est-ce que dans ces conditions, les enseignants peuvent travailler ? Ils ont peur de fréquenter les marchés, parce qu'ils ne savent pas à quel moment on va encercler — les bandits vont encercler le marché. Ils ont peur de voyager, parce qu'on ne sait pas. (AD-9)

Plusieurs soulignent que l'insécurité a augmenté avec le développement des mines d'or, qui a entraîné une augmentation des inégalités socio-économiques, et qu'elle est également liée à la faible présence d'institutions bancaires dans la région, à l'exception de la ville de Fada N'Gourma (AD-9 ; AD-6 ; AD-10).

Plusieurs acteurs ont également caractérisé la région de l'Est, et plus particulièrement les zones rurales, par leur éloignement et leur isolement. Fada N'Gourma, la plus grande ville de la région, se trouve à 220 km de la capitale nationale, Ouagadougou. Cependant, vu l'état de la route, cette distance se parcourt en environ quatre heures. Le Gourma, qui est la province qui abrite le chef-lieu de la région, est la province la plus proche de Ouagadougou. Les autres provinces se déploient toutes vers le Nord, le Sud, ou l'Ouest. La province la plus éloignée est la Tapoa, dont le chef-lieu Diapaga est situé à environ 190 km à l'Est de Fada N'Gourma et à 400 km de Ouagadougou. La Gnagna est la seule province qui bénéficie d'une route directe vers la capitale, sans passer par Fada. Dans les autres provinces, le passage par Fada est obligatoire pour rejoindre la capitale ou pour passer d'une province à l'autre.

En plus de la distance par rapport à la capitale, la région se caractérise par un manque d'infrastructures routières et par l'isolement des villages. L'Est est ainsi une région enclavée, comme l'explique un des acteurs rencontrés :

Ce qui caractérise les villages de milieu rural, bon, au niveau de la Komandjari, c'est le problème d'accès. Y a pas assez de routes. Comme y a pas assez de routes, ça fait que les villages sont vraiment isolés. L'une des particularités, c'est des hameaux de cultures. On n'a pas de gros villages. Voilà, c'est des petits regroupements, bon ça fait déjà qu'au niveau de la carte éducative, ce n'est pas facile à gérer. Donc, c'est un peu des villages isolés, peu développés, beaucoup de villages n'ont pas accès à l'eau potable. Voilà ce qu'on peut dire. (AD-10)

Cet enclavement dû au nombre réduit des routes et au mauvais de celles qui existent entraîne un très faible développement du transport public ou collectif. Il est pratiquement impossible de se rendre dans certaines localités si on ne dispose pas d'une voiture. Comme l'explique un acteur, pour se déplacer d'une ville à l'autre, les habitants doivent monter sur la cargaison des camions lourds transportant des marchandises et qui sont souvent les seuls à se déplacer dans certaines zones pour ravitailler les petites villes (AD-9). Dans d'autres zones, tel que le nord de la Gnagna,

à la saison des pluies, le seul moyen de venir ou de quitter certains villages est de traverser la rivière en pirogue :

Oui, pour aller dans les départements il faut prendre la pirogue. Pour aller à [nom de village], dès que vous dépassez ici, c'est la zone [il montre une carte]. Pour aller ici, il faut passer ici, c'est un fleuve qu'on appelle le Fada, donc à partir d'ici — ça traverse comme ça, et ça fait un peu la frontière entre ces deux provinces. Arrivé là-bas, en temps de crue des eaux, il faut forcément prendre une pirogue, sinon vous ne passez pas. (AD-10)

Les déplacements au sein de la région sont donc constamment marqués par des difficultés, en raison de l'insécurité, de l'éloignement, du manque de service de transport et du mauvais état du réseau routier. Par ailleurs, l'isolement a pour conséquence de rendre difficile l'accès aux denrées alimentaires, aux médias écrits et aux divertissements, surtout dans les villages les plus éloignés.

Le manque d'infrastructures scolaires se traduit par la présence de classes sous paillotes et le manque de tables-bancs pour les élèves. Ces classes se retrouvent autant en milieux ruraux qu'en milieux urbains, comme l'explique le directeur d'une école de Fada N'Gourma :

Quatre piquets en fer surmontés de tôles en bon état, d'autres, très usagées, complétées par des morceaux de seccos servant de clôture, quelques tables bancs sur lesquelles s'entassent les élèves, d'autres par terre, une table sans chaise pour l'instituteur, voilà ce qui tient lieu ici de classe où se déroule la formation de base de l'élite Burkinabè de demain. (Vokouma, 2014, p. s.p.)

Ces classes sous paillotes sont habituellement construites par les populations locales, pour compenser l'insuffisance d'infrastructures publiques. Comme l'explique un acteur de la mise en œuvre : « C'est sous la pression de la population, la population qui veut scolariser leurs enfants... Bon, ils vont construire une paillote, en attendant que l'État vienne construire... » (AD-8)

Les provinces de l'Est se caractérisent également par un très faible accès aux établissements d'enseignement post-primaire, qui correspond au 1^{er} cycle du secondaire. La région de l'Est comptait, en 2013, seulement 22 établissements d'enseignement post-primaire publics, et 17 établissements publics offrant à la fois le 1^{er} et le 2^e cycle du secondaire (MESS, 2013) . L'Est est ainsi l'une des trois régions où les taux bruts de scolarisation post-primaire sont les plus faibles (26% alors que la moyenne nationale est de 36,7%) (MESS, 2013).

Tableau 27 : Indicateurs de l'enseignement primaire public, région de l'Est (2015)

	Gnagna	Gourma	Komandjari	Kompienga	Tapoa	Est
Nombre d'écoles	347	292	111	71	278	1099
Nombre de classes	1302	1143	513	344	989	4291
Nombres d'élèves	48 275	47 317	10 585	16 030	44 942	167 149
% filles	51	48	49	45	45	48
Nombre d'enfants de 6-11 ans	102 915	78 339	21 334	21 662	89 211	313 461
Nombre d'enseignants en classe	1291	1149	503	338	983	4264
Ratio élèves/enseignant	37,4	41,2	21,0	47,4	45,7	39,2
Indicateur d'intensité de la pénurie d'enseignants	79,72	68,18	42,41	64,09	90,75	73,51
Taux brut de scolarisation	50,00 %	67,20 %	50,50 %	74,50 %	55,10 %	56,10 %
Taux d'achèvement	36,10 %	49,60 %	23,50 %	49,30 %	38,40 %	40,20 %

Source : MENA (2016)

Parallèlement au manque d'infrastructures, la faible demande éducative est une caractéristique prononcée de la région de l'Est, et plus particulièrement des zones rurales, avec des inégalités selon les provinces. À titre illustratif, le tableau 27 présente différents indicateurs de l'éducation, par provinces. On remarque que la Gnagna, la Tapoa et la Komandjari se démarquent par leur taux de scolarisation particulièrement bas, mais que ces provinces comptent le plus grand nombre d'enseignants. Dans la Komandjari, le taux d'achèvement est particulièrement bas, soit de moins d'un 1 élève sur 4. Cette province se caractérise également par la présence importante de classes sous pailote : selon nos calculs, à partir des données du MENA (2016), dans la commune urbaine de Gayeri et dans la commune rurale de Bartiebougou, 35 % des classes publiques sont des classes sous pailote ; il s'agit du taux le plus élevé de la région. Finalement, le ratio élèves/enseignant est très bas, soit de 21 élèves par enseignant, tout comme l'indicateur de pénurie d'enseignants, qui est le plus bas de la région. Cette région se caractérise également par sa très faible demande éducative. Selon plusieurs acteurs, la faible demande éducative s'explique tout d'abord par le faible développement des infrastructures scolaires, mais également par des facteurs culturels et économiques : les enfants sont en effet souvent impliqués dans les activités génératrices de revenus, telles que l'élevage ou le travail dans les mines :

Il y a également d'autres questions, par exemple, les élèves, ils ne sont pas réguliers, ils ne sont pas fréquents. Même si le maître veut, ils sont souvent retenus par leurs parents pour les activités d'élevage, pour des activités agricoles. Donc y a – ça aussi, ça décourage les enseignants, qui veulent faire, mais les enfants ne sont pas réguliers. Alors, il y a également, au niveau des parents d'élèves, ça il faut le savoir, ici les gens

s'intéressent peu — ils ne s'intéressent pas tellement à l'école. Est-ce que vous savez, souvent, qu'ils viennent me demander une école ? Moi je leur offre l'école avec beaucoup de plaisir, alors que ce n'est pas l'école qu'ils veulent, c'est l'eau qu'ils veulent. Parce qu'ils se disent que si j'implante l'école, tôt ou tard, l'école aura un forage. Et ils vont en bénéficier pour leurs troupeaux et les besoins familiaux. Vous voyez ?! Alors c'est pas aussi simple que ça. Alors, donc, si les parents, ils s'intéressent pas, ça fait que leur implication dans la gestion scolaire est très limitée. (AD-9)

En moyenne, dans la région, 6 % des classes sont multigrades et on n'y trouve pratiquement aucune classe à double flux (MENA, 2016). Nous avons vu dans le chapitre 3 que la région de l'Est se caractérise également par la pénurie d'enseignants, avec un IPE de 82,78. Il s'agit de l'une des trois régions du Burkina Faso où cette pénurie est la plus importante. Au sein même de la région, c'est dans les provinces de la Gnagna et de la Tapoa que le besoin d'enseignants est le plus important pour scolariser tous les enfants de 6 à 11 ans. Par ailleurs, lorsqu'on compare le nombre d'enseignants et le nombre de classes, nous constatons que le rapport est négatif puisque le nombre d'enseignants est inférieur au nombre de classes dans les cinq provinces. Cela signifie que le ratio classe/enseignant est de moins de 1 et qu'il y a donc un manque d'enseignants et fort probablement des postes vacants. Il n'y a pas de provinces où les enseignants sont en sureffectifs et, techniquement, les postes de suppléants devraient être rares puisque le nombre d'enseignants est insuffisant pour combler tous les postes.

En ce qui a trait aux difficultés générales des conditions de vie dans la région de l'Est, et plus particulièrement dans les zones rurales, plusieurs mentionnent la grande pauvreté qui caractérise les communes rurales et le faible accès, entre autres, à des soins de santé, à l'électricité et à l'eau. Comme on peut le voir dans le tableau 28, l'Est présente des retards importants par rapport aux autres régions du Burkina Faso.

Tableau 28 : Indicateurs des conditions de vie des ménages, région de l'Est (2015)

Indicateur	Région de l'Est	Burkina Faso
Nombre d'habitants par médecins	44 882	15 518
% des enfants présentant un retard de croissance	44,8 %	32,9 %
% des enfants présentant une insuffisance pondérale	33,7 %	24,4 %
Taux d'alphabétisation	23,8 % (*)	34,5 % (*)
Accès à l'électricité	7,1 % (*)	24,4 % (*)
Accès à l'eau potable	68,4 %	76,3 %

(*) 2014

Source : INSD (2016)

On constate par exemple que près d'un enfant sur deux présente un retard de croissance; l'accès à l'électricité est extrêmement limité; et plus de trois personnes sur dix n'ont aucun accès à de l'eau potable. Finalement, au Burkina Faso, on retrouve principalement trois types d'habitation : en dur (murs construits en béton ou en briques de ciment ou de terre cuite), en banco (murs construits en briques de terre battue) ou en paille (murs construits en matériaux de nature végétale). Les habitations dans les zones rurales, incluant celles de l'Est, sont principalement des maisons de paille ou des cases construites en banco, sans plancher, avec habituellement un toit de paille. Ces habitations sont très vulnérables aux intempéries, aux animaux et à l'usure du temps.

Toutes ces caractéristiques de la région de l'Est et de ses zones rurales contribuent à façonner le processus de mise en œuvre des instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales, notamment par le biais de leur interaction avec les instruments. C'est ce que nous présentons dans la prochaine section.

4.2.3 Les interactions entre les instruments et les lieux

L'analyse de l'interaction entre les instruments et les lieux amène à s'interroger sur la capacité des instruments à prendre en compte certaines spécificités des lieux de la mise en œuvre, et inversement, l'influence des lieux sur le processus de mise en œuvre des instruments. Ainsi, nous explicitons de quelle façon les instruments liés à la RRA, aux indemnités et aux logements de maîtres tiennent compte, dans leur formulation, mais surtout dans leur mise en œuvre, des caractéristiques de leur contexte d'application, mais également de certaines caractéristiques du contexte plus global de l'emploi des enseignants. Nous présentons également les caractéristiques des lieux influençant la mise en œuvre des instruments et l'influence des acteurs informels sur la mise en œuvre des politiques.

Les instruments que nous avons identifiés s'inscrivent dans la dynamique du marché du travail des enseignants qui, selon le modèle de l'OCDE (2005), réfère à trois grandes dimensions : la demande d'enseignants, l'offre d'enseignants et les éléments structurels qui déterminent les mécanismes par lesquelles l'offre et la demande interagissent. Les instruments tels que la RRA, les indemnités et les logements de maîtres sont considérés comme des

mécanismes permettant d'agir sur l'offre et la demande d'enseignants. La question est de savoir si ces instruments sont adaptés aux caractéristiques qui modèlent l'offre et la demande d'enseignants, notamment en permettant de faire de l'enseignement une profession attractive.

Tout d'abord, le point central de la régionalisation du recrutement et des affectations est le lien étroit qui unit les besoins d'enseignants exprimés par les régions avec le nombre d'enseignants recrutés pour le compte de chaque région par le biais des concours. L'idée est ainsi d'attirer les enseignants non seulement dans une profession, mais également dans une région particulière afin de s'assurer de recruter un nombre d'enseignants équivalant aux besoins de chaque région, pour ensuite les affecter dans les différentes provinces et CEB en fonction des besoins exprimés, par le biais d'une décision d'affectation prise par le directeur du service compétent.

La RRA s'inscrit dans une perspective régionale de l'offre et de la demande. La demande d'enseignants s'appuie donc sur le nombre de postes à pourvoir identifiés au niveau de chaque région, incluant les postes dans les nouvelles écoles ainsi que les postes laissés vacants lors du mouvement annuel des enseignants. L'offre d'enseignants, quant à elle, est constituée des candidats aux tests d'intégration et aux concours directs ayant choisi de passer le concours d'une région donnée et qui ont obtenu leur CEAP. La RRA fait donc le pari que le Burkina Faso dispose d'un nombre suffisant d'enseignants pour que chaque région puisse disposer d'un bassin suffisant de candidats pour pourvoir tous les postes vacants, mais aussi que le système s'autorégulera en fonction de la régionalisation de la demande puisque les enseignants seront ainsi amenés à postuler pour des régions en fonction d'un nombre précis de postes disponibles, ce qui permettra de les concentrer dans les zones où les besoins sont les plus grands. Ainsi, comme les régions du Centre et des Hauts-Bassins sont en sureffectif d'enseignants, elles sont exclues du mouvement inter-régional des enseignants et les affectations pour convenances personnelles, qui sont conditionnelles à la disponibilité d'un poste dans la région désirée, sont techniquement peu probables.

Les acteurs s'entendent pour dire que l'adéquation entre le recrutement et les besoins exprimés est pertinente et que ce mécanisme est assez efficace. Cependant, dans certaines régions telles que l'Est, le manque d'infrastructures scolaires pose des problèmes quant à la planification efficace des besoins annuels d'enseignants. En effet, la construction de classes sous

paillotes par les communautés locales interfère dans le processus de détermination des besoins, comme l'explique un acteur rencontré :

En raison de tous les efforts de sensibilisation qui ont été menés auprès des populations, surtout rurales, on assiste à une augmentation de la demande de scolarisation. Cela entraîne la construction d'infrastructures précaires par les communautés locales, sans tenir compte de la planification faite au niveau du MENA. Le MENA doit ainsi faire face à des classes qu'il doit pourvoir en personnel alors que rien n'avait été planifié et que les besoins n'avaient pas été exprimés par les régions. Cela crée des postes vacants à chaque rentrée scolaire. (AC-5)

Dans la région de l'Est, où les classes sous paillotes construites par les communautés locales pour pallier aux insuffisances de couverture scolaire sont fréquentes, il est évident que cela crée des distorsions dans la détermination annuelle des besoins d'enseignants au niveau de la région. Ainsi, à la rentrée scolaire, il est possible que le nombre d'enseignants recrutés ne permette pas de pourvoir tous les postes vacants vu que de nouvelles classes sont susceptibles d'avoir été ouvertes par les communautés après la détermination des besoins.

Au-delà de cette difficulté, le contexte du marché de l'emploi des enseignants ne permet pas toujours d'attirer suffisamment d'enseignants dans certaines régions. Ainsi, le ministère responsable de la fonction publique peine parfois à recruter un nombre suffisant d'enseignants pour pourvoir tous les postes au terme des concours d'intégration (AD-10). Cette insuffisance de l'offre est spécifique à certaines régions moins attractives, dont l'Est. Souvent, ce sont les caractéristiques de la région qui peuvent avoir un effet négatif sur la capacité d'attirer un nombre suffisant de candidats de qualité aux tests d'intégration :

Chacun fait le concours dans la région où il pense qu'il sera un peu à l'aise. Et comme on dit qu'à l'Est, il y a des coupeurs [de route], beaucoup de gens ne veulent pas venir à l'Est. Voilà. On dit l'Est veut 500 enseignants, mais il se peut qu'il y ait 400 nouveaux intégrés... Il se peut qu'on n'ait pas le nombre. Une fois que les gens sont affectés ici, au niveau de la région, il y a des préférences aussi au niveau des provinces. Tout le monde veut rester à Fada! (AD-10)

Ainsi, nous le verrons plus loin, il s'opère un vaste arbitrage chez les candidats pour le choix des régions ; ceux-ci évaluent leurs chances de réussite en fonction du nombre de postes disponibles pour chaque région et tendent à choisir de passer les concours pour une région en fonction des possibilités d'être retenus (Ouoba, 2012). Si le nombre de candidats aux tests d'intégration pour la région est trop faible et que certains candidats échouent aux tests, il est possible que les nouveaux enseignants intégrés pour une région ne soient pas suffisants pour combler les besoins identifiés. Rien n'est cependant prévu pour pallier ces besoins dans les régions qui attirent moins de candidats ou pour attirer des candidats originaires de ces zones.

Nous le verrons, cette problématique oblige d'ailleurs les autorités à recourir à des stratégies parallèles pour pourvoir les postes vacants.

Il semble que l'offre d'enseignants soit toujours insuffisante pour permettre d'assurer qu'un nombre suffisant de candidats aux concours pour réaliser une véritable sélection lors du recrutement. Cette offre d'enseignants est étroitement associée aux capacités de formation des enseignants dans les ENEP et les EPFEP ; nous avons vu que les voies de formation se sont diversifiées depuis 2008, mais la capacité de formation ne permet pas de suivre le rythme de la création de nouveaux postes, auxquels s'ajoutent les postes laissés vacants suite aux mouvements annuels du personnel enseignant.

Selon les principes de la RRA, une fois les enseignants recrutés dans ces régions, il s'agit de les affecter dans les zones où les postes sont vacants et de les y stabiliser le plus longtemps possible en limitant leurs possibilités de mobilité. Les mouvements des enseignants sont également supposés être accordés en fonction de la disponibilité d'un poste vacant, ce qui doit techniquement permettre de retenir les enseignants dans les zones rurales, où on retrouve la plupart des postes vacants. Or, les enseignants, qui décident de leur région d'affectation, mais pas de la province, de la CEB ou de l'école dans laquelle ils auront leur première affectation, sont nombreux à ne pas être satisfaits de leur lieu d'affectation. Cela a pour effet de déplacer une problématique nationale de concentration des enseignants dans les deux plus grandes villes du pays au niveau des régions :

En dehors de toutes ces difficultés liées à la mobilité, on a pu constater un phénomène qui vient contrarier l'atteinte de l'objectif du recrutement régional à savoir la répartition rationnelle des enseignants dans l'espace régional ; il s'agit de la concentration des enseignants dans les villes. En effet, des pressions de toutes sortes sont exercées sur les autorités régionales et des artifices de toutes natures sont imaginés par les agents pour être affectés dans les chefs-lieux de région ou de province. Il arrive ainsi qu'en raison de cette concentration et en dépit du nombre suffisant des enseignants au niveau régional, des postes restent vacants dans certaines écoles du milieu rural. En effet, le constat est fait que même dans le cadre de la régionalisation du recrutement, les centres urbains des régions traditionnellement déficitaires connaissent une forte concentration d'enseignants alors que les localités enclavées et éloignées en manquent cruellement, ce qui met en échec l'objectif originel qui veut que chaque classe ait un maître. Tout se passe comme si les problèmes de répartition identifiés au niveau national et qui avaient conduit à prendre la décision de la régionalisation du recrutement retrouvaient une seconde vie dans le cadre régional. Ce problème de postes vacants est si crucial qu'il a conduit à organiser pour cette rentrée 2011-2012, un recrutement complémentaire de 1 832 enseignants. (Ouoba, 2012, p. 20)

Les causes de cette nouvelle concentration des enseignants dans les villes régionales s'expliquent notamment par les dynamiques entre le public-cible (les enseignants) et les lieux, ainsi qu'entre les acteurs et les instruments. La région de l'Est, et plus particulièrement ses zones

rurales, présente des conditions de vie et de travail qui sont jugées très difficiles par les enseignants. Plusieurs enseignants insatisfaits de leur lieu d'affectation cherchent ainsi à rejoindre le plus rapidement possible les villes pour différentes raisons, ce que nous explorerons plus loin. Par ailleurs, on observe le même phénomène entre les différentes provinces des régions ; les enseignants tendent à converger vers certaines provinces aux dépens d'autres, jugées plus difficiles. Dans l'Est, cette tendance est observée en faveur de la province du Gourma, où se situe le chef-lieu de la région.

Par ailleurs, les difficultés associées à la réponse aux besoins d'enseignants ont augmenté lorsque, en 2012, la politique de régionalisation a ouvert la possibilité aux enseignants de changer de région après six ans de service ; la région de l'Est par exemple s'est alors carrément vidée de ses enseignants, au profit de régions plus attractives (AD-6 ; AD-4). Selon certains, cette ouverture au changement de région a dénaturé la politique de régionalisation puisque les régions les moins attirantes sont nécessairement celles qui verront massivement les enseignants quitter (AD-6), ce qui entraînera des besoins toujours accrus d'enseignants dans ces zones. Rien dans la politique de RRA n'est cependant prévu pour s'assurer d'attirer des enseignants qui auront tendance à rester dans leur région de recrutement, par exemple en favorisant les candidats originaires de la région de recrutement ou provenant des zones rurales. Le focus est plutôt mis sur l'attraction d'un nombre suffisant de candidats sans égard aux caractéristiques pouvant influencer leur rétention dans les zones où les besoins sont les plus difficiles à combler.

L'insuffisance de candidats par rapport aux besoins exprimés par la région de l'Est et les mouvements des enseignants au profit des zones urbaines et de certaines provinces et régions entraînent des vacances de postes devant être comblés au risque de ne pouvoir scolariser des enfants. Des méthodes alternatives ont dû être employées, notamment dans la région de l'Est, pour pourvoir ces postes, comme nous le raconte un acteur d'une structure décentralisée :

AD-7 : Ce sont des stagiaires de 2e année, c'est nos élèves qui sont allés pour faire leur formation pratique, mais comme il y a un déficit, et comme il n'y a plus de base de recrutement... En réalité, on a lancé le test d'intégration à la fonction publique, on voulait 5000 enseignants... Y avait 5000 postes disponibles, et il y avait au finish 3000 et quelques candidats. Donc y a un déficit. Alors qu'il faut forcément combler. Donc on a été obligés de faire appel aux stagiaires pour combler ce déficit. Ils ont donc été recrutés pour pourvoir les postes vacants en même temps qu'ils font leur stage. (AD-7)

Ces stagiaires sont recrutés pour combler les places vacantes par le biais du Service national pour le développement (SND).

Le SND est un service national obligatoire à caractère civique et ayant essentiellement pour but le développement socio-économique du Burkina Faso. Ce service national concerne tout Burkinabé âgé de 18 à 30 ans. [...] Les citoyens qui accomplissent leur service national sont nommés appelés du SND. L'appelé du SND est un citoyen placé dans la position de l'accomplissement de son service légal sous forme de service civique. La durée du SND est de 12 mois effectifs à l'issue de laquelle l'appelé est libéré de ses obligations. Ces 12 mois sont considérés comme temps passé sous les drapeaux. Il perçoit un pécule de trente mille (30 000) FCFA par mois durant les 12 mois. Ce pécule n'est pas immuable et peut évoluer sur décision du pouvoir public. Une attestation de fin de SND est délivrée aux appelés à l'issue de leur service légal. » (Service National pour le Développement, 2012).

Pour permettre aux étudiants des ENEP de prendre en charge une classe, leur stage pratique est écourté et ils sont placés en position de SND et sont déployés dans les classes (Sanou, 2014). Selon l'un des DPENA rencontrés, le recrutement de ces stagiaires SND a permis de pourvoir l'ensemble des postes laissés vacants après la rentrée des classes (AD-10). Il s'agit ici donc d'une adaptation particulière des règles de recrutement et de formation des maîtres permettant de répondre aux besoins urgents des régions qui, comme l'Est, ont toujours de la difficulté à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales, malgré les instruments mis en place.

Il ressort de notre analyse que la régionalisation du recrutement et des affectations est plutôt mal adaptée au contexte de certaines régions telles que l'Est, mais également des zones les moins attractives. Ainsi, les régions et les zones où les besoins sont les plus importants ne réussissent pas à attirer et à retenir suffisamment de candidats. Le RRA ne prévoit par ailleurs aucune adaptation spécifique aux contextes propres à chaque région dans les procédures de recrutement ou d'affectation, les instruments étant homogènes pour toutes les régions. Il est ainsi impossible pour une région de favoriser des candidats susceptibles d'être plus faciles à attirer et à retenir dans certaines zones spécifiques. Nous jugeons que cet instrument est construit selon une vision centrale du marché de l'emploi qui ne tient pas compte des différences entre les régions.

Nous l'avons vu, les zones rurales peinent toujours à retenir les enseignants dans leurs écoles, malgré la mise en place de la RRA. Ce constat nous amène à nous interroger sur l'efficacité des autres instruments utilisés pour attirer et retenir les enseignants, soit sur les indemnités et les logements de maîtres, et plus particulièrement sur l'adaptation de ces instruments au contexte du marché du travail des enseignants et des zones rurales de la région de l'Est.

Nous avons vu dans la section 4.1.4 que l'indemnité d'astreinte, « une somme forfaitaire allouée aux agents de la Fonction publique en compensation des servitudes et des contraintes particulières liées à l'exercice effectif de leurs emplois » (Décret n° 2012-303/PRES/MEF du 24 avril 2012, Art.9), varie en fonction de la zone d'affectation. En rappel, les zones sont définies selon trois niveaux : zone urbaine, zone semi-urbaine et zone rurale. La différence entre l'indemnité d'un enseignant de catégorie B, correspondant à un IAC, vivant à Fada N'Gourma et son collègue vivant dans une autre localité de la région de l'Est est de 2500 FCFA, soit 5,50 \$ CAN. L'indemnité spécifique, quant à elle, est accordée en fonction du niveau de pauvreté de la zone d'affectation. Le découpage se fait à partir de quatre zones similaires aux zones de l'indemnité d'astreinte, tel que présenté à la sous-section 4.1.3. La différence des indemnités reçues par un enseignant de catégorie B en poste à Fada N'Gourma et un autre en poste dans une autre localité de l'Est est de 15 000 FCFA (\$33.00 CAN).

Pour les indemnités spécifiques et d'astreinte, seule la ville de Fada N'Gourma, chef-lieu de la région, est considérée comme faisant partie de la zone semi-urbaine (indemnité d'astreinte) et de la zone 3 (indemnité spécifique). Ainsi, toutes les autres localités de la région (incluant les villes faisant office de chef-lieu des provinces et les plus petites villes situées au centre des communes rurales) sont considérées comme des zones rurales. Ainsi, toutes les localités de l'Est, à l'exception de la ville de Fada N'Gourma, sont considérées en zone 4.

Ce découpage est en décalage avec celui utilisé par le MENA pour classer ses écoles. En effet, au MENA, les écoles sont classées selon deux regroupements : les zones urbaines, comprenant tous les chefs-lieux de provinces et de régions, et les zones rurales, qui comprennent toutes les autres localités. Le découpage du MENA semble beaucoup plus adapté aux caractéristiques de la région de l'Est et de ses zones rurales puisque les chefs-lieux des provinces offrent des conditions de vie et de travail beaucoup plus faciles, notamment l'accès à l'électricité, à l'eau, à des soins de santé, et à des denrées alimentaires plus facilement, une plus grande facilité de déplacement, l'accès à des moyens de transport public et à des écoles secondaires, etc.

La pertinence de ces découpages géographiques dans la fixation des indemnités offertes aux enseignants a été discutée par la quasi-totalité des acteurs et des enseignants interviewés. En effet, on constate qu'il n'existe aucune différence, du point de vue des indemnités, entre un enseignant en poste dans une ville faisant office de chef-lieu de province et un enseignant en

poste dans une zone rurale très isolée. De plus, le régime indemnitaire est le même partout au pays, peu importe la région et son éloignement par rapport à la capitale. Le découpage ne tient donc aucunement compte des caractéristiques réelles des différentes petites villes et zones rurales, ainsi que des différences entre les différentes régions du pays. Ainsi, un enseignant en poste dans un village situé à 5 km de la capitale peut ainsi recevoir les mêmes indemnités que celui en poste dans un village situé à plus de 400 km de la capitale :

Y a eu des indemnités qu'on a données, les indemnités spécifiques. Quand vous êtes en ville, au chef-lieu de région, vous avez 5000 francs catégorie A, quand vous êtes dans une zone reculée, ça peut remonter jusqu'à 25 000. Voilà. Mais les gens ne sentent pas réellement la différence parce que — si vous prenez un enseignant qui est à 20 km de Ouagadougou, il a la même indemnité que celui qui est à Foutou, c'est ça le problème. Donc... Je veux dire que ce n'est pas attractif. Pour que les gens restent réellement dans ces zones-là, il fallait une indemnité réellement attractive. Parce que la chose n'a de valeur que si je l'ai, et que les autres ne l'ont pas. Ou bien ? Si j'ai quelque chose que tout le monde l'a, en quoi ça me donne un avantage ? Rien ! Ça ne me donne pas d'avantage ! Ouais... Donc c'est — en fait c'est un peu là que le bât blesse. Si par exemple, à l'Est, les gens avaient 15 000 francs de plus que les autres enseignants simplement parce qu'ils sont à l'Est, voilà. Ça c'est attractif. Là, je peux dire que bon, c'est vrai qu'il y a des coupeurs, mais comme j'ai 15 000 FCFA, ça va un peu ! (AD-10)

La plupart des enseignants nous ont mentionné que la vie dans les zones rurales, surtout dans une région éloignée du centre du pays et enclavée comme la région de l'Est, comporte des frais supplémentaires importants en termes notamment de transports et de nourriture. Le fait que les indemnités soient les mêmes dans les zones urbaines et rurales de la région contribue fort probablement à accentuer le déplacement des enseignants vers les villes des provinces. Comme le souligne un acteur, l'enseignant en poste dans une ville de province dans la région de l'Est aura les mêmes indemnités que celui en poste dans un village, en plus d'avoir accès à des commodités telles que l'électricité, l'eau potable et une maison facilement accessible grâce à l'indemnité de logement prévue pour les enseignants des zones urbaines (AD-6). Finalement, la différence entre les indemnités reçues par un enseignant affecté dans le chef-lieu d'une région et en zones rurales n'est pas du tout importante : ainsi, un IAC en poste dans une zone rurale de l'Est reçoit actuellement 12 500 FCFA d'indemnité de plus que celui affecté à Fada N'Gourma, ce qui équivaut à environ 27 \$ CAN par mois. Ce montant supplémentaire offert aux enseignants en poste dans les vraies zones rurales ne permet pas de compenser les difficultés vécues par rapport à la vie en ville. La majorité des enseignants rencontrés préféreraient avoir une affectation en ville et renoncer aux 12 500 FCFA d'indemnités. Cela montre clairement que ce montant n'est pas suffisant pour attirer les enseignants dans les zones rurales. À cet effet, un

acteur suggère que les indemnités soient mieux adaptées aux particularités des régions les plus éloignées du pays, notamment pour permettre aux enseignants originaires d'autres régions de se déplacer plus facilement :

Ensuite, pour les déplacements, il faut qu'elles aient plus d'argent que les autres. Il faut que les gens ici aient plus d'indemnités que les autres. Ici, là, y a pas affaire de proposition d'indemnités, qui doivent appartenir à tous les fonctionnaires. Non ! Tous ceux qui habitent ces régions, l'Est, le Nord, le Mouhoun, ils ont des indemnités spéciales pour des zones vraiment difficiles. Et des indemnités spéciales, véritablement consistantes. À supposer qu'on dise à celui qui est à l'Est qu'il aura 75 000 FCFA d'indemnité par mois. Vous allez voir ! Les gens vont venir ! Parce qu'avec les 75 000 FCFA, ils savent qu'ils peuvent se déplacer partout où ils voudront. Il n'y a pas de problème ! (AD-9)

Il est évident que le découpage géographique des indemnités spécifiques et d'astreinte visant à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales n'est pas représentatif des caractéristiques particulières des zones rurales de la région de l'Est par rapport aux zones urbaines. Ce découpage s'appuie sur les divisions administratives plutôt que sur une réelle distinction des zones en fonction d'autres critères plus représentatifs des difficultés des conditions de vie. Finalement, la variation des montants d'indemnités offertes en zones rurales n'est pas assez conséquente pour compenser les difficiles conditions de vie et de travail. Par conséquent, nous considérons que l'impact réel des indemnités spéciales et d'astreinte sur l'attraction et la rétention des enseignants les zones rurales est très faible.

La mise à disposition d'un logement de maître aux enseignants des zones rurales est un instrument mis en œuvre depuis 2009 au niveau des communes, qui sont responsables de leur construction et de leur gestion. Nous l'avons vu, la Loi d'orientation de l'éducation de 2007 rendait obligatoire la construction des logements de maîtres en zones rurales. Cependant, il ressort de nos analyses que cette obligation ne se concrétise pas sur le terrain puisque, dans la région de l'Est, une école sur trois ne dispose pas de logement de maître (MENA, 2014). Ceux qui ne disposent pas de logement reçoivent une indemnité de logement. Cependant, les logements disponibles sont souvent considérés insuffisants ou en mauvais état.

Donc, effectivement, les textes ont prévu qu'il faut un logement décent pour chaque enseignant. Et d'ailleurs, les textes disaient qu'il faut d'abord ce logement-là avant qu'il n'y ait la classe. C'était la condition comme ça. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. Il y a plein plein d'écoles sans logements décents, et même sans logements. Oui, sans logements, il y en a beaucoup. On peut construire les trois salles de classe, mais vous aller arriver et il n'y a aucun logement. Donc conséquence, les enseignants sont obligés soit de trouver des maisons à louer, mais vous savez, en milieu rural, on n'en trouve pas... Là, souvent, ce sont les villageois qui s'entendent pour trouver un logement à un enseignant, soit c'est dans une famille, ou bien c'est une maisonnette, qui ne répond à aucun critère de logement et parfois, en

tout cas, sous la menace de leur vie. En saison pluvieuse ça ne tient pas bon... Avec les vents, ça peut décoiffer les maisons, ou bien c'est l'eau qui coule ou bien vous avez des portes qui ne se ferment même pas. Donc ces cas-là, on les vit, et je ne parle pas des écoles qui sont sous abri précaire ; qui sont tellement nombreuses dans notre pays, donc ces écoles-là, n'ont pas de logements également. (AC-9)

Il est ressorti de nos entrevues que la question du logement décent est centrale dans la rétention des enseignants dans les zones rurales de l'Est. Les communes, à qui la gestion, la construction et l'entretien des logements de maîtres ont été confiés, ont des ressources financières très limitées pour la construction et l'entretien des logements. Elles choisissent souvent de construire des complexes scolaires sans logements, notamment pour réduire les coûts de construction. Plusieurs logements ne sont par ailleurs pas entretenus, ce qui fait qu'une proportion importante des logements disponibles sont jugés dans un état non décent. Une enseignante, s'exprimant sur la qualité de son logement de maître, illustre bien les problématiques associées aux logements non décents :

E-3 : J'ai un logement, mais... je ne peux pas dire que c'est un logement... C'est délabré... très très délabré. Et depuis même ma première année, on dort là-bas. C'est très difficile. D'autres enseignants font la navette, mais moi je ne peux pas faire la navette. C'est en banco. Ce sont des vieilles constructions, c'est-à-dire la terre, où on dort, les souris, elles ont percé, en haut... quand il pleut, l'eau coule... le sable. Quand la pluie commence, chaque jour, il faut que l'on balaie la maison. Et on dort avec les serpents. Souvent tu es couchée, tu vois en haut un serpent qui est entre les tôles, et puis... Très difficile. En tout cas, chaque jour on ne fait que tuer des serpents. Surtout avec mars qui est arrivé, avec le froid, ça va un peu. Maintenant, c'est les scorpions... Y a même pas de douche, y a pas de W.C. Donc c'est-à-dire qu'il faut absolument attendre la nuit pour pouvoir se soulager dans la nature. La douche, là, aussi. Il faut se lever très tôt pour se doucher à l'école avant que les élèves arrivent. Si les élèves sont arrivés, on ne peut plus se laver.

D'autres enseignants mentionnent également que les logements de maîtres sont parfois très éloignés du village. Cette stratégie est utilisée par les villageois pour limiter les relations entre les enseignants, majoritairement issus d'autres communautés, et parfois même d'autres ethnies et de religion différente, et les jeunes filles des villages (AD-10). Cet éloignement contribue parfois à accentuer l'isolement des enseignants (E-7).

Souvent, il semble que le seul logement construit soit celui du directeur (E-14). En situation de non-logement, les enseignants reçoivent une indemnité de logement devant leur permettre de louer un logement. Pourtant, selon plusieurs enseignants rencontrés, ils peinent très souvent à louer des maisons décentes dans les villages, où l'offre de logements locatifs est quasiment inexistante. Les enseignants et d'autres acteurs rencontrés nous ont mentionné qu'ils devaient souvent trouver des moyens alternatifs pour se loger, tels que loger dans une famille de la communauté, chez le président de l'Association des parents d'élèves, chez le chef de circonscription, dans le magasin de l'école, directement dans les classes ou à plusieurs dans le

même logement de maître (E-1 ; E-6 ; E-10 ; AC-9). Il est également ressorti de nos analyses que la situation est particulièrement difficile pour les femmes, qui peuvent avoir laissé un mari derrière elles pour enseigner dans l'Est et qui se retrouvent, par exemple, logées chez des hommes (Kyelem, 2016). Les enseignants qui sont affectés dans des localités relativement proches des villes choisissent souvent, s'ils ont les moyens d'acheter une moto, de louer une maison en ville et de faire le déplacement chaque jour vers l'école, ce qui engendre d'autres frais (carburant, réparations, etc.) et d'autres inconvénients (usure de la moto, risques d'accidents, stress, absentéisme plus fréquent, etc.).

Il appert donc que les instruments relatifs à la mise à disposition des logements de maîtres sont mal adaptés aux vraies réalités du contexte local : les communes ne semblent pas avoir les ressources nécessaires pour construire et entretenir les logements et les enseignants non logés peinent à louer des maisons décentes sur place, dans les villages, malgré leur indemnité de logement.

4.2.4 Les interactions entre les instruments et les acteurs

Nous abordons maintenant une dimension très importante dans la mise en œuvre des instruments, soit les interactions entre les acteurs et les instruments. Étant donné que notre recherche comporte deux types d'acteurs (les acteurs de la mise en œuvre et les enseignants), nous traiterons de ces interactions en deux temps : d'abord entre les instruments et les acteurs de la mise en œuvre puis entre ces mêmes instruments et leur public-cible, à savoir les enseignants.

4.2.4.1 Les acteurs de la mise en œuvre et les instruments

Concernant ce premier groupe d'acteurs, nous nous intéressons à différentes dimensions qui contribuent à façonner leurs relations avec les instruments qu'ils doivent mettre en œuvre, soient les ressources dédiées et octroyées, leurs capacités, les problèmes vécus et leurs opinions sur le processus de mise en œuvre.

Nous l'avons vu, la RRA, le régime indemnitaire et la mise à disposition de logements de maîtres sont des instruments mis en œuvre au niveau des structures déconcentrées de l'État et qui s'appuient sur les principes de la décentralisation. Peu importe le contexte, le transfert des ressources du niveau central vers les structures déconcentrées est un élément déterminant dans la réussite du processus de décentralisation et dans la capacité des acteurs à prendre en charge les compétences qui leur sont transférées.

En ce qui a trait à la RRA et aux indemnités spécifique et d'astreinte, aucune ressource particulière n'est dédiée à leur mise en œuvre dans les textes législatifs. Les ressources humaines, financières et techniques servant à la mise en œuvre de ces instruments sont, depuis leur transfert au niveau déconcentré en 2003, intégrées dans les ressources dédiées au fonctionnement des structures déconcentrées responsables de la gestion des indemnités (Direction régionale du Budget, avec l'appui des CEB, des DPENA et des DRENA) et de la gestion des enseignants (DRENA, DPENA, CEB). Interrogé sur les ressources octroyées pour la mise en œuvre de la RRA, un DPENA souligne que :

Oui, c'est-à-dire que cette mise en œuvre de la politique de régionalisation, elle fait partie prenante de la politique de l'éducation. Donc la gestion des ressources humaines est une des stratégies du ministère, et les moyens qui sont mis à la disposition de la DPENA pour assurer la politique en matière d'alphabétisation et d'éducation intègrent naturellement la gestion des ressources humaines. Voilà. C'est-à-dire que ça ne nous demande pas de dépenses, ou trop peu, de fonctionnement et autre. (AD-10)

Au-delà du budget de fonctionnement, qui permet d'assurer la mise en œuvre « technique » des instruments, ce qu'il manque selon le même DPENA, c'est un budget pour la réalisation des activités de gestion des ressources humaines hors bureau :

AD-10 : Oui, au niveau de la DPENA d'ici, les gens ont les compétences. Mais il n'y a pas suffisamment de moyens.

Interviewer : En termes de ressources humaines ?

AD-10 : Non, en termes de ressources financières. Pourquoi je dis ça ? Alors les budgets, ceux qui sont alloués, c'est des budgets de fonctionnement. Est-ce que vous voyez ? Alors il n'y a pas — les activités ne sont pas financées. Par exemple, si vous êtes un gestionnaire des ressources humaines, vous voulez vous déplacer à [nom de village], pour voir est-ce que tous les enseignants que vous avez affectés, est-ce qu'ils ont tous rejoint leur poste, est-ce que tout va bien ? Ou bien, pour leur apporter des informations par rapport à leur carrière, l'agent qui s'occupe de ça, il n'y a rien de prévu pour lui ! C'est-à-dire que, à l'interne, il n'y a pas de frais de mission.

Interviewer : Donc c'est que pour le fonctionnement du bureau ?

AD-10 : Oui, que pour le fonctionnement du bureau. Par exemple, les ressources là, y a le mobilier, l'équipement, il faut ça. Le papier, pour les correspondances, les photocopieuses, les chaises, les enveloppes, voyez, non ? C'est pour le fonctionnement, le budget qu'on donne. C'est un budget de fonctionnement. Fonctionnement interne bien sûr. En termes de places assises, en termes de consommables, en termes d'outils pédagogiques, c'est tout. Voilà, par exemple, si nous voulons faire une tournée, on n'a pas les moyens, on n'a pas de financement pour ça. (AD-10)

Les ressources octroyées permettent le fonctionnement minimal des structures déconcentrées, mais les acteurs doivent parfois contribuer financièrement (notamment en termes de carburant) à dépenses liées à leur emploi pour compenser le manque de budget pour des activités hors bureau de gestion des ressources humaines.

Une partie de la gestion des indemnités et l'organisation des commissions d'affectations au niveau de la CEB requièrent la participation d'acteurs au niveau des communes. En matière de ressources humaines, quelques enjeux importants émergent quant à l'insuffisance des ressources transférées, mais également des capacités des acteurs locaux. C'est au niveau des CEB et des communes que les ressources disponibles et les capacités des acteurs pour la mise en œuvre sont les plus problématiques. Le MENA (2013 b, p. 39) soulève certains enjeux spécifiques associés à la gestion des ressources humaines au niveau des communes, et notamment aux actes administratifs de gestion (souvent nécessaires notamment pour les affectations et les dossiers d'indemnités) :

La non-disponibilité de listes nominatives du personnel mis à disposition et l'absence d'une administration communale dans les communes rurales entraînent des dysfonctionnements dans la production des actes administratifs de gestion des ressources humaines. Ces contraintes sont dues en partie à :

- la faiblesse des capacités des communes : absence d'administration communale, faiblesse des ressources financières pour le fonctionnement des communes (subvention insuffisante et quasi-absence des ressources financières locales pour le fonctionnement des communes)
- l'insuffisance de l'accompagnement par les services déconcentrés de l'administration publique
- la faible coordination, communication et partage d'informations entre les différents niveaux impliqués.

La question de la faible coordination et de la communication insuffisante entre la commune et les autres niveaux (DPENA, DRENA) affecte particulièrement la gestion des dossiers d'indemnités, qui doivent passer plusieurs fois aux différents niveaux de structures rattachées au MENA, mais également au MEF, avant d'être traités. À cet effet, la quasi-totalité des enseignants et des autres acteurs rencontrés a signalé les délais très longs pour le traitement des dossiers d'indemnités. Les problématiques soulevées relèvent non seulement des capacités des acteurs des communes dans le domaine éducatif, mais mettent à jour des difficultés et des dysfonctionnements plus généraux du processus de décentralisation au Burkina Faso.

Toujours au niveau des communes, les acteurs s'entendent tous pour dire que le manque de financement et de moyens techniques est criant au niveau des communes et qu'il affecte de manière importante le fonctionnement des CEB et, par ricochet, la mise en œuvre des instruments qui relèvent de la commune et de la CEB. Par exemple, plusieurs CEB n'ont pas d'électricité, pas de matériel informatique, peu de fournitures de bureau et sont installés dans

des bâtiments désuets (AD-3). La question des ressources semble encore plus problématique au niveau des communes qu'au niveau des provinces et de la région.

Parallèlement, nous avons vu que les maires sont impliqués dans les commissions d'affectation des enseignants, les affectations pour nécessité de service et dans plusieurs actes permettant le traitement des indemnités et la constitution des dossiers d'indemnités. Or, un rapport sur les capacités des communes rurales du Burkina Faso fait état d'une problématique importante pouvant affecter leur participation au processus de mise en œuvre :

Le profil actuel des conseils municipaux comprend plus de 80 % d'élus analphabètes. Cette réalité est perçue comme une limite des possibilités d'accès des élus locaux aux documents écrits (en français ou en langue locale). Ils ne peuvent pas non plus prendre de notes ; ce qui compromet la constitution de mémoire et la fidélité des comptes rendus aux populations. Ces contraintes sont évoquées par rapport aux élus qui forment le conseil municipal, organe délibératif de la commune ; ils concernent tout autant certains maires non instruits. Ces derniers qui constituent les organes exécutifs sont appelés à poser plusieurs actes au nom de la commune, par exemple l'apposition de signature sur différents types de documents. (Ouédraogo, Millogo, Guiré et Kaboré, 2009, p. 21)

Il nous apparaît ainsi clairement que le processus déconcentration et de décentralisation de la gestion des indemnités et des affectations rencontre encore des difficultés importantes, particulièrement au niveau des communes, qui entravent la mise en œuvre de ces instruments. Ces difficultés sont associées aux ressources financières disponibles au niveau des communes et des CEB, aux capacités parfois limitées des acteurs locaux et au manque de coordination entre les différents niveaux de structures.

Pour la construction, l'entretien et la réhabilitation des logements de maître, le scénario est différent : jusqu'en 2009, ces compétences étaient sous la responsabilité du niveau central et des budgets spécifiques étaient attribués à la construction et à la réhabilitation des logements, notamment dans le PDDEB (MEBA, 1999, 2007). Comme le PDDEB mettait l'accent, dans ses deux premières phases, sur l'amélioration de l'accès et sur la construction d'infrastructures scolaires en zones rurales, des ressources importantes étaient prévues pour la construction de nouveaux logements : il était planifié, pour la période couverte par le PDDEB (2000-2009), « la construction et l'équipement de 2 013 nouvelles salles de classe par an, soit environ 671 complexes scolaires comprenant chacun 3 salles de classe équipées, des annexes et un logement de maître [au moins un par complexe scolaire] » (MEBA, 1999, p. 23). Selon l'évaluation de la Phase II du PDDEB, la construction des logements de maîtres entre 2000 et 2004 a permis de faire passer leur nombre de 9749 à 13 101. Le rythme du recrutement d'enseignants pour les écoles des zones rurales était cependant plus élevé que le rythme de construction des logements.

À partir de 2009, le MENA transfère aux communes la construction, l'entretien et la gestion des logements de maîtres. Le transfert de ressources vers les communes doit accompagner celui de compétences. Cependant, selon une évaluation réalisée par le MENA :

Aujourd'hui, seulement 30 % du budget prévu pour les constructions scolaires est transféré aux communes, le reste continue à être géré au niveau central à travers des procédés de maîtrise d'ouvrage déléguée [...]. En effet, de nombreuses communes rurales n'ont pas encore les capacités administratives et techniques suffisantes pour exercer cette maîtrise d'ouvrage ; [...] Les montants programmés [pour la réhabilitation des infrastructures scolaires] sont jugés insuffisants par les acteurs des niveaux déconcentré et décentralisé. (MENA, 2013 b, p. 37)

Ainsi, il est reconnu que les transferts financiers relatifs à la construction et à la réhabilitation des infrastructures scolaires (qui comprennent les logements de maîtres) sont insuffisants et qu'une part importante du budget prévu reste au niveau central. Ce constat est fait par plusieurs acteurs, dont un signale également l'existence de problèmes récurrents de corruption dans l'octroi des contrats de construction des logements (AD-1). Certaines difficultés semblent également liées aux capacités des acteurs au niveau des communes :

L'activité des communes dans leurs nouvelles compétences souffre (i) des retards dans le transfert des ressources. Ceci est dû au fait que les communes ne sont pas en mesure de produire à temps les plans de passation des marchés qui constituent un préalable au transfert par le MEF ; (ii) de l'éloignement des services financiers qui retarde aussi les décaissements des subventions allouées ; (iii) de l'absence de souplesse dans l'utilisation des dotations (changement de sites pour les constructions par exemple). (MENA, 2013 b, p. 38)

En somme, les ressources financières dédiées à la construction des logements de maîtres restent encore majoritairement gérées au niveau central et, dans le cas où les ressources sont effectivement transférées aux communes, des difficultés structurelles peuvent empêcher la réalisation des projets de construction et de réhabilitation des logements de maître et ainsi entraver la capacité des acteurs des communes à mettre en œuvre l'obligation de mise à disposition d'un logement de maître aux enseignants des zones rurales.

Le tableau 29 montre l'écart entre le nombre d'enseignants affectés dans la région de l'Est et le nombre de logements disponibles. De plus, les données disponibles nous permettent de préciser l'origine du financement des logements construits. Il ressort des données fournies par le MENA que 43 % des logements de maîtres construits dans la région de l'Est sont financés par les communautés, les associations de parents ou d'autres acteurs. Actuellement, dans cette région, le rapport logement de maître/enseignant est de 1 logement pour 2,8 enseignants. Aussi, 35,5 % des écoles de la région ne disposent d'aucun logement de maître et 24 % des logements existants

sont considérés en mauvais état (MENA, 2016). Ces données illustrent bien la lourdeur du fardeau financier qui pèse sur les communes pour assurer un nombre suffisant de logements.

Tableau 29 : Nombre de logements de maîtres dans la région de l’Est et origine du financement de leur construction (2015-2016)

Province	Nombre d’enseignants	Nombre de logements	Logements financés par l’État	Logements financés directement par les collectivités locales	Logements financés par les Associations des parents d’élèves	Logements financés par d’autres acteurs (privé, ONG, etc.)
Gnagna	1362	599	286	11	33	269
Gourma	1271	342	213	18	29	82
Komandjari	508	165	85	3	8	69
Kompienga	341	159	134	3	2	20
Tapoa	1079	369	213	7	35	114
Total région	4561	1634	931	42	107	554
% des logements	-	-	57 %	2,60 %	6,50 %	34 %

Source : à partir des données de MENA (2016)

Au cœur des interactions entre les acteurs et les instruments, se trouvent les irrégularités observées par les acteurs et les enseignants, qui sont révélatrices des difficultés vécues dans la mise en œuvre. Les irrégularités sont entendues ici comme des situations non conformes aux normes prescrites par les textes législatifs. Les affectations pour nécessités de service sont un élément central des critiques sur la RRA et c’est à ce niveau que la majorité des irrégularités dans le processus de mise en œuvre par les acteurs sont observées.

Ce type d’affectation a été créé pour assurer une souplesse du système de gestion des enseignants. Il est supposé être plutôt marginal au-delà de la première affectation et, en général, les affectations suivantes doivent être décidées par les Commissions d’affectation, dans le cadre d’affectations pour convenance personnelle, en respect des règles édictées par les textes de loi et en fonction des postes vacants. Dans la réalité, le nombre d’affectations pour nécessité de service dépasse parfois le nombre d’affectations pour convenance personnelle et ces affectations se font souvent dans le non-respect des règles générales régissant la RRA.

En effet, sous le couvert des nécessités de service, les autorités du MENA se sont fait un réel plaisir de débaucher de jeunes enseignants en zones rurales pour les ramener au Centre. Quand la nécessité de service prime dans une administration publique sur l’expression des besoins du service, censée être traitée en commission d’affectation, on est en droit de s’interroger sur la nature de la nécessité. Pour preuve, dans la

commission d'affectation statutaire pour les convenances personnelles en juillet 2014, seul cadre où les syndicats prennent part, seulement 14 enseignants ont été mutés dans la région du Centre au motif que le besoin est inexistant. Quelques semaines plus tard, des centaines d'enseignants ont été admis dans la même région pour nécessités de service. Pire, en 2015 et pour la même commission ayant siégé en juin, sous les autorités de la Transition, moins de 90 enseignants ont été mutés au centre conformément aux besoins exprimés. Contre toute attente, près de 500 agents ont par la suite été reçus au Centre pour nécessités de service. La plupart de ces mutés ont moins de 6 ans d'ancienneté générale requis par les textes. Or des agents totalisant plus de vingt ans de service n'ont pas pu bénéficier de ces avantages lors des convenances personnelles. Cette situation vient gonfler les effectifs des centres urbains déjà surchargés au point que certains agents n'ont rien à faire si ce n'est s'adonner à d'autres activités lucratives. (Coordination des cinq syndicats du MENA, 2016, s.p.)

Les affectations pour nécessité de service créent de nombreuses situations d'irrégularité dans le processus de mise en œuvre, notamment, tel que soulevé par les syndicats, l'affectation de nombreux enseignants dans des régions reconnues comme étant en sureffectif d'enseignants, le non-respect de la règle des six années d'affectation obligatoire dans la région de recrutement ou des règles régissant la mobilité intrarégionale des enseignants. D'autres soulignent que des enseignants sont affectés dans les villes lors de leur toute première affectation, ou encore qu'un enseignant à qui on a refusé une affectation pour convenance personnelle se voit par la suite affecté pour nécessité de service.

Les acteurs de la mise en œuvre reconnaissent eux-mêmes les difficultés associées aux affectations pour nécessités de service. Tous ceux impliqués directement disent vivre une forte pression concernant les affectations et que c'est par le biais des affectations pour nécessité de service que ces pressions se matérialisent. Nous l'avons vu, ces pressions peuvent entre autres être le fait d'acteurs informels en position d'autorité envers l'acteur responsable de la mise en œuvre. Ces affectations pour nécessités de service entraînent un déséquilibre du principe d'offre et de demande qui sous-tend le système de RRA. Ainsi des enseignants se retrouvent mutés dans des régions où les effectifs sont trop élevés, ce qui entraîne des postes vacants dans la région qu'ils ont quittée. Au sein même des régions, nous l'avons déjà évoqué, il se crée un déséquilibre au profit des villes.

Effectivement, le recrutement régional est là, alors les régions sont pourvues d'enseignants selon leurs besoins, mais, du fait qu'à l'intérieur de la région, le mouvement est permis, les gens convergeaient vers les chefs-lieux de régions. Alors, tout au moins, c'est dans les chefs-lieux de provinces. Donc quand on arrive dans les chefs-lieux de région, on constate qu'il y a une concentration des enseignants. Et si vous allez un peu dans les villages, vous voyez qu'il y a des postes vacants. Et le redéploiement n'a pas toujours été facile. Pendant que vous avez des enseignants en surplus dans des écoles des grands centres, vous voulez les redéployer pour occuper des postes vacants, ce n'est pas possible. Parce qu'il y a la réticence, il y a des interventions, parfois même ce sont les autorités politiques qui interviennent, ça vient d'un peu partout. Donc ça n'a pas tellement résolu le problème. (AC-9)

Cette situation est très fréquente dans la région de l'Est. Ce déséquilibre s'observe également entre les différentes provinces d'une même région, comme c'est le cas dans l'Est. Comme nous l'explique un acteur, en 2013 par exemple, pour la région de l'Est, 347 demandes d'affectations pour convenances personnelles ont été déposées, dont 313 enseignants désiraient être affectés dans le Gourma.

Les postes laissés vacants par la mutation d'enseignants dans le cadre d'affectations pour nécessités de services entraînent une augmentation des besoins d'enseignants lors du recrutement annuel régional ; les nécessités de services étant gérées sans égard aux vacances de postes.

Il s'agit d'un pouvoir exorbitant et sans contrôle dont dispose l'administration pour en principe agir assez promptement lorsque des situations le requièrent. Comme tel, ce pouvoir doit en principe être d'utilisation exceptionnelle. Or, le nombre des enseignants affectés pour nécessité de service excède quelques fois celui de ceux qui reçoivent leur affectation des structures normales d'affectation. Il en résulte que si l'on ne prend garde, les affectations pour nécessité de service peuvent perturber les équilibres issus des planifications des ressources humaines. (Ouoba, 2012, p. 26)

Selon un DPENA rencontré, cette situation amène d'autres problèmes, du fait que le nombre de candidats pour la région de l'Est, par exemple, est parfois insuffisant pour combler les besoins, et que certaines provinces se retrouvent constamment avec des jeunes enseignants fraîchement sortis des écoles de formation qui sont affectés pour la première fois dans la région. Cela entraîne des défis puisque les acteurs se retrouvent confrontés à des refus de rejoindre le poste d'affectation, et doivent souvent aider les nouveaux enseignants à s'adapter au contexte et au milieu de vie (AD-9).

D'autres irrégularités ont été soulevées, notamment la lenteur du traitement des dossiers d'indemnités, entraînant des situations où un enseignant ayant droit à des indemnités doit patienter parfois jusqu'à trois ans avant de les recevoir (E-1). En ce qui a trait aux logements de maîtres, les mutations causent des difficultés de traitement des dossiers d'indemnités de logement. Un enseignant peut ainsi recevoir une indemnité de logement alors qu'il a accès à un logement ; inversement, un enseignant nouvellement muté dans un poste où il n'a pas accès à un logement peut passer plusieurs mois sans recevoir l'indemnité de logement (E-1; E-9). Interrogés à ce sujet, des acteurs ont expliqué que ces retards étaient souvent dus au nombre croissant d'enseignants dans le système et au manque de ressources financières, humaines et matérielles dans les structures déconcentrées et au niveau des communes pour le traitement de tous les dossiers.

Les irrégularités observées dans les affectations pour nécessités de service et le traitement des dossiers d'indemnités sont directement reliées aux difficultés des acteurs à mettre en œuvre certains aspects des instruments, notamment en raison des pressions subies par les acteurs autour des affectations des enseignants, mais également du manque de ressources pour gérer dans des délais raisonnables les dossiers d'indemnités.

En dernier lieu, nous nous sommes intéressée aux opinions des acteurs sur les instruments permettant d'attirer et de retenir les enseignants dans les zones rurales. Nous avons constaté que dix ans après le début de sa mise en œuvre, un consensus émerge chez les acteurs quant à la pertinence de la régionalisation du recrutement et des affectations. En effet, tous les acteurs, de la ministre de l'Éducation aux acteurs des structures déconcentrées, en passant par les syndicats, s'entendent sur le fait que la politique a permis de recruter des enseignants dans les zones rurales et dans les régions où les besoins étaient les plus importants. Les avis divergent cependant sur certains points plus précis de cette politique, notamment la récente décision de permettre aux enseignants de demander un changement de région après six ans de service.

Selon certains acteurs, cette ouverture est positive, notamment parce qu'elle permet d'accroître la motivation des enseignants (AD-8), le rapprochement des couples et le rapprochement de la région d'origine (AC-7). Pour d'autres acteurs, cette ouverture au changement de région a contribué à changer la nature même de cette politique qui devait stabiliser les enseignants dans les régions les plus difficiles à pourvoir comme la région de l'Est, puisque les enseignants, au terme de leurs six années de service, vont demander à changer de région (AD-9 ; AD-10 ; AC-10 ; AD-12 ; AD-4) : « Chaque année, les régions se vident. C'est un perpétuel recommencement, il y a des difficultés importantes pour trouver des IC pour diriger les écoles. Parfois, on se retrouve avec un directeur IAC à sa première affectation ! » (AC-10) Dans certaines provinces, jusqu'à 200 enseignants ont quitté leur poste la première année où le changement de région a été permis pour une affectation dans une autre région (AD-9).

Les affectations pour nécessités de service sont perçues de manière négative par une majorité d'acteurs de la mise en œuvre. Les critiques les plus virulentes émanent des syndicats :

Nous notons que des avancées significatives ont été enregistrées dans la gestion du mouvement du personnel en ce qui concerne les affectations pour convenances personnelles depuis un certain nombre d'années. Cependant, les mutations pour nécessité de service deviennent de jour en jour, au MENA, un terreau de clientélisme et d'affairisme, occasionnant d'énormes frustrations et une démotivation réelle des enseignants. [...] Au regard de ce qui précède, nous, syndicats du MENA relevons que toutes ces pratiques constituent à nos yeux un crime contre l'avenir de notre système éducatif et une injustice criarde entre agents d'un même

département ministériel. Aussi est- il de notre devoir de rappeler aux autorités la violation de leurs propres textes qui encadrent les différents mouvements du personnel. (Coordination des cinq syndicats du MENA, 2016)

Même chez les acteurs des structures du MENA, plusieurs soulignent que la majorité des dysfonctionnements dans la politique d'affectation sont liés aux affectations pour nécessité de service, qui échappent à tout contrôle, ouvrent la voie aux pressions des acteurs informels et au contournement des règles d'affectation, et qui causent des iniquités importantes entre les enseignants entraînant de la frustration, de la démotivation et du désengagement (AD-6 ; AD-11).

Un acteur a cependant fortement insisté sur la pertinence des affectations pour nécessité de service pour répondre à certaines urgences. Selon lui, bien que ce type d'affectations ouvre la porte à la corruption et aux pressions, elles sont nécessaires, surtout dans des zones difficiles comme la région de l'Est :

Nécessité de service... Prenez celui qu'on a haché³² à [nom de village]. Si je le laisse là-bas, ils vont le tuer ! Alors que je ne sais pas ce qu'il a fait, mais ils vont le tuer ! Je suis obligé de l'enlever, là je n'attends pas de voir est-ce qu'il a 2 ans, est-ce qu'il a 3 ans de service, non ! Je le fais partir rapidement. Quelques fois, moi-même je pars avec mon véhicule, je les ramasse, je vais les chercher. Parce qu'il faut faire vite ! Ha, si je pressens que les parents vont l'attaquer... Bon, il a peut-être commis un acte... Bon, je prends le cas de – souvent il arrive qu'on l'a pourchassé, on veut le tuer parce qu'il a fait la cour à une femme mariée ou une jeune fille du village, quelque chose comme ça. Bon, les parents ne sont plus prêts à l'accepter. Moi je vais les chercher, je vais les déposer quelque part. Et je demande à l'inspecteur de lui trouver une place. Voilà ! On fait tout ça ici ! (AD-9)

Ce type d'affectations permet donc de réagir rapidement à des situations imprévues où, par exemple, l'enseignant peut être en danger ou avoir des besoins liés à un problème de santé. Il permet également de pourvoir rapidement à des postes restés vacants suite aux affectations pour convenances personnelles (AD-10).

Certains acteurs nous ont fait part de leurs suggestions pour l'amélioration du processus d'affectation des enseignants. Plusieurs ont mentionné l'importance de l'application rigoureuse, juste et équitable des outils et des règles de gestion du personnel enseignant déjà existants et de la création de nouveaux outils de gestion permettant de systématiser les actes de GRH (AC-7; AC-3 ; AD-10). D'autres suggèrent que l'État aille de l'avant avec la décentralisation complète du recrutement et des affectations des enseignants vers les communes (AC-4 ; AC-9), telle que préconisée à long terme par le MENA (MEBA, 1999, 2010)

³² C'est-à-dire frappé à coup de hache par la population locale.

Parallèlement aux opinions des acteurs sur les affectations par nécessités de service, tous les acteurs interrogés sont unanimes au sujet de la pertinence et du bon fonctionnement des commissions d'affectation pour convenance personnelle. Il semble que la composition de cette commission permette d'éviter les pressions extérieures et que les décisions d'affectation de la commission soient bien respectées (AD-6 ; AD-9 ; AC-7 ; AC-1).

En ce qui concerne les indemnités accordées aux enseignants affectés en zones rurales, les acteurs sont unanimes : elles sont insuffisantes, ne permettent pas de compenser pour les difficultés vécues et reposent sur un découpage non représentatif de la réalité. Les syndicats ont des revendications concernant principalement la bonification des indemnités offertes aux enseignants, et du côté des acteurs des structures déconcentrées, plusieurs soulignent qu'il faudrait à la fois bonifier les indemnités et revoir le découpage en zones pour assurer que les indemnités soient offertes en fonction du niveau de difficulté réel de chaque zone et non seulement autour d'une distinction entre zones rurales, urbaines et semi-urbaines basée sur un découpage administratif.

Finalement, les acteurs sont également unanimes au sujet des difficultés associées à l'accès aux logements de maîtres, et surtout du mauvais état des logements disponibles et des difficultés vécues par les enseignants non logés en zones rurales pour pouvoir trouver une maison. Selon plusieurs d'entre eux, la question de l'accès et de la qualité des logements de maîtres a des impacts importants sur la motivation des enseignants, surtout pour des enseignants ayant grandi en ville :

Oui, mais on a 200 classes sous paillotes. Ça veut dire 200 maîtres qui travaillent sous des abris précaires. Et pratiquement, il n'y a pas de logement. Et, je ne suis pas très sûr que plus de 30 % des enseignants sont logés. Ils dorment sous des cases rondes, avec des toits de chaume, bon, donc à la merci des intempéries. Vous voyez ? Alors quand une enseignante arrive, qui n'a jamais connu une case ronde ; qui n'a jamais dormi sous une case ronde ; et vous lui dites de rentrer sous une case ronde, déjà, y a démotivation par rapport à sa fonction. Les cases rondes souvent abritent des serpents. Et même les infrastructures, les classes sous paillotes, sont souvent remplies de serpents. Voyez, ce que ça peut donner. Donc la question des infrastructures est une question, vraiment, où nous sommes, nous ne sommes pas réellement bien lotis. (AD-10)

Plusieurs acteurs interrogés sur la question des logements de maîtres ont souligné que pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales, il est urgent d'offrir des conditions de logement décentes à tous les enseignants (AD-1 ; AD-6 ; AD-10 ; AC-7 ; AC-5).

En résumé, nous retenons que les acteurs ont une opinion positive du système de régionalisation du recrutement et des affectations des enseignants, mais que les

affectations pour nécessité de service constituent un frein à sa bonne mise en œuvre. Plusieurs plaident pour un resserrement des règles d'affectation pour nécessité de service. Tous s'entendent sur le fait que les indemnités offertes aux enseignants des zones rurales doivent être plus élevées et basées sur un découpage plus représentatif du niveau de difficultés associées aux conditions de travail et de vie. Finalement, la question du logement décent des enseignants apparaît clairement comme une priorité dans les efforts visant à attirer et surtout à retenir les enseignants dans les zones rurales.

4.2.4.2 Les interactions entre les instruments et les enseignants

Nous nous sommes également intéressée aux interactions entre les instruments et le public-cible, les enseignants, notamment quant à leur connaissance des instruments, aux stratégies utilisées pour structurer leur action par rapport aux instruments, et à leur opinion face à la politique.

L'un des premiers éléments qui sont ressortis de nos entretiens avec les enseignants est leur fine connaissance des différentes facettes de la régionalisation du recrutement et des affectations, et notamment des règles régissant les mutations de poste, mais également de leurs droits à des indemnités et à un logement. Des moyens divers sont utilisés pour transmettre toutes les informations sur les différentes règles et procédures : circulaires du MENA, rencontres périodiques entre les DPENA et les directions d'école, transmission d'informations directement aux enseignants lors des conférences pédagogiques, rencontres syndicales, communiqués à la radio et dans les journaux écrits. Comme nous l'explique un enseignant :

Interviewer : De quelle manière recevez-vous l'information sur, par exemple, les nouvelles règles concernant les affectations ? Comment recevez-vous cette information ?

E-11 : Avec les collègues, dans les rencontres. Quand il y a une information, le syndicat informe les autres, ils vous réunissent et ils vont passer l'information. Et par les médias aussi. On arrive aussi à avoir des informations.

Interviewer : Donc, selon vous, est-ce que l'information... Est-ce que vous êtes suffisamment informée pour prendre des décisions éclairées ?

E-11 : Oui, celui qui veut, il est suffisamment informé, puisqu'il y a les médias qui, chaque fois, si tu écoutes, si tu pars à la recherche des informations, tu vas les trouver.

Ainsi, lors des entretiens avec les enseignants, la possibilité de demander un changement de région était offerte pour la première année et, comme ils avaient été recrutés en 2008, ils allaient avoir la possibilité de faire une telle demande l'année suivante puisqu'ils cumuleraient tous six

années de services dans la région de l'Est. Tous les enseignants que nous avons rencontrés étaient bien au courant de cette possibilité et connaissaient les règles permettant de bénéficier d'un changement de région. Tous connaissaient également les différentes indemnités auxquelles ils avaient droit et savaient comment préparer un dossier pour en faire la demande.

Dans la compréhension des interactions entre les instruments et le public-cible, l'une des dimensions centrales est celle des stratégies des enseignants par rapport aux instruments et, inversement, la manière dont les instruments modèlent les comportements des enseignants. Nous nous intéressons, par le fait même, aux ressources utilisées pour définir leur action stratégique, à leurs opinions des instruments et aux intérêts qu'ils poursuivent.

La toute première interaction entre les enseignants et les instruments se réalise au moment de leur recrutement, c'est-à-dire lors de leur participation à un concours direct ou à un concours d'intégration dans la fonction publique. Les concours étant organisés par région, pour un nombre précis d'agents à recruter au profit de cette même région, les régions où le déficit d'enseignants est plus important ont bien évidemment un nombre de postes à pourvoir plus élevé que les régions où un surplus d'enseignants est constaté. Chaque région exerce également un pouvoir d'attraction différent, en fonction de sa localisation géographique, de sa proximité avec les grands centres, de son niveau de développement, etc. Ainsi, les régions du Centre (Ouagadougou) et des Hauts-Bassins (Bobo-Dioulasso) sont les plus attractives, ce qui se traduit par un surplus d'enseignants dans ces deux régions. Techniquement, aucun nouvel enseignant n'est recruté pour ces deux régions. En rappel, les régions les plus difficiles à pourvoir en enseignants sont l'Est, le Sud-Ouest et le Sahel (Ouoba, 2012; Teachers for EFA, 2014; AD-10) puisque les besoins y sont les plus importants alors que ces régions sont réputées comme étant les moins attractives en raison de leur éloignement et des conditions de vie difficiles qui y prévalent. Au moment où les enseignants de notre cohorte ont été recrutés, ceux-ci devaient choisir une région dans laquelle ils allaient ensuite passer le reste de leur carrière, vu qu'il n'était pas possible de changer de région. Cette possibilité n'est offerte que depuis 2012, ce qui risque d'entraîner une modification des stratégies des enseignants pour le choix de leur région de recrutement.

Trois grandes stratégies émergent dans le choix de la région par les enseignants : le choix de la région d'origine, le choix de la région offrant le plus de chance de réussite aux concours

d'intégration ou aux concours directs et donc plus de perspective d'emploi, et le choix d'une région permettant de vivre une expérience différente.

La stratégie consistant à choisir la région d'origine est retenue en majorité par les enseignants qui sont nés dans la région de l'Est ou qui y ont vécu à un moment ou à un autre. Ce choix est très étroitement lié à la proximité avec la famille. Parmi les enseignants que nous avons interviewés, tous ceux qui sont nés dans la région de l'Est nous ont souligné avoir choisi l'Est pour cette raison. Cela s'explique entre autres par le contexte culturel du Burkina Faso, où les liens familiaux sont très étroits ; plusieurs enseignants interviewés nous ont souligné que la proximité familiale leur permet de prendre soin de leur famille, notamment de leurs parents. Plusieurs ont ainsi expliqué le choix de la région de l'Est par leur souhait de travailler auprès de leur communauté et d'être proche de leur famille :

Bon, j'ai choisi l'Est, parce que quand on faisait le test d'intégration, fallait choisir une région. Y avait en ce moment les parents, qu'il faut aider, parce que chez nous, quand tu as un seul enfant qui a du boulot, il faut qu'il vienne en aide. Donc il fallait être à côté des parents. Donc j'ai choisi la région de l'Est. Ma femme aussi est de la région, alors... (E-5)

Pour d'autres enseignants, la stratégie est très différente : elle consiste à choisir une région en fonction de leur chance d'avoir un emploi. Cette stratégie s'appuie donc sur leur connaissance du marché de l'emploi des enseignants et du fait que le nombre de postes à combler est plus important dans certaines régions comme l'Est que dans d'autres régions plus attractives, comme l'explique Ouoba (2012, p.18) :

Malheureusement, dans bon nombre de cas, la situation dramatique de l'emploi conduit les candidats à privilégier dans leur choix, la région qui va leur offrir plus de chances d'être admis que la région qui répond à leurs vœux. À la vérité, cette liberté de choix a été dévoyée par bon nombre de candidats. En effet, étant donné les difficultés énormes pour obtenir un emploi, ces candidats opèrent le choix de la région uniquement en fonction des possibilités qu'ils ont d'être retenus : nombre élevé de places mises en concours, la chance d'avoir à confronter moins de concurrents, etc. Dans l'esprit de ces candidats, la priorité est d'avoir un emploi.

La finalité associée à cette stratégie est donc d'avoir un emploi coûte que coûte. Il ressort des entretiens que cette stratégie est souvent associée à une très faible connaissance initiale de la région de l'Est et de ses caractéristiques et qu'elle débouche souvent sur le désir d'être muté dans une autre région :

J'ai choisi la région de l'Est, bon... Le concours, c'est la région qui demande plus d'enseignants. Et, bon. Par exemple, ma région, ils n'en voulaient pas beaucoup. Pour être sûre, certaine de pouvoir rentrer – être recruté la même année, bon... J'ai pris l'Est. Je me suis dit que peut-être, bon, d'ici là que... je peux rejoindre la région du Centre-Est en attendant. Mais ça n'a pas marché. Depuis-là, je demande l'affectation, mais ça n'a pas marché.

Certains enseignants nous ont confié avoir regretté leur choix : « J'ai postulé dans la région de l'Est dans l'intention de ne pas chômer, mais après, j'ai regretté... regretté amèrement ! Une fois là-bas, j'ai regretté ! Même si je chômais une année, ça aurait été préférable de prendre la chance dans une autre région... » (E-1) Ce choix a entraîné, chez plusieurs des enseignants, un éloignement familial, puisqu'ils ont souvent laissé leur conjoint et leurs enfants dans la ville où ils habitaient, dans leur région d'origine ou dans les grandes villes du pays.

La troisième stratégie mentionnée par les enseignants est de choisir la région de l'Est parce qu'elle offre l'opportunité d'avoir accès à une expérience différente de ce qu'ils connaissent déjà. Il s'agit souvent, pour des enseignants qui ont passé toute leur vie dans une région, de partir découvrir une autre zone, d'acquérir une nouvelle expérience de vie :

Interviewer : Ok, la famille est là-bas. Et lorsque vous avez choisi la région, pourquoi n'avez-vous pas choisi le Nord ? Pourquoi avez-vous choisi l'Est ?

E-15 : Bon, en tout cas, pour être franc, j'ai choisi l'Est pour une question d'expérience. Puisque je suis né à Ouahigouya, j'ai fait toute mon enfance là-bas, j'avais envie de découvrir d'autres zones, voilà. Je me suis dit que j'avais servi longtemps dans ma propre région... Donc je voulais au moins sortir pour voir ce qu'il y a [ailleurs], c'est ce qui m'a amené dans la région de l'Est.

Interviewer : D'accord. Et au départ, lorsque vous avez été affecté pour la région de l'Est, c'était pour la vie non ?

E-15 : Bon, en tout cas, au départ c'était ça. Mais moi, ça ne me causait pas de problème, parce que moi je voulais vraiment connaître...

Interviewer : Est-ce que vous aviez prévu faire venir madame avec les enfants ?

E-15 : Bon, je n'avais pas prévu. Mais je me disais que comme c'était un truc qui allait être pour la vie, par la suite elle allait venir, quand même.

Interviewer : D'accord. Et est-ce que vous avez regretté votre choix à un moment ?

E-15 : Si je l'ai regretté ? Non, parce que je l'ai fait délibérément, on ne m'a pas forcé. En tout cas, je n'ai pas regretté. (E-15)

Les enseignants qui nous ont expliqué leur choix de la région de l'Est en fonction de leur désir d'acquérir une nouvelle expérience (E-2 ; E-6 ; E-15 ; E-17) nous ont tous affirmé ne pas regretter leur choix, mais deux d'entre eux souhaitent tout de même demander un changement de région (E-15 ; E-17).

Parmi les autres stratégies importantes utilisées par les enseignants, on retrouve les demandes de mutation. Les raisons évoquées pour demander une nouvelle affectation pour convenance personnelle sont : être affecté en ville ou se rapprocher d'une ville (AD-9 ; E-10 ; E-11 ; E-12), faciliter les déplacements vers d'autres régions (E-1 ; E-15) et se rapprocher de la famille (E-3 ; E-6 ; E-8 ; E-13 ; E-14 ; E-17). Ceux qui évoquent le désir de se rapprocher d'une ville expliquent que ce souhait est motivé par l'idée de faciliter les déplacements (E-1 ; E-6) ; améliorer leurs conditions de vie (E-16) ; suivre une formation pour la préparation à un concours

(E-11) ; acquérir une nouvelle expérience dans une autre école (E-4 ; E-12) et se rapprocher des centres de santé (E-7). On constate que la question du rapprochement familial est très importante dans la stratégie de demande d'affectation : même la volonté de se rapprocher d'une ville et de faciliter les déplacements est souvent liée à l'idée de se rapprocher de sa famille ou de faciliter les déplacements pour visiter sa famille dans une autre région. L'amélioration des conditions de vie est une finalité transversale, implicite à toutes les raisons invoquées.

Les enseignants connaissent bien les règles et les critères qui régissent les affectations et les utilisent pour demander des mutations dans d'autres postes. Ils sont nombreux à déposer des dossiers de demande d'affectation pour convenance personnelle et à être affectés par les commissions. Ces enseignants utilisent donc les ressources légales mises à leur disposition et ce sont les différentes règles de la politique de RRA qui viennent modeler leurs actions stratégiques, notamment dans le temps.

D'autres enseignants utilisent cependant des stratégies alternatives pour obtenir des mutations, par le biais des affectations pour nécessité de service. Certains en parlent ouvertement durant les entretiens. Comme nous l'explique une enseignante :

E-3 : Pour moi, c'est moi qui ai demandé une nouvelle affectation. C'est moi qui ai demandé.

Intervieweur : Vous avez fait la demande d'affectation pour convenance personnelle ?

E-3 : Bon... La demande... J'ai plutôt... Parce que si on fait la demande sur papier, on ne peut pas avoir... C'est compliqué... Alors j'ai demandé... comme mes oncles sont là-bas... ils ont approché un supérieur pour expliquer un certain nombre de problèmes pour pouvoir... Pour pouvoir demander mon affectation... (E-3)

Deux enseignantes nous ont souligné avoir fait une tentative de demande d'affectation pour convenance personnelle, qui a été refusée. C'est suite à ce refus qu'elles ont cherché quelqu'un pour les aider :

J'ai essayé de changer d'école par la voie officielle... et ça bloquait... J'étais là, maintenant, j'ai dit Dieu, tu vois ce que j'endure... J'ai parlé avec des gens, j'ai demandé « comment faire pour quitter cette école ? Je ne me sens pas, je suis tout le temps malade, je passe mon temps à faire la route vers et depuis Ouaga... » C'était comme ça... Et les vacances, j'étais là, il y a une qui m'a appelée. Elle m'a dit tu as été affectée ! J'ai dit : Moi ? Qui m'a aidée ? Quel dieu m'a aidée ? J'ai demandé : je pars où même d'abord, peut-être que l'inspecteur est fâché et veut m'amener plus loin... On m'a dit : dans le Gourma. J'ai dit le Gourma, hein ! J'arrive ! Je suis allée tout de suite ! Je n'ai pas su comment ça s'est passé... (E-16).

Certains enseignants nous ont même confié que la seule raison pour laquelle ils attendaient pour demander une affectation pour convenance personnelle était qu'ils ne connaissaient personne pouvant faire pression pour qu'ils obtiennent une affectation pour nécessité de service dans une ville ou proche d'une ville : « C'est bon, par exemple, si moi j'avais quelqu'un que je

connaissais qui travaille dans le circuit, là, moi je n'allais pas venir ici... » (E-17) Ce même enseignant souligne que certains enseignants commettent volontairement des erreurs assez graves pour obliger les autorités à les affecter ailleurs.

Finalement, une autre stratégie utilisée par les enseignants concerne le logement de maître. Certains enseignants ont souligné que, vu le mauvais état des logements de maîtres et l'intérêt financier que représente l'indemnité de logement, ils préfèrent souvent ne pas avoir accès à un logement de maître et, lorsque c'est possible, vivre en ville et se déplacer chaque matin vers l'école (E-10 ; E-16). Le but poursuivi est de bénéficier d'un salaire plus élevé et d'avoir des meilleures conditions d'hébergement. Ainsi, les enseignants demandent souvent des affectations à proximité des villes pour pouvoir se déplacer facilement.

Les opinions des enseignants sont associées aux impacts positifs ou négatifs qu'ont les instruments sur leur vie personnelle et professionnelle. Les entretiens nous ont ainsi permis de constater que la majorité des enseignants ont une opinion positive de la RRA puisqu'elle leur a permis d'obtenir un emploi. Pour certains, cette politique leur a permis de revenir dans leur région d'origine et de prendre soin de leurs parents, ce qui est très positif pour eux (E-4 ; E-5 ; E-9 ; E-10 ; E-13). Pour d'autres, c'est l'ouverture de la possibilité de changer de région qui est positive, puisqu'elle leur permettra possiblement de rejoindre leur famille (E-1 ; E-6 ; E-7 ; E-15). Finalement, un enseignant nous a expliqué que le fait d'être affectés dans une zone rurale de la région de l'Est lui a permis d'accéder rapidement à un poste de direction d'école (E-1). Notons qu'aucun enseignant n'a mentionné que le fait de recevoir des indemnités plus élevées en raison de leur affectation en zone rurale constituait un impact positif.

En ce qui concerne les impacts négatifs relevés par les enseignants, mentionnons les conditions de vie précaires dans les villages, mentionnés par la majorité des enseignants rencontrés, ainsi que l'éloignement des couples et des familles, l'isolement, les coûts et le temps consacré aux déplacements. Une enseignante met notamment de l'avant les difficultés vécues par les femmes ayant de jeunes enfants qui sont affectées dans des communautés où elles ne bénéficient d'aucun réseau de soutien. Dans ce contexte, elles doivent la plupart du temps amener l'enfant en classe avec elles puisqu'elles n'ont personne pour le garder (E-5). Finalement, un enseignant précise que les retards dans le traitement et les ajustements des indemnités ont des conséquences financières importantes pour les enseignants qui ne reçoivent

pas les indemnités auxquelles ils ont droit ou qui doivent rembourser des indemnités reçues en trop (E-1).

Quant aux opinions des enseignants sur la pertinence des instruments et leur mise en œuvre, la majorité des enseignants sont d'avis que la politique de régionalisation est pertinente parce qu'elle permet aux gens de travailler dans leur région d'origine, notamment depuis l'ouverture au changement de région. Ils ont également un avis majoritairement positif de la mise en œuvre du recrutement et des affectations pour convenances personnelles. Comme nous le dit un enseignant :

E-11 : On a tous la même chance, il faut remplir les conditions seulement. Si tu remplis les conditions, tu as le libre choix de demander où tu veux.

Intervieweur : Et les conditions, est-ce que c'est respecté selon vous ?

E-11 : Ha, en tout cas, y a certains qui demandent et qui ne gagnent pas. Mais je pense que si tu es dans la légalité, tôt ou tard tu vas avoir.

Intervieweur : Donc ça vous met tous sur un pied d'égalité.

E-11 : Oui, vu qu'il suffit de remplir les conditions. (E-11)

Il ressort justement dans le discours de plusieurs enseignants que les affectations pour convenances personnelles par le biais des commissions d'affectation sont un gage d'équité entre tous. Ils semblent satisfaits de leur fonctionnement et ils ont confiance en l'application des règles des textes de loi par la commission. Cependant, plusieurs soulignent que les affectations pour nécessité de service causent des frustrations, des inégalités de traitement et de la démotivation :

Intervieweur : Est-ce que les règles d'affectation sont respectées ?

E-13 : C'est pas respecté. Y a des nouveaux qui sortent de l'école, et qui sont déjà en ville.

Intervieweur : Et comment vous expliquez ça ?

E-13 : Nous, quand on voit ça, on se dit que ça doit être les parents qui sont intervenus... Souvent, on part au niveau de la DRENA, quand tu échanges même avec la DRENA, bon... Dire que, bon... Tu peux être là, il reçoit des coups de fil, des gens qui lui disent « y a un de mes cousins, cousines qui est affecté dans votre région, j'aimerais que vous le gardiez ici ». Donc y a des pressions, il ne peut pas faire autrement. Des enseignants n'ont pas les critères requis et ils sont affectés en ville. Ça crée des frictions, surtout avec d'autres enseignants qui sont en brousse depuis 6-7 ans. (E-13)

Plusieurs des enseignants ayant abordé les enjeux liés aux pressions dont font l'objet les acteurs de la mise en œuvre partagent cette vision selon laquelle les acteurs « ne peuvent faire autrement » :

Vraiment. Et c'est surchargé. Chaque année, les gens veulent quitter les zones rurales, pour pouvoir aller vers les zones urbaines, ils veulent aller dans d'autres zones pour des projets ou des études, et le supérieur est obligé de satisfaire les gens. Lui aussi, il va essayer de satisfaire. C'est trop compliqué pour eux aussi, c'est difficile pour eux. (E-11)

Un autre expliquera simplement par ces mots : « C'est le Faso... » (E-14) Il ressort du discours des enseignants que ces injustices sont en quelque sorte « acceptées » puisqu'elles participent à un système social qui dépasse le simple cadre des affectations des enseignants.

En ce qui concerne le régime d'indemnité, plusieurs lacunes sont observées. Certains croient qu'il est pertinent que la gestion des dossiers indemnitaires soit réalisée au niveau local, puisque cela facilite les démarches :

Intervieweur : Ce rapprochement entre l'administrateur et l'administré, dont vous parlez tout à l'heure... Est-ce que c'est pertinent, vous pensez ?

E-5 : Très pertinent. Parce que ça... ça nous permet d'éviter certains déplacements. Y avait des papiers, c'est mon contrat que je voulais, avant il fallait que je me déplace pour aller à Ouaga, au ministère, prendre les papiers. Présentement, ce n'est pas la peine, le papier quitte Ouagadougou, ça vient ici. Et je viens prendre. Donc, vraiment, on est soulagé. Voilà. Si je veux déposer un papier, je dépose, ils vont convoier ça par la voie hiérarchique, et y a pas de problème. Donc de ce côté-là, ça fonctionne mieux.

Cependant, pour d'autres, le fonctionnement des régimes indemnitaires est trop complexe et comporte des procédures inutiles :

Ça ne marche pas totalement bien pour les politiques des enseignants. Ce qui devrait normalement être fait n'est pas fait. Par exemple, quand un enseignant est affecté nouvellement, pour les corrections de ses indemnités, normalement, cela devrait se faire automatiquement. On n'a pas besoin de demander à l'intéressé de remplir des papiers pour les différentes corrections. Pour le non-logement, par exemple, ça on peut comprendre qu'il faut envoyer ses papiers. Mais pour l'indemnité spéciale ou autre. Ça, on n'a pas besoin de papier ! Pourtant, on nous demande d'envoyer ces papiers. Et quand l'intéressé envoie ses papiers, je vous dis qu'il peut faire 6 à 7 mois sans voir ses corrections. Il y en a même qui vont jusqu'à 1 ou 2 ans. Ils ne touchent que le salaire de base. Et avec les coupures des banques, ils se retrouvent avec... Il va falloir que l'État essaie de revoir là-bas... (E-14)

De très nombreux enseignants se sont plaints des délais et de la complexité associés à la composition et au traitement des dossiers d'indemnité. Il semble que les papiers soient parfois rejetés parce que jugés non-conformes, par exemple, parce qu'il manque un sceau officiel (E-13).

Quant à la pertinence des montants des indemnités, tous les enseignants soutiennent que ceux-ci ne sont pas assez importants pour compenser pour les difficultés vécues et l'éloignement qui caractérisent les zones rurales de la région de l'Est. Les enseignants soulignent d'ailleurs que la différence entre les indemnités reçues par quelqu'un en ville et en zone rurale n'est pas assez importante pour que cela crée une réelle motivation et qu'à l'Est, tous ou presque reçoivent les mêmes indemnités. Parmi les suggestions des enseignants pour améliorer les politiques visant à les attirer et les retenir dans les zones rurales, plusieurs ont mentionné la nécessité d'avoir des indemnités vraiment attractives pour les enseignants affectés en zones rurales

éloignées, en plus de la mise à disposition d'un logement décent pour chaque enseignant (E-13 ; E-15).

En ce qui a trait aux logements de maîtres, tous, à l'exception d'enseignants affectés dans des écoles gérées par des organisations internationales, nous ont signalé que les logements sont majoritairement en mauvais état et qu'il s'agit d'un problème très important, sinon le plus important, pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales. Par ailleurs, le discours de certains enseignants par rapport au logement de maître montre qu'ils ont l'impression d'être punis lorsqu'ils se font attribuer un logement puisqu'ils perdent les montants relatifs aux indemnités de logement alors qu'ils se considèrent mal logés (E-2 ; E-16).

Oui, avec une classe et un logement, les gens vont avoir envie de rester. Par exemple, ceux qui sont au centre, nous on peut rentrer dans le village et louer des maisons pour dormir. Mais pas ceux qui sont en brousse. À 30, 45 km du centre, y a pas d'école. Tu seras dans une famille. Pourtant, vivre dans une famille, c'est pas facile. Si tu as ta maison, même si c'est 10 tôles, tu as ta maison, tu n'as pas de problème. Y avait des enseignants à Mani qui logeaient dans des cases. Tout ça parce qu'il n'y a pas de logement. L'APE a construit une case, vous rentrez dedans en attendant. Mais c'est toute l'année, tu vas rester dedans. On va te dire qu'ils n'ont pas l'argent pour construire. Mais je me dis que s'il y a une école et un logement, l'enseignant va se sentir à l'aise. Eux par exemple, ils nous coupent le logement... ils te coupent ton allocation. Ils ne coupent pas pour la case, ils ne considèrent pas que c'est un logement administratif. Mais le logement qu'ils construisent, souvent tu rentres dedans, et tu te dis que l'argent, si tu pars à Ouaga, pour le même montant, tu loues une maison, y a le courant, y a l'eau... Le montant qu'ils coupent, ce n'est pas équivalent à ce qu'ils offrent. En plus, la maison est vide. Tu dois payer pour la meubler. (E-16)

Certains suggèrent donc que pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales, l'État doit miser sur la construction de logements décents pour tous les enseignants, dans une perspective : « Une classe, un maître, un logement ». (E-13 ; E-16)

En résumé, il ressort de nos analyses que les enseignants ont une opinion positive des instruments, notamment quant à leur pertinence et au fait qu'ils leur ont permis de trouver du travail, mais qu'ils ont une représentation négative de plusieurs aspects de la mise en œuvre de ces instruments, entre autres des inégalités causées par les affectations pour nécessités de service, le manque de logement décent pour les enseignants et le fait que les indemnités offertes font l'objet de délais de traitement trop longs et qu'elles ne sont pas suffisantes pour compenser les difficultés vécues en zones rurales. Ces opinions des enseignants sur les instruments sont étroitement liées à leurs perceptions des conditions de vie et de travail dans les zones rurales.

4.2.5 Les interactions entre les acteurs et les lieux

Au fil de la présentation des interactions entre les instruments et les acteurs, plusieurs liens avec les interactions entre les lieux et les acteurs ont été introduits. En effet, le contexte des zones rurales occupe une place centrale dans la mise en œuvre de la politique, mais également dans la construction des stratégies des acteurs. Nous proposons d'étudier ces interactions par le biais des opinions des enseignants sur les zones rurales et des caractéristiques du contexte rural influençant leurs actions stratégiques.

En observant la façon dont se construisent les opinions sur l'enseignement et la vie en zones rurales dans le discours des enseignants rencontrés, nous avons réalisé qu'elles étaient très contextualisées et qu'il s'agissait non seulement d'opinions sur les zones rurales en générales, mais qu'elles sont fortement teintées des opinions des enseignants sur la région de l'Est, et plus spécifiquement sur les zones rurales de la région de l'Est.

Ainsi, nous observons d'abord une dichotomie entre les discours de deux groupes d'enseignants : ceux originaires de l'Est et ceux originaires d'une autre région. Nous avons remarqué que les enseignants qui se sentent « chez-eux » dans la région de l'Est tendent à avoir une vision beaucoup plus positive de la région de l'Est. Notons que ces enseignants sont majoritairement issus du groupe ethnique majoritaire dans l'Est, soit les Gourmantchés, et ils parlent la langue commune à cette ethnie. Les enseignants originaires d'autres régions ont des opinions bien différentes de la région de l'Est, et par ricochet des zones rurales de la région de l'Est. La plupart du temps, ils ont un bagage culturel, linguistique et parfois même religieux différent de celui de la population majoritaire de la région de l'Est, ce qui fait que leur intégration dans la région, et surtout dans les zones rurales, où les populations sont plus homogènes du point de vue culturel, est plus difficile. Comme nous le dit un enseignant : « La difficulté ce n'est pas tant d'être en zone rurale, mais d'être en zone rurale alors que ce n'est pas chez nous. » (E-1) Dans cette optique, alors que les enseignants originaires de l'Est ont des opinions des zones rurales qui se construisent autour des conditions de vie difficiles, les enseignants venus de l'extérieur accordent également beaucoup d'importance aux difficultés vécues avec les communautés, au manque d'implication des parents dans l'éducation des enfants, à l'isolement vécu, etc. Il semble donc que les enseignants tendent à avoir des opinions plus négatives des zones rurales lorsqu'ils sont originaires d'une autre région.

Parmi les opinions les plus communes aux enseignants, nous retrouvons en premier lieu les conditions de vie difficiles. Plusieurs caractéristiques des conditions de vie dans les zones rurales de l'Est ont été présentées dans la sous-section portant sur les caractéristiques des lieux. Les opinions des enseignants sont étroitement liées à ces caractéristiques. Parmi les facteurs explicatifs de ces difficultés, nous retrouvons l'insécurité et la présence des coupeurs de route (E-16 ; E-17), les difficultés liées aux déplacements et à l'isolement des villages (E-1 ; E-15), le manque d'accès à l'électricité et à l'eau potable (E-2 ; E-3 ; E-6 ; E-10 ; E-14 ; E-15) et les problèmes de santé occasionnés par le climat, l'eau et la nourriture (E-1 ; E-12 ; E-16 ; E-7). Certains nous ont signalé devoir marcher jusqu'à 3 km pour avoir accès à de l'eau potable. Par exemple, une enseignante nous parle des problèmes vécus avec ses enfants :

Ha, on se débrouillait là-bas... Avec les enfants... la localité n'était pas facile, y avait pas d'eau. Quand je suis arrivée la première année, on est même tous tombés malades. On a eu de sérieux maux de ventre. Parce qu'il n'y avait pas d'eau. Fallait aller creuser, pour pouvoir enlever l'eau, décanter, bouillir, avant de boire... (rire) (E-12)

D'autres enseignants mentionnent également le manque de divertissements (E-6 ; E-7), l'impossibilité de donner des cours du soir pour améliorer le salaire comme le font les enseignants en ville (E-15) ; le manque de logement de maître, qui oblige les enseignants à vivre dans des mauvaises conditions d'hébergement (E-11 ; E-12) ; et le manque de ressources pour prendre soin des enfants :

Intervieweur : Et comment vous faisiez ? Est-ce que vous aviez de la famille dans cette localité ? Comment vous faisiez pour enseigner avec l'enfant ?

E-12 : Je l'emmenais, au dos !

Intervieweur : Et en grandissant, elle était à côté de vous dans la classe ?

E-12 : Oui...

Intervieweur : Pour vous, c'était un problème ? Ou vous vous en accommodiez ?

E-12 : Ha, c'était difficile. Souvent l'enfant n'accepte pas... Comment il faut faire ? Donc souvent je la confiais aux vieilles, aux cantinières... Celles qui sont là-bas. Elles s'occupaient très bien d'elle.

D'un point de vue positif, un enseignant mentionne qu'il est très intéressant de travailler en zones rurales puisque l'enseignant a l'opportunité de faire de l'élevage et de l'agriculture (E-15). Selon cet enseignant, quelqu'un qui aime la vie tranquille et qui souhaite avoir des revenus complémentaires peut trouver des avantages à la vie rurale.

Les enseignants ont également des opinions des zones rurales plus centrées sur leurs conditions de travail. Plusieurs enseignants reconnaissent que les besoins éducatifs sont très élevés dans les zones rurales et qu'il est valorisant d'avoir la conviction d'enseigner là où les besoins sont réels (E-10 ; E-15). Une enseignante originaire de la région de l'Est croit quant à

elle que, dans certains villages, l'enseignant est vu comme un modèle, que les villageois respectent beaucoup, ce qui est très valorisant (E-10). Cette enseignante, originaire de la région de l'Est, soulève également l'idée de contribuer à la formation de « ses frères et sœurs », et finalement de toute sa communauté. Un aspect positif de l'enseignement en zone rurale est que les enseignants sont souvent amenés à suivre leurs élèves ; ils débutent avec une classe et évoluent avec elle jusqu'à la passation de l'examen de fin du primaire, ce qui est très motivant pour certains enseignants (E-12 ; E-17).

En ce qui concerne les difficultés vécues par les enseignants dans leur travail, ceux-ci mentionnent notamment la difficulté de poursuivre des études (E-11) ; le sentiment d'être pénalisé par rapport aux collègues des villes du point de vue des conditions de travail et salariales (E-1) ; le nombre d'élèves trop peu élevé en classe (E-3 ; E-13) ; l'encadrement pédagogique moins régulier et le manque de formation continue (E-13) ; le manque de matériel pédagogique, notamment du matériel adapté aux réalités rurales (E-12) ; et le fait que les enfants ont des besoins d'apprentissage plus grands que dans les zones urbaines (E-14 ; E-15 ; E-3). À cet effet, un enseignant nous explique :

Ce n'est pas facile quand on prend un enfant en brousse. Côté comportement, il ne connaît rien. L'enfant de la vie rurale n'a même pas accès à la langue française. Ce qu'il connaît, c'est sa langue [maternelle] seulement. Alors que l'enfant de la ville, il comprend déjà des mots français. Alors que dans la zone [rurale], il ne connaît rien du tout. C'est le maître qui doit tout lui apprendre. Tout, tout, tout. Même le comportement. Que faut-il faire pour... au lever le matin, ce que tu dois faire lorsque tu te réveilles le matin. Je me rappelle la première année, quand je suis arrivé, un matin, je me suis levé, je suis arrivé à l'école, trouver qu'aucun d'eux ne s'était lavé la face. C'était à moi de leur montrer que chaque matin, il doit se laver la face, manger, faire sa toilette, et venir à l'école. L'enseignant en zone rurale, c'est pas facile. Ce qui est marrant dans tout ça, quand on arrive en ville, nous sommes source de raillerie. « Les villageois sont là... » Vous voyez que c'est pas facile. Alors que nous sommes tous la même chose, enseignants urbains et ruraux, nous venons tous du MENA. Mais lorsque nous arrivons en ville, nous sommes traités autrement... On dit : « Ha, voici les enseignants ruraux, les broussards [gens de la brousse] sont là ! » (E-14)

Plusieurs vivent ainsi un sentiment d'infériorité associé à leur condition « d'enseignant rural » par rapport à leurs collègues des villes (E-1 ; E-14 ; E-17) : « Certainement, effectivement, y a de l'injustice. Ils font croire qu'il y a des gens qui sont faits pour la brousse, et d'autres sont faits pour la ville, mais c'est pas vrai. » (E-5)

Certains enseignants, principalement originaires d'autres régions, évoquent des difficultés associées à la culture locale des zones rurales de l'Est. Selon certains, il est très difficile de compter sur la participation des parents aux dépenses de l'école par le biais des cotisations obligatoires aux Associations de parents d'élèves, puisqu'ils considèrent que l'école est

supposée être gratuite (E-1 ; E-17). Plusieurs enseignants (E-1 ; E-9 ; E-13) évoquent également des difficultés liées à la langue :

Là où je suis, actuellement, je suis dans un village Peul. [...] Comme je ne suis pas Peul, je ne comprends pas le Fulfulde, et quand on t'affecte dans un village où tu es obligé de donner cours à des CPI qui viennent de débiter, quand tu parles le français, ils ne te comprennent pas. Il faut, si tu parles leur langue, tu peux essayer de donner la ressemblance entre leur langue et le français, là ils comprennent rapidement, mais quand tu ne connais pas la langue, c'est difficile. (E-13)

Selon plusieurs, les parents ne comprennent pas l'importance de l'école, ce qui fait qu'ils n'amènent pas leurs enfants à l'école (E-1 ; E-3 ; E-11 ; E-16 ; E-7 ; E-17). Ces enseignants ont tous souligné qu'ils doivent souvent passer de famille en famille pour convaincre les parents d'envoyer les enfants à l'école. Certains enseignants nous ont parlé de conflits importants vécus avec les parents de la communauté locale (E-7 ; E-13).

Au-delà des opinions des enseignants, certaines caractéristiques des lieux ont une influence sur, notamment, le choix de la région et les stratégies par rapport aux demandes d'affectation. Tout d'abord, nous l'avons vu précédemment, le choix de la région est conditionné, pour plusieurs, aux chances d'avoir un emploi. La région de l'Est est souvent choisie parce qu'il est reconnu, partout dans le pays, que cette région peine à attirer des enseignants et que les postes disponibles y sont parmi les plus nombreux dans le pays. Cette caractéristique pousse ainsi plusieurs enseignants à postuler pour cette région.

Au niveau des demandes d'affectation, nous avons vu à la section 4.2.4.2 que les principales raisons motivant ces demandes sont d'être affecté en ville ou de se rapprocher d'une ville, de faciliter les déplacements vers d'autres régions et de se rapprocher de la famille. En arrière-plan cependant, les conditions de vie et de travail difficiles dans les zones rurales poussent souvent les enseignants à souhaiter des mutations de postes dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie et de travail. Ils demandent alors d'être affectés dans certains lieux précis, déterminés à partir de calculs stratégiques réalisés en fonction de la finalité qu'ils poursuivent. Par exemple, un enseignant originaire de Ouahigouya, dans le nord du pays, nous explique comment il a choisi de demander une mutation dans une province de la région de l'Est en particulier : « Parce que quand je calcule les distances, entre mon ancienne école et Ouahigouya, ça faisait 710 km de chez moi. Donc j'ai jugé bon en tout cas de demander un rapprochement. Et je suis là, en tout cas, là où je suis, en gros, c'est à 400 [km]. Donc, ça réduit de moitié le déplacement pour aller voir ma famille. » (E-15) Certaines provinces et certaines CEB sont ainsi

plus attractives que d'autres au sein de la même région, en raison notamment de la proximité géographique avec une ville et un grand axe routier. Ainsi, un enseignant affecté en zone rurale dans la Tapoa, qui est la province la plus éloignée du chef-lieu de la région, souhaitera se rapprocher pour être plus proche de Fada N'Gourma, même s'il sera toujours en zone rurale. Il semble que ce soit l'éloignement par rapport aux grandes villes qui soit la caractéristique géographique la plus déterminante dans les stratégies des acteurs par rapport à leurs affectations.

Une autre caractéristique influençant les stratégies des acteurs est l'accès à un réseau de connaissances, incluant les autorités locales, coutumières, religieuses et différentes personnes d'influence, pouvant user de leur influence et de leur position d'autorité pour faire pression sur les acteurs de la mise en œuvre afin de leur obtenir une « bonne » affectation. L'accès ou non à un tel réseau peut être déterminant dans les stratégies déployées par les enseignants, à savoir s'ils respecteront les règles qui définissent les procédures d'affectation pour convenances personnelles ou s'ils tenteront d'obtenir une affectation pour nécessité de service.

Certaines caractéristiques du contexte influencent également les actions de mise en œuvre des instruments par les acteurs. Tout d'abord, nous l'avons constaté, le rôle des acteurs informels dans la mise en œuvre peut avoir une influence importante sur les acteurs formels, notamment par le biais de pression pour obtenir des avantages au profit de certains enseignants. C'est au niveau du processus d'affectation par nécessité de service que les autorités locales informelles peuvent exercer une influence sur les prises de décision de mutations de postes en faisant pression sur les autorités rattachées au MENA (DRENA, DPENA, Chef de la CEB) ou les autorités politiques locales (gouverneur, haut-commissaire, maire). Il est ainsi reconnu par les enseignants et les autres acteurs que les supérieurs hiérarchiques subissent une forte pression des autorités locales coutumières, religieuses, politiques, ainsi que de différentes personnalités influentes, qui souhaitent interférer dans le processus d'affectation des enseignants. Ces acteurs informels, qui s'inscrivent dans un système plus large de négociation basé sur la hiérarchie sociale, font partie du contexte de mise en œuvre et ils peuvent contribuer à influencer les actions des acteurs de la mise en œuvre, selon qu'ils choisissent ou qu'ils refusent de se plier à leurs demandes.

Un acteur de la mise en œuvre nous a également expliqué comment les conditions de vie et de travail difficiles des zones rurales jouent un rôle dans leurs prises de décisions d'affectation. Certains acteurs décentralisés sont bien conscients des difficultés vécues par les

enseignants dans les zones rurales et ils tiennent compte de ces difficultés pour organiser les affectations. Pour eux, cette compréhension fine du contexte permet à certains de chercher à établir des conditions gagnantes pour l'intégration des enseignants :

Intervieweur : Et comment vous procédez pour décider qui va aller où ?

AD-9 : Bon, ça, avec l'expérience... Voilà, avec l'expérience, j'ai fini par me rendre compte que s'ils sont âgés, un enseignant par exemple qui a 26 ans, si c'est femme, 27-28, c'est fort possible qu'elle soit mariée et qu'elle ait au moins un enfant. Donc j'évite de les envoyer loin. Parce que si elles vont loin, c'est des zones véritablement très difficiles. Donc j'évite de les envoyer, mais par contre, j'envoie les plus jeunes là-bas. Parce que dans le cas en 2008-2009, je n'envoyais pas les filles à [nom de village]. Les enseignants se sont plaints. Ha oui, les maîtres qui sont là-bas se sont plaints. Eux, ils ne reçoivent pas des femmes ! Et j'ai dit que bon, c'était normal parce qu'y a la possibilité qu'ils se marient, et puis d'ailleurs dans les rencontres il faut des femmes, parce que souvent avec les champs, quand il y a à préparer, et tout, j'ai trouvé que c'était nécessaire. Maintenant, j'ai réajusté en leur envoyant les femmes quand même moins âgées. Je me suis dit que peut-être elles ne sont pas encore mariées, bon... Quelque chose comme ça. Mais toutes celles qui sont mariées, si vous regardez, pour la plupart, elles – avec le responsable du personnel, on définit un certain nombre de critères, on les place sur la voie [proche d'un grand axe routier]. Là je suis sûr qu'il y a la santé, elles peuvent rapidement prendre le car si ça ne va pas, etc. Mais les plus anciens parmi les hommes, également, les plus vieux, eux aussi je refuse de les envoyer loin. Donc c'est les plus jeunes que j'envoie toujours loin.

Cette façon de procéder n'est pas très répandue cependant, mais elle est jugée particulièrement appropriée dans le contexte d'une province réputée comme étant difficile.

En résumé, les opinions des enseignants varient selon qu'ils soient originaires ou non de la région de l'Est. Ainsi, tous ont des opinions négatives des conditions de vie et de travail en zones rurales, mais les enseignants de l'Est réussissent parfois à trouver une motivation et une gratification dans le fait de travailler dans ces zones, alors que les enseignants originaires d'une autre région tendent à éprouver plus de difficultés avec les communautés locales et le contexte local. Les caractéristiques des zones rurales de l'Est ont une influence, notamment, sur les stratégies des enseignants pour le choix de la région de l'Est, ainsi que pour leurs demandes d'affectation et les lieux qu'ils vont privilégier. Finalement, les lieux influencent également les actions des acteurs de la mise en œuvre, notamment par le biais des pressions exercées sur eux pour obtenir des affectations particulières pour certains enseignants, la prise en compte des caractéristiques des différentes zones rurales dans les affectations des enseignants et le recours à la stratégie du recrutement des stagiaires pour compenser les postes laissés vacants.

4.3 Les effets de la mise en œuvre des instruments d'action publique sur l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales

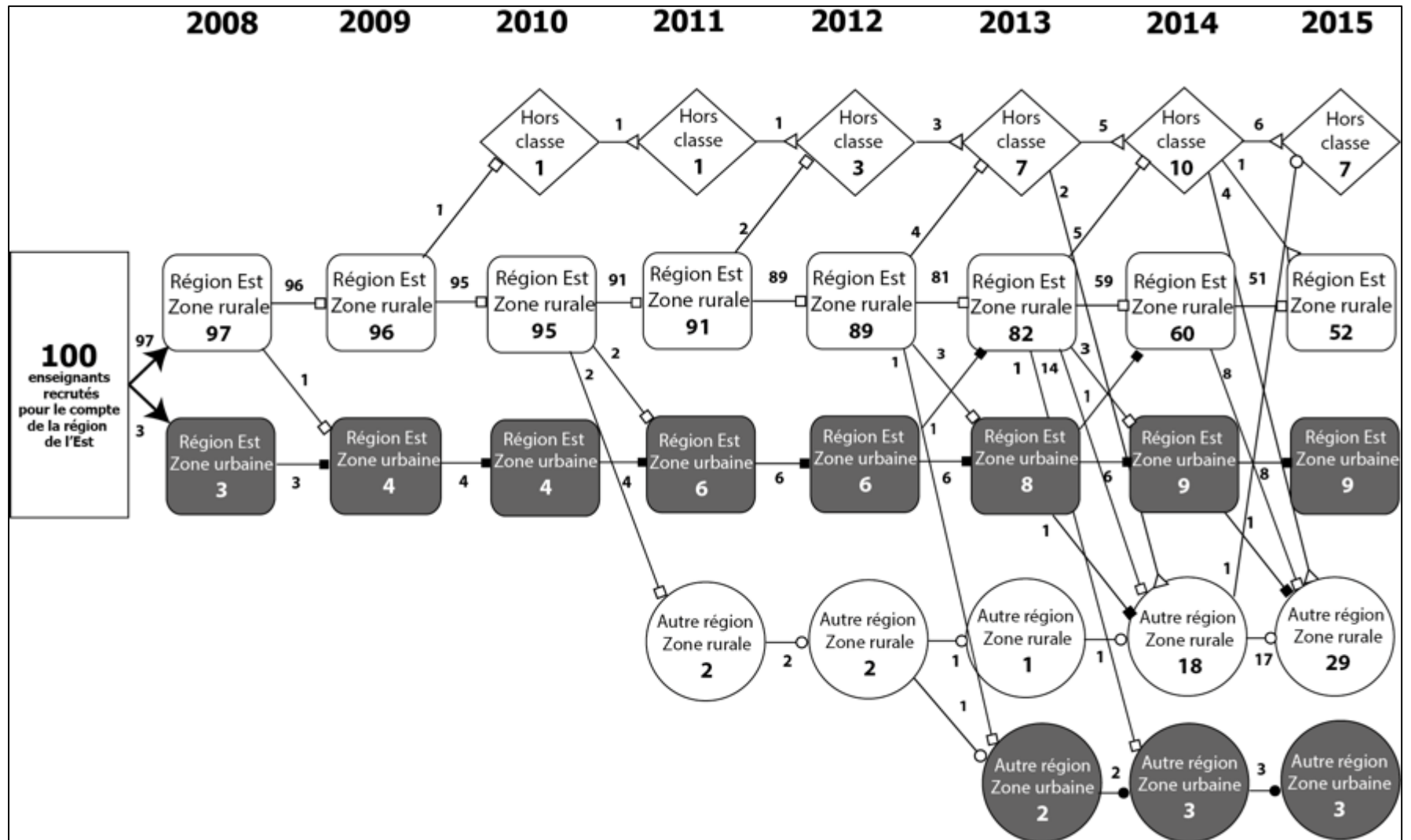
Dans notre recherche, les trajectoires des enseignants sont perçues comme le reflet des choix stratégiques des acteurs et permettent de dévoiler le comportement du public-cible par rapport au changement visé par les instruments, soit que les enseignants acceptent de travailler en zones rurales et qu'ils souhaitent y rester. Basée sur notre modèle d'analyse des flux d'enseignants, cette dernière section du présent chapitre s'intéresse donc aux mouvements à l'intérieur du système pouvant être observés en fonction des différentes affectations dans des postes situés en zones rurales ou en zones urbaines, permettant d'éclairer les effets de la mise en œuvre des instruments de gestion sur l'attraction et la rétention dans les zones rurales.

Plus spécifiquement, l'analyse des trajectoires de notre cohorte permet tout d'abord de vérifier si les enseignants nouvellement recrutés sont affectés dans les zones rurales, et dans quelle proportion. Par la suite, l'étude dans une perspective longitudinale nous permet de vérifier si, sur le terrain, les enseignants restent dans les zones rurales, d'identifier les caractéristiques de ceux qui y restent et de ceux qui quittent, et de décrire les différents profils de trajectoires.

4.3.1 Les trajectoires de la cohorte d'enseignants : portrait général

La figure 17 montre les trajectoires des enseignants de la cohorte à l'étude, reconstituées à partir de notre modèle d'analyse présenté au chapitre 2 (figure 13). Nous y avons cependant intégré les changements de régions, qui s'avèrent une facette importante dans les questions d'attraction et de rétention des enseignants en zones rurales au Burkina Faso. Notre schéma présente d'abord la cohorte de 100 enseignants recrutés dans la fonction publique en 2008. Elle se compose de 41 femmes et de 59 hommes, dont environ 40 % sont originaires de la région de l'Est (42,4 % des hommes et 41,5 % des femmes). Les enseignants recrutés viennent d'horizons différents : certains ont été recrutés sur concours directs, d'autres par le biais de tests d'intégration. Quelques enseignants plus âgés avaient déjà une expérience d'enseignement puisqu'ils arrivent du privé. Nous suivons ensuite leurs différentes trajectoires par le biais de leurs affectations au cours de leurs huit premières années de service (2008-2015).

Figure 17 : Trajectoires de la cohorte de 100 enseignants recrutés en 2008



Plusieurs constats peuvent être faits à partir de cette première analyse. En ce qui concerne la capacité des instruments mis en œuvre à attirer les enseignants dans les zones rurales, nous remarquons pour l'année 2008, soit à la première affectation des enseignants de notre cohorte dans le système, que 97 d'entre eux sont affectés dans une école située en zone rurale dans la région de l'Est, alors que 3 ont été affectés en zones urbaines.

Suite à la première affectation, nous observons que le nombre d'enseignants affectés en zone urbaine augmente de manière assez constante ; en 2015, 9 enseignants sont en poste en zone urbaine dans la région de l'Est et 3 dans une zone urbaine d'une autre région, ce qui correspond à 13 % des enseignants toujours en poste qui sont affectés en zones urbaines en 2015. Sur l'ensemble des 8 années de service, un total de 16 enseignants auront au moins eu une affectation en zone urbaine ; certains d'entre eux, nous le verrons plus loin, ont évolué par la suite vers des affectations en zones rurales. Comme l'illustre le tableau 30, la majorité des enseignants ayant été affectés en zones urbaines sont des femmes, soit plus de 30 % des femmes de notre cohorte ont eu au moins une affectation en zone urbaine au cours de leurs 8 premières années de service. Du point de vue de la capacité du système à retenir les enseignants dans les zones rurales, nous constatons que 8 ans après leur intégration dans le système, 81 enseignants de la cohorte sont toujours en poste en zone rurale. Le tableau 30 montre également que le nombre d'enseignants affectés en zones urbaines est plus élevé chez les enseignants nés dans la région de l'Est, et particulièrement pour les femmes.

Tableau 30 : Affectations des enseignants en zones urbaines par sexe et par lieu de naissance

		Lieu naissance dans la région de l'Est		Total	
		non	oui		
Hommes	Affectation en zone urbaine au cours des 8 premières années de services	non	34	22	56
		oui	0	3	3
	Total		34	25	59
Femmes	Affectation en zone urbaine au cours des 8 premières années de services	non	18	10	28
		oui	6	7	13
	Total		24	17	41
Total	Affectation en zone urbaine au cours des 8 premières années de services	non	52	32	84
		oui	6	10	16
	Total		58	42	100

Finalement, 13 enseignants, dont 8 hommes, ont vécu au moins une sortie du système, c'est-à-dire qu'ils n'occupaient pas un poste dit « craie en main » pendant au moins une année scolaire : nous les considérons comme « hors-classe ». En 2015, 7 % des enseignants sont considérés hors-classe. Ces enseignants peuvent être affectés dans les bureaux administratifs, avoir quitté la profession enseignante, être en congé administratif ou de maladie, etc. Malheureusement, les données disponibles ne nous permettent pas de distinguer la raison de leur départ. La figure 16 permet de constater que 2012 et 2013 sont les années où les plus grands nombres d'enseignants sont sortis du système, soit 9 enseignants au total. Nous constatons également que ces deux années sont marquées par un nombre important de réintégration dans le système concomitamment avec un changement de région. La sortie du système et la volonté de changer de région semblent ainsi, dans certains cas, étroitement liées.

La figure 16 permet surtout d'illustrer les mouvements des enseignants dans les zones rurales et urbaines, tout en faisant la distinction entre ceux qui restent dans la région de l'Est et ceux qui sont affectés dans une autre région. Selon les données recueillies, 51 enseignants de la cohorte, soit 56 % des enseignants « craie en main », sont toujours en poste dans une zone rurale de la région de l'Est à leur 8^e année de service. Les autres enseignants (44 %) sont affectés dans des écoles des zones urbaines de la région de l'Est (9,6 %), ou dans une autre région, en zone rurale (31 %) ou en zone urbaine (3 %). Nous considérons que les enseignants affectés à l'Est s'inscrivent dans une mobilité intra-régionale alors que pour ceux qui sortent de la région, il s'agit de mobilité inter-régionale.

Nous constatons également que deux enseignants ont été affectés dans une autre région avant d'avoir cumulé les 6 années de services obligatoires, probablement dans le cadre d'une affectation pour nécessité de service ou une permutation. En dehors de ces deux cas, les sorties de la région de l'Est se font au terme de la 6^e et de la 7^e année d'affectation (2013 et 2014), en respect avec les nouvelles règles mises en place à partir de 2012, qui permettent les changements de région après 6 années de service pour le compte de la région de recrutement.

Le tableau 31 présente les caractéristiques des enseignants affectés dans une région autre que l'Est au cours de leurs huit premières années de service. Nous remarquons que le fait d'être né dans la région de l'Est semble avoir un effet sur la volonté d'y rester ; 87,2 % des enseignants nés à l'Est n'ont pas changé de région alors que chez cette proportion tombe à 49 % chez ceux

nés dans une autre région. Le potentiel de rétention dans la région de l’Est des enseignants natifs de la région est donc très élevé.

Tableau 31 : Caractéristiques des enseignants qui obtiennent un changement de région

		Changement de région entre 2008 et 2015		Total
		non	oui	
Lieu de naissance dans la région de l’Est	non	27	28	55
	oui	34	5	39
Total		61	33	94

L’analyse des trajectoires des enseignants selon la zone et la région d’affectation masque une dimension importante de l’analyse des mouvements des enseignants, soit les mobilités intra-régionales, c’est-à-dire entre les différentes provinces de la région. Nous l’avons vu dans la section 4.2.2, certaines provinces de l’Est sont réputées comme plus difficiles, notamment en raison de leur éloignement géographique et de l’insécurité. Il s’agit de la Gnagna et de la Tapoa. Ces deux provinces ont également des besoins en termes d’enseignants plus importants que dans les autres provinces. Au contraire, le Gourma est reconnu comme la province la plus attractive de la région de l’Est, en raison de sa proximité avec la ville de Fada N’Gourma.

Nos analyses par provinces, présentées dans le tableau 32 et la figure 17 nous permettent de faire deux constats. Tout d’abord, lors de la première affectation des enseignants de notre cohorte, ceux-ci sont supposés être distribués parmi les provinces de la région, en fonction des besoins exprimés. Les provinces de la Gnagna et de la Tapoa devraient en principe être priorisées en raison des besoins plus importants. Le tableau 32 confirme que la Gnagna et la Tapoa sont les provinces qui reçoivent le plus grand nombre d’enseignants, soit 61 % des enseignants de notre cohorte. Deuxièmement, nous observons que la distribution des enseignants change de manière importante au fil des ans puisque les deux provinces ayant accueilli le plus d’enseignants sont celles qui en ont retenu le moins après huit ans de service. La situation est particulièrement préoccupante dans le cas de la Tapoa, qui attirait 25 % des enseignants de la cohorte en 2008, alors qu’il n’en reste que 5 % en 2015. La diminution se concentre de manière très marquée autour de la fin de la 6^e année de service, correspondant à un nombre important d’enseignants qui changent de région. Dans la province du Gourma, la

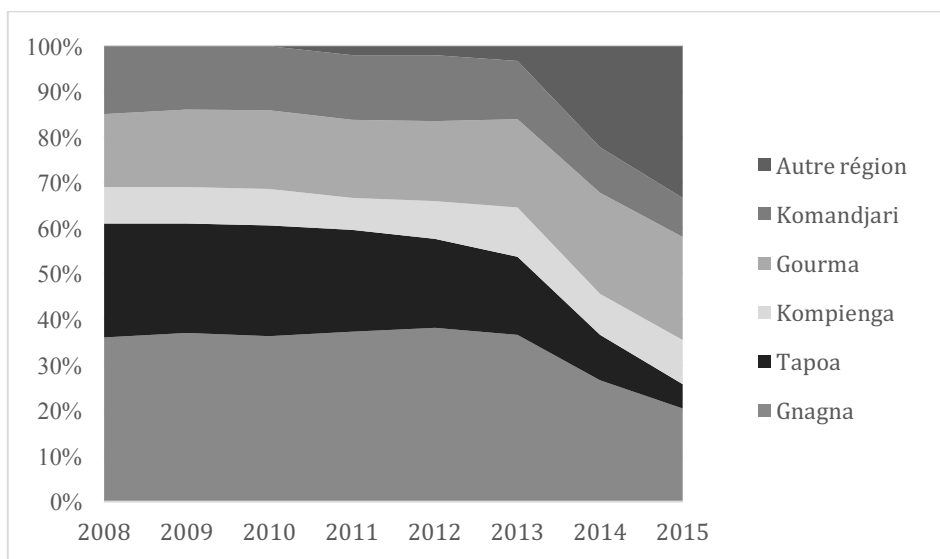
situation inverse est observée : le nombre d’enseignants augmente, ce qui illustre bien le pouvoir attractif de cette province. La Gnagna et la Tapoa sont donc les provinces qui accueillent le plus d’enseignants de notre cohorte, mais qui ont le plus de difficultés à les retenir.

Dans certaines CEB en particulier, par exemple les CEB de Botou et de Logobou, dans la province de la Tapoa, sur les 13 enseignants affectés en 2008, il n’en reste aucun en 2015. Il s’agit de CEB particulièrement éloignées, où la majorité des enseignants mis en service dans la Tapoa avait été affectée.

Tableau 32 : Affectations des enseignants « craie en main » par province

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gnagna	36	37	36	37	37	34	24	19
Tapoa	25	24	24	22	19	16	9	5
Kompienga	8	8	8	7	8	10	8	9
Gourma	16	17	17	17	17	18	20	21
Komandjari	15	14	14	14	14	12	9	8
Hors système			1	1	3	7	10	7
Autre région	0	0	0	2	2	3	20	31
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Figure 18 : Trajectoires des enseignants « craie en main » par province



Enfin, sur le plan des caractéristiques démographiques et professionnelles de notre cohorte, le portrait suivant se dégage des données recueillies : Au moment de leur recrutement, les enseignants sont assez jeunes, avec une moyenne d'âge de 26,2 ans. Trois d'entre eux sont recrutés alors qu'ils sont âgés de 19 ans seulement. Nous avons également cherché à connaître la région de naissance de chaque enseignant : il s'avère que 42 % des membres de la cohorte sont originaires de la région de l'Est. Quant aux fonctions occupées, la majorité d'entre eux sont titulaires, c'est-à-dire qu'ils ont la responsabilité d'au moins une classe. Nous retrouvons quelques suppléants et près de la moitié des enseignants ont occupé un poste de direction. Les caractéristiques des enseignants ayant occupé des responsabilités de direction sont résumées dans le tableau suivant. Ces données mettent en évidence la sous-représentation des femmes dans les postes de direction, avec seulement 5 femmes sur un total de 48 enseignants ayant occupé des fonctions de direction.

Tableau 33 : Nombre d'enseignants ayant occupé un poste de direction

		Sexe		Total
		Homme	Femme	
Poste de direction pendant les 8 premières années de service	non	16	36	52
	oui	43	5	48
Total		59	41	100

Ces premières observations générales sont centrales dans nos résultats : elles permettent de proposer une première conclusion partielle sur les effets de la mise en œuvre des instruments sur l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales. Ainsi, **la mise en œuvre des instruments contribue positivement à attirer et retenir les enseignants dans les zones rurales**. L'analyse de notre cohorte montre que 97 % des enseignants nouvellement recrutés ont été affectés dans les écoles rurales et que plus de 87 % des enseignants toujours en poste huit ans après leur première affectation sont affectés en zones rurales. **Cependant la capacité du système à retenir des enseignants spécifiquement dans les zones rurales de la région de l'Est est moindre** : seulement 56 % des enseignants encore en poste en 2015 sont affectés en zones rurales dans cette région. Une analyse plus fine, permettant de décrire les différents types de mobilité qui caractérisent ces trajectoires, est cependant nécessaire pour bien comprendre les

effets de la mise en œuvre des instruments sur les trajectoires des enseignants, notamment au profit de certaines provinces ou CEB notamment.

Au terme de nos analyses, des profils de trajectoires en zones rurales et en zones urbaines se dessinent, permettant de mieux définir les caractéristiques des enseignants appartenant à chaque profil de trajectoires, les stratégies utilisées, mais également de voir si les trajectoires respectent les règles qui régissent les affectations (changement d'école, de CEB et de province autorisé après 3 ans dans le même poste, changement de région permis après 6 ans dans la même région). Nous avons ainsi identifié trois profils de trajectoires rurales et trois profils de trajectoires urbaines.

Notons que dans nos analyses préliminaires, nous avons inclus un profil de trajectoire marquée par la stabilité dans le premier poste d'affectation ; ce profil n'est cependant plus pertinent lorsqu'on étudie les trajectoires sur une période de huit ans puisqu'un seul enseignant de la cohorte est resté stable dans sa première affectation. Nous l'avons donc intégré dans les profils de trajectoires en zones rurales marquées par la stabilité au sein de la même CEB. Nous avons également choisi d'exclure les enseignants définitivement hors-classe depuis deux années ou plus (n=6) des profils de trajectoires afin de ne pas fausser les données avec des trajectoires incomplètes. L'analyse des trajectoires a donc été réalisée à partir de 94 enseignants. Le tableau 34 présente la répartition des enseignants au sein des profils de trajectoires.

Tableau 34 : Distribution des enseignants de la cohorte dans les profils de trajectoires

		Homme	Femme	H+F	Total
Rural	Stabilité des affectations dans une CEB	12	6	18	77
	Mobilité rurale intra-régionale	22	11	33	
	Mobilité rurale inter-régionale	16	10	26	
Urbain	Première affectation urbaine	1	2	3	17
	Mobilité urbaine intra-régionale	3	7	10	
	Mobilité urbaine inter-régionale	0	4	4	
Hors-classe depuis + de 2 ans		5	1	6	6
				Total	100

Ce tableau met en évidence le fait que la majorité des enseignants (81,8 %) se trouvent dans des profils de trajectoires rurales. En ce qui a trait aux profils de trajectoires urbaines, on remarque une concentration plus importante dans le profil de la mobilité urbaine intra-régionale : les autres profils restent plus marginaux. Nous observons également des différences entre les hommes et

les femmes : les hommes se concentrent dans trois profils de trajectoires rurales, alors que les trajectoires des femmes varient beaucoup plus : elles sont majoritaires dans les trajectoires atypiques impliquant des affectations en zones urbaines. Les caractéristiques des enseignants de chacun des profils de trajectoires sont présentées dans les sections suivantes ; nous tentons également de mettre au jour les finalités et les stratégies utilisées par les enseignants dans chaque profil de trajectoire.

4.3.2 Les profils de trajectoires en zones rurales

Les profils de trajectoires rurales regroupent la majorité des enseignants de notre cohorte, soit 81,9 % d'entre eux. Il est ainsi impossible de décrire les trajectoires de chaque enseignant. Dans cette optique, nous avons choisi de décrire les principales caractéristiques des enseignants qui composent chaque profil, tout en nous appuyant sur les analyses précédentes et les entretiens pour mettre au jour les interactions entre la mise en œuvre des instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales et leurs trajectoires.

4.3.2.1 La stabilité des affectations au sein d'une même CEB

Ce profil de trajectoire regroupe 18 enseignants, dont 12 hommes. Il s'agit d'enseignants dont toutes les affectations se sont situées dans une même CEB de la région de l'Est, en zone rurale, depuis leur intégration en 2008. Ce profil de trajectoires est donc caractérisé par une stabilité au niveau local, malgré des mouvements au sein de la CEB. Un seul enseignant est resté dans la même école rurale depuis sa première affectation ; les autres ont changé d'école rurale, tout en restant dans la même CEB. La stabilité au sein de la CEB semble étroitement liée à des fonctions de direction d'établissement, particulièrement chez les hommes : 12 enseignants sur 18 ont ainsi occupé une fonction de directeur, dont 9 hommes. Comme nous l'explique un enseignant : « Bon, c'était pour les affectations des sortants. Il y a beaucoup d'enseignants qui sont sortis de la CEB et il fallait affecter des directeurs un peu partout, donc on m'a sollicité. » (E-14) Nous n'avons pas trouvé de lien particulier entre le lieu de naissance et la stabilité au sein de la CEB. D'un point de vue provincial, nous avons observé des différences dans la

répartition des enseignants de ce profil de trajectoires. En effet, 15 enseignants se trouvent dans des CEB de la Gnagna et du Gourma, alors qu'un seul est affecté dans la Tapoa, la province la plus isolée et la plus éloignée de la région de l'Est. Nous remarquons également que les CEB dans lesquelles sont affectés ces 15 enseignants sont, en majorité, situées à proximité d'une ville. Nous croyons que cette proximité avec les zones urbaines peut avoir eu un impact important sur la stabilité des enseignants dans la CEB. Ainsi, **la proximité de la CEB avec une ville et la responsabilisation des enseignants semblent contribuer positivement à la stabilité des enseignants de notre cohorte dans les zones rurales au sein d'une même CEB.**

Nos entretiens ont cependant permis de comprendre que, même au sein des CEB, les enseignants cherchent à être affectés dans des écoles où les conditions de vie sont moins difficiles, soit celles situées plus proche des villes (E-4 ; E-13 ; E-14). La stabilité au sein de la CEB masque donc des mouvements entre les écoles, en faveur de celles offrant les meilleures conditions de travail et de vie.

4.3.2.2 La mobilité rurale intra-régionale

Ce profil de trajectoires se caractérise par des mutations intra-régionales, c'est-à-dire entre les provinces et entre les CEB de la région de l'Est, dans des postes situés exclusivement en zones rurales. Il s'agit du profil de trajectoires qui regroupe le plus grand nombre d'enseignants de notre cohorte (35 %). Vu le pouvoir d'attraction de certaines provinces aux dépens des autres, nous nous étions attendue à observer des mouvements surtout d'une province à l'autre. Or, nos résultats démontrent qu'un peu plus de la moitié des mutations rurales intra-régionales se concrétisent par des changements de CEB au sein d'une même province. On remarque également des différences selon la province de la première affectation. Par exemple, aucun enseignant affecté dans le Gourma ne change de province ; ils changent plutôt de CEB au sein de la province. Parallèlement, on observe un afflux d'enseignants vers le Gourma, surtout pour des enseignants auparavant affectés dans la Tapoa. Finalement, nous constatons que les enseignants de la Gnagna tendent à rester dans cette province ; la majorité des enseignants appartenant à ce profil de trajectoires sont affectés dans la Gnagna (n=13) et seulement trois

d'entre eux ont quitté la province. Comme dans le Gourma, les mutations se font surtout d'une CEB à l'autre.

En ce qui a trait au respect des règles régissant les mutations entre provinces, soit un minimum de trois ans de service dans la province, elles semblent bien respectées au niveau régional puisque, sur l'ensemble des 33 enseignants associés à ce profil de trajectoires, un seul a obtenu un changement de province avant d'avoir complété trois années de service. Il s'agit probablement d'une affectation pour nécessité de service. Au niveau des provinces cependant, les règles semblent moins bien respectées : huit enseignants ont ainsi obtenu un changement de CEB avant d'avoir cumulé leurs trois années de service, donc fort probablement par le biais d'une affectation pour nécessité de service. **Les affectations pour nécessités de service entre CEB apparaissent ainsi plus fréquentes qu'entre provinces.**

Nous n'avons pas observé de différences importantes en fonction du sexe, du lieu de naissance ou d'une fonction de direction d'établissement. La situation géographique des CEB et des provinces semble jouer un rôle prépondérant dans les actions stratégiques des acteurs de ce profil de trajectoires : **la mobilité rurale intra-régionale se caractérise donc par des mouvements entre provinces et entre CEB, avec une tendance marquée pour un rapprochement vers les CEB les plus proches des villes et les provinces les moins éloignées de Fada N'Gourma.**

Cela confirme les résultats présentés à la section 4.2.3, selon lesquels les affectations des enseignants sont souvent associées à une volonté de ces derniers de se rapprocher des villes et de leur famille. Une enseignante (E-10) nous explique les stratégies qu'elle a utilisées pour être affectée le plus proche possible de la ville.

E-10 : En 2008, j'ai été affectée dans la Gnagna, dans la province j'ai été affectée dans la CEB de [nom de village].

Intervieweur : Est-ce que c'était tout près d'ici ?

E-10 : Non, non, c'était à [nom de village], à environ 40 km d'ici. Sur la voie de [nom de village]. J'ai fait 3 ans à [nom de village] et là-bas, j'ai demandé une affectation pour rejoindre mon époux dans la CEB de [nom de village] ...

Intervieweur : Toujours dans la Gnagna ?

E-10 : Oui, toujours dans la Gnagna. Ça c'est en 2011. J'ai ensuite été affectée à [nom de village]. J'ai fait une année dans ce village, de là-bas, j'ai demandé encore à m'approcher de la ville, on m'a emmenée [dans un autre village], toujours dans la [même] CEB. Pour nécessité de service. Je peux donc vivre avec mon mari et le matin, je vais à l'école. (E-10)

Certains enseignants n'hésitent donc pas à contourner les règles pour demander des affectations intra-régionales. Ces affectations semblent d'autant plus faciles à obtenir si l'enseignant accepte d'être en zone rurale dans le nouveau lieu d'affectation, ce qui est susceptible d'expliquer le nombre important d'affectations pour nécessité de service entre les CEB.

4.3.2.3 La mobilité rurale inter-régionale

Les trajectoires de mobilité rurale inter-régionale regroupent les enseignants affectés exclusivement dans des postes situés en zones rurales, mais qui ont changé de région au cours de leurs 8 premières années de service. Ce profil comprend un total de 26 enseignants, soit 27,7 % de la cohorte.

Tout d'abord, deux enseignantes ont été affectées dans une autre région au cours de leurs 5 premières années de service, alors que le changement de région était théoriquement impossible. Il nous a malheureusement été impossible de savoir si ces affectations ont été faites pour nécessité de service ou dans le cadre d'une permutation entre deux enseignants. Pour quatre enseignants, le changement de région est précédé d'une sortie du système, c'est-à-dire que les enseignants sont réintégrés directement dans une autre région après une année passée hors-classe. Nous croyons que ces interruptions sont directement liées à la volonté de changer de région et nous posons l'hypothèse qu'elles sont peut-être utilisées comme une stratégie pour faire pression sur les acteurs responsables des affectations et ainsi accélérer le processus.

Les régions vers lesquelles les enseignants sont affectés varient beaucoup et plusieurs semblent demander leur affectation dans leur région d'origine ou pour se rapprocher de leur famille. À cet effet, le fait de ne pas être né dans la région de l'Est semble avoir un impact très important sur les mouvements inter-régionaux : ainsi, sur les 26 enseignants associés à ce profil de trajectoires, une seule est originaire de la région de l'Est. **Le fait d'être « étranger » à la région semble un facteur déterminant dans la mobilité rurale inter-régionale.** Sur les 55 enseignants nés en dehors de la région de l'Est, 25 sont associés à ce profil de trajectoires, c'est-à-dire que 45 % des enseignants qui ne sont pas originaires de la région de l'Est quittent pour une affectation rurale dans une autre région. Comme on le voit dans le tableau 35, les hommes

tendent à être plus nombreux à emprunter ce type de trajectoires ; ce profil de trajectoire regroupe en effet environ 30 % des hommes de notre cohorte, par rapport à 20 % des femmes.

Tableau 35 : Caractéristiques des enseignants du profil de mobilité rurale inter-régionale

		Sexe		Total
		Homme	Femme	
Naissance dans la région de l'Est	Non	16	9	25
	Oui	0	1	1
Total		16	10	26

Finalement, nous avons pu constater que cinq enseignants appartenant à ce profil de trajectoires ont occupé des fonctions de suppléants lors du changement de région. Ces données laissent penser que leur mutation n'était pas liée à l'existence d'un poste vacant, tel que stipulé dans les textes encadrant les changements de région. Il est fort probable qu'il s'agisse d'affectations pour nécessité de service.

La trajectoire de l'un des enseignants interviewés permet d'illustrer plusieurs caractéristiques de ce profil de trajectoires et les stratégies utilisées.

Intervieweur : là, vous allez avoir 6 ans de service. Est-ce que vous allez demander un changement de région ?

E-15 : [rire] En tout cas, 6 ans de service, je voudrais vraiment m'approcher maintenant de chez moi. Puisque mes 6 ans me permettent de demander maintenant, pas la province, mais au niveau national. En tout cas, je voulais vraiment demander – comme les services fonctionnent normalement, si on arrivait vraiment à transmettre... Je me dis que ça pourrait être- pour me rapprocher de ma famille. Parce que, comme ça, à chaque mois, même si je ne rentre pas, je dois tout faire pour que la famille ait de l'argent. Donc y a des déplacements à faire. Comme vous l'avez constaté, ici il n'y a qu'une seule banque. Donc, si vous n'êtes pas dans cette banque, tu es obligé d'aller à Ouaga...

Dans l'année qui a suivi l'entretien, cet enseignant a en effet sollicité et obtenu une affectation dans sa région natale, soit la région du Nord. Par la même occasion, il est passé du statut de directeur à celui de suppléant. Ce cas illustre le fait qu'il est possible, pour un enseignant, malgré les règles édictées en ce sens, d'avoir une affectation dans une nouvelle région qui ne soit pas liée à l'existence d'un poste vacant puisqu'au Burkina Faso, les postes de suppléants ne sont pas considérés comme des postes vacants. Cet exemple démontre également que la fonction de directeur d'école ne permet pas de retenir les enseignants qui souhaitent être affectés dans leur région d'origine ; encore une fois, le rapprochement avec la famille prime sur tout.

4.3.3 Les profils de trajectoires en zones urbaines

Les profils de trajectoires urbaines regroupent 18 % des enseignants de notre cohorte. Vu leur intérêt pour éclairer les caractéristiques et les stratégies des enseignants qui réussissent à obtenir une affectation en zones urbaines, nous nous attardons plus en détail sur les trajectoires individuelles des enseignants afin de mieux comprendre comment s'illustre chaque profil de trajectoires.

4.3.3.1 L'affectation en zones urbaines dès la première affectation

Ce profil de trajectoires regroupe des enseignants ayant été affectés directement en zone urbaine lors de leur première affectation. Trois enseignants sont associés à ce profil urbain ; il s'agit de deux femmes, dont l'une est originaire de la région de l'Est, et d'un homme né dans la région de l'Est également. Les trajectoires de ces trois enseignants se démarquent non seulement par une première affectation en zone urbaine, mais également par le fait qu'ils évoluent tous après un certain nombre d'années (5 ou 6 ans), vers une affectation en zone rurale. Pour les deux enseignantes, la première affectation s'est faite en tant que suppléante, ce qui signifie qu'elles ne venaient pas pourvoir un poste vacant. Pour ces deux cas, le passage d'une affectation en zone urbaine vers une zone rurale est marqué par un changement de province, pour l'une et de région pour l'autre ; ces enseignantes évoluent toutes deux vers des affectations rurales dans des zones plus convoitées et connues pour leurs conditions de vie et de travail moins difficiles.

L'une des enseignantes (C-83) est ainsi affectée en zone urbaine de la Gnagna, puis après cinq ans de service, d'une zone urbaine de cette province vers une affectation rurale dans la province du Gourma, donc près du chef-lieu de la région. Cette affectation est suivie par une sortie du système l'année suivante, puis par une affectation en zone rurale dans une autre région, soit le Centre-Sud. Pour la deuxième enseignante (C-96), la particularité de sa trajectoire est qu'elle a obtenu une affectation dans la région du Plateau-Central, soit l'une des régions les plus convoitées du Burkina Faso en raison de sa proximité avec la capitale. Pour l'enseignant (C-32), le passage de la ville vers une zone rurale correspond à un moment où il devient directeur dans une autre école de la même CEB, donc probablement dans un village peu éloigné de la zone urbaine.

Tableau 36 : Trajectoires des enseignants ayant reçu une première affectation en zone urbaine

Année/ Code	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
32	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est
83	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Rurale Région Est		Rurale Autre rég
96	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Urbaine Région Est	Rurale Autre rég.	Rurale Autre rég

Nous avons interviewé cet enseignant et il nous a expliqué comment il avait reçu sa première affectation en zone urbaine. Celui-ci, qui travaillait avant 2008 comme enseignant dans une école privée d'une ville de la province de la Gnagna, a été intégré en 2008 et affecté dans une école publique de la même ville :

E-9 : Bon, au fait [hésitation]. Ce qui a fait que je me suis retrouvé en ville c'est – bon [hésitation] – bon, c'était une chance pour moi, puisque quand j'étais au niveau de l'école privée, bon, je travaillais sans relâche et à l'issue des examens, j'ai amené mes enfants, nous avons eu un bon pourcentage, donc ç'a touché les supérieurs... Bon, et en tout cas, ils ont trouvé que, vraiment, ils peuvent me garder comme un modèle dans la ville. Parce que, souvent, la ville doit être quand même un modèle pour les autres qui sont de l'autre côté.

Intervieweur : Et justement, cette école privée était ici à [nom de ville] ?

E-9: Oui. (E-9)

Il semble donc qu'une autorité hiérarchique soit intervenue pour le garder en ville afin qu'il puisse « servir de modèle » aux autres enseignants et en récompense des bons résultats obtenus. Par ailleurs, cet homme, qui a fait toute sa vie dans la province de la Gnagna, nous a avoué ne pas souhaiter quitter cette province ni la région de l'Est.

Les enseignants ayant eu leur première affectation en zone urbaine sont considérés comme des privilégiés par les autres enseignants, qui considèrent habituellement qu'ils ont pu obtenir ce poste à partir de leurs « relations », c'est-à-dire en faisant appel à quelqu'un qui a pu faire pression pour leur obtenir un poste en ville. Le témoignage de l'enseignant pointe également dans cette direction, tout comme le fait que les deux enseignantes aient été affectées en ville en tant que suppléantes, donc en sureffectif, dans des provinces caractérisées par la pénurie d'enseignants et les postes laissés vacants.

Nous l'avons vu, les enseignants ayant reçu une première affectation en zone urbaine ont tous, par la suite, reçu une affectation en zone rurale ; aucun d'entre eux n'a passé l'entièreté de ses affectations en zones urbaines. Dans les trois cas observés, le passage de la ville à une zone rurale s'accompagne d'un changement significatif en termes de lieu d'affectation (vers une

province ou une région où les conditions de vie sont meilleures ou d'un changement de fonction (de titulaire à directeur).

4.3.3.2 Affectations urbaines intra-régionales

Ce profil de trajectoires se caractérise par le passage d'une affectation en zone rurale vers une zone urbaine, à l'intérieur de la région de l'Est. Ce peut être un changement d'école, mais également de CEB ou de province. Ce profil permet de caractériser les trajectoires de 10 enseignants, soit sept femmes et trois hommes.

Ce profil de trajectoire regroupe donc une majorité de femmes, mais également une majorité d'enseignants originaires de la région de l'Est. Aussi, les trois hommes et quatre femmes sont originaires de l'Est. Nos analyses montrent également que peu des enseignants de cette trajectoire sont affectés dans une zone urbaine dans le cadre d'un changement de province ou de CEB ; seulement trois affectations en zones urbaines sont associées à des changements de province et une à un changement de CEB. Cela signifie que les affectations en zones urbaines se font majoritairement à l'intérieur même des CEB. Comme les affectations en zones urbaines sont très difficiles à obtenir, il est probable qu'elles soient associées à des affectations pour nécessités de service pour des cas de santé nécessitant des soins particuliers, ou des cas où des enseignants ont eu recours à des individus capables de faire pression pour les aider à obtenir une meilleure affectation. Nous posons l'hypothèse qu'il est plus facile d'obtenir une telle « faveur » au niveau local, soit de la CEB, qu'au niveau de la province ou de la région. Nous croyons également que les femmes tendent à obtenir plus facilement des affectations en zones urbaines, en raison des difficultés vécues en zones rurales et que les hommes originaires de l'Est ont plus de chance d'avoir un réseau de contacts leur permettant d'obtenir une telle affectation.

Le tableau 37 permet de constater que plus les enseignants cumulent les années de service, plus les affectations en zones urbaines sont courantes. Un seul enseignant (C-92) affecté en zone urbaine retourne ensuite vers une zone rurale. Cependant, il est affecté dans la province du Gourma, dans une CEB à proximité de la ville de Fada, ce qui explique probablement ce retour vers une zone rurale.

Tableau 37 : Les trajectoires intra-régionales urbaines

Année/ Code	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
8	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine
11	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine
20	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine	Urbaine
26	Rurale	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine
33	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine	Urbaine
34	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine
41	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine
44	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine	Urbaine
49	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine	Urbaine
92	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Rurale	Urbaine	Rurale

Finalement, nous observons que 5 enseignants (C-20 ; C-33 ; C-41 ; C-44- C-49) sont affectés dans une zone urbaine en tant que suppléants, ce qui fait qu'ils ne comblent pas un réel besoin d'enseignant, mais qu'ils laissent derrière eux un poste vacant. Il est probable que la majorité des affectations soit le fait de nécessités de service, notamment au niveau des CEB.

4.3.3.3 Affectations urbaines inter-régionales

Ce dernier profil regroupe des enseignants aux trajectoires urbaines marquées par un changement de région. Il s'agit d'un profil bien particulier puisqu'on y retrouve seulement des femmes et qu'on y associe deux « privilèges » : une affectation en zone urbaine, qui est en soi difficile à obtenir, en plus d'un changement de région, difficile à obtenir également et qui doit être liée à l'existence d'un poste vacant. Le tableau 38 illustre les différentes trajectoires des 4 enseignantes en question.

Tout d'abord, on constate que deux enseignantes (C-10 et C-94) ont été affectées dans une zone rurale d'une autre région suite à une affectation en zones urbaines dans la région de l'Est. Pour ces enseignantes, il est clair que l'affectation en zones urbaines n'était pas un motif suffisant pour les motiver à rester à l'Est. Le changement de région a donc primé sur le fait d'être affectées en zone rurale. Les deux autres enseignantes (C-25 et C-91) sont des cas encore

plus marginaux par rapport aux trajectoires de la majorité des enseignants de notre cohorte. Ces femmes ont été affectées dans une zone urbaine d'une autre région. L'une des deux enseignantes (25) a ainsi obtenu une affectation en zone urbaine dans le Centre, c'est-à-dire dans la capitale. Il s'agit des postes les plus convoités et les plus difficiles à obtenir.

Tableau 38 : Trajectoires des enseignants ayant reçu une affectation en zone urbaine dans une autre région

Année/ Code	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
10	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Urbaine Région Est	Rurale Région H-Bassins	Rurale Région H-Bassins
25	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Urbaine Région Centre	Urbaine Région Centre	Urbaine Région Centre
91	Zone rurale Région Est	Zone rurale Région Est	Zone rurale Région Est	Zone rurale Région Est	Zone rurale Région Est	Zone rurales Région Est	Zone urbaine Région Est	Zone urbaine Région Nord
94	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Rurale Région Est	Urbaine Région Est	Rurale Région Centre-Est

Pourtant, elle a obtenu son changement de région avant même d'avoir complété ses 6 ans de service dans la région de l'Est, ce qui contrevient aux règles encadrant les changements de région. La dernière enseignante (91) a été affectée en zone rurale dans le Gourma, soit la province la plus convoitée, plusieurs fois en tant que suppléante. Par la suite, elle a été affectée, toujours dans le Gourma, en zone urbaine, puis au Nord en zone urbaine, encore une fois en tant que suppléante. Ses changements de poste sont donc marqués par le fait qu'elle obtient des affectations qui ne sont pas liées à des postes vacants.

Ces enseignantes ont utilisé différentes stratégies leur permettant d'obtenir des privilèges très convoités, par le biais d'affectations par nécessité de service. Il est possible que certaines aient été affectées notamment pour des raisons de santé. Malheureusement, nous n'avons pu interviewer aucune de ces enseignantes pour mieux comprendre leurs motivations et leurs stratégies.

CHAPITRE 5

LA DISCUSSION DES RÉSULTATS

La présente étude avait pour objectif de décrire les instruments d'action publique mis en place pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants dans les zones rurales et/ou éloignées burkinabè, d'analyser leur mise en œuvre ainsi que leurs effets, afin d'identifier les contraintes et les leviers à ces politiques. Dans ce chapitre, nous discutons, à partir de la littérature existante et de notre cadre théorique, de la réponse apportée par nos résultats à ces deux questions de recherche, afin d'identifier les leviers les plus pertinents pour l'amélioration des instruments et formuler des recommandations par rapport aux contraintes observées dans la mise en œuvre.

5.1 Le choix des instruments pour faire face à la demande croissante d'enseignants en zones rurales

Les résultats de cette recherche nous permettent de tirer une première conclusion relativement à l'identification des instruments d'action publique mis en place pour répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs d'enseignants dans les zones rurales et/ou éloignées burkinabè. Deux types d'instruments ont été identifiés : il s'agit de la régionalisation du recrutement et des affectations, et des compensations salariales et non salariales, soit deux indemnités variant en fonction de la zone et la mise à disposition de logements de maîtres.

Ces instruments ont été mobilisés en fonction de buts bien précis et d'une vision des problèmes sur lesquels l'État souhaitait agir (Lascoumes et Le Galès, 2005 ; Lascoumes et Simard, 2011). Nous proposons ici de mettre au jour ces représentations du problème et de ses solutions, et de les mettre en parallèle avec les résultats des recherches sur les instruments les plus efficaces pour attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales.

Le premier instrument que nous avons identifié est associé à la dimension du recrutement et des conditions d'emploi du modèle de la Banque mondiale (2010); il s'agit de la régionalisation du recrutement et des affectations, un instrument créé spécifiquement pour résoudre les problèmes associés aux iniquités en termes d'offre d'enseignants entre les régions et entre zones rurales et urbaines. Cet instrument vise donc l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants dans des zones spécifiques en fonction des postes disponibles et il concerne tous les nouveaux enseignants recrutés dans la fonction publique depuis 2002.

Le deuxième type d'instrument est associé à la rémunération et aux avantages offerts aux enseignants affectés en zones rurales, et plus particulièrement l'accès à un logement de maître (ou la remise d'une indemnité compensatoire en cas de non-disponibilité de logements) et la création de deux indemnités dont les montants varient en fonction de la zone d'affectation de l'enseignant, soit l'indemnité spécifique et l'indemnité d'astreinte. Ces compensations visent essentiellement à pallier aux difficultés associées au travail et à la vie dans les zones rurales.

5.1.1 La régionalisation du recrutement et des affectations

Les instruments choisis par l'État pour faire face à ces enjeux sont porteurs d'une représentation des causes de la difficulté à assurer une offre suffisante d'enseignants pour répondre à la demande du système éducatif et des solutions les plus pertinentes pour y remédier. Notre premier constat est lié à la reconnaissance du problème public associé aux pénuries d'enseignants en zones rurales. En effet, dans le chapitre portant sur la problématique, le Burkina Faso doit faire face à d'importants besoins de recrutement d'enseignants pour réaliser la scolarisation primaire universelle, principalement au profit des zones rurales, où la couverture scolaire est la moins développée et où se concentre l'ouverture de nouvelles écoles. Parallèlement, nous avons identifié d'importants problèmes d'iniquité dans l'allocation des enseignants, à la fois entre les régions, mais également entre les zones rurales et urbaines, ainsi que des difficultés importantes associées à l'attraction et à la rétention d'enseignants dans les zones rurales. En rappel, le nombre de nouveaux enseignants requis pour réaliser la SPU d'ici 2020 est de 31 713 enseignants pour pourvoir les nouveaux postes, en plus de 23 561 enseignants pour remplacer l'attrition, soit une augmentation de 54,4 % du nombre total d'enseignants de

2015 (ISU, 2016e). Selon les estimations réalisées par Kamano et al. (2010), la pénurie d'enseignants se concentre presque exclusivement dans les zones rurales. Or, nos résultats montrent que les politiques de gestion des enseignants au Burkina Faso sont en grande majorité homogènes et que peu d'instruments visent spécifiquement l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants dans les zones rurales. De plus, les deux types d'instruments mis en œuvre spécifiquement dans ce but ne couvrent que deux des dix dimensions des politiques de gestion des enseignants, soient le recrutement et les conditions d'emploi et la rémunération et les avantages (World Bank, 2010). Ces types d'instruments sont ceux qui sont les plus utilisés dans les pays d'Afrique subsaharienne pour répondre aux enjeux de l'attraction et de la rétention des enseignants dans les zones rurales (ADEA/FAO, 2005 ; Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Cobbold, 2006 ; McEwan, 1999 ; Nungu, 2010 ; UNESCO-BREDA, 2009).

L'utilisation d'instruments associés à ces deux dimensions renvoie au modèle du déficit rural (Ankrah-Dove, 1982). Les solutions s'inscrivant dans ce modèle tendent à s'appuyer sur une vision selon laquelle la vie en milieu rural est difficile et les conditions de vie qu'il offre ne permettent pas d'attirer les enseignants. Ainsi, lorsque les solutions aux problèmes d'attraction, de recrutement et de rétention sont formulées dans cette perspective, deux types d'instruments sont utilisés : la contrainte, par le biais des procédures de transfert et d'affectation obligatoire, et les incitatifs monétaires et non-monétaires qui visent à compenser les enseignants pour la difficulté vécue dans les écoles des milieux ruraux (Ankrah-Dove, 1982). Ce modèle est associé à des solutions à court terme aux problèmes de pénuries d'enseignants en zones rurales. Nous suggérons que c'est la perspective qui a guidé (consciemment ou inconsciemment) le choix des instruments au Burkina Faso, motivé par une volonté de combler la demande quantitative d'enseignants à court terme dans les zones rurales. Nous le verrons, les efforts sont ainsi mis sur l'attraction des enseignants dans les zones rurales, et moins sur leur rétention à plus long terme.

Ainsi, en ce qui a trait à la formation initiale des maîtres, l'État a fait le choix de réduire la durée de la formation initiale à un an (de 2001 à 2012) et d'ouvrir de nouvelles voies de formation par le biais des recrutements parallèles et des EPFEP, lui permettant de pouvoir compter sur un plus grand bassin de candidats formés tout en diminuant les coûts liés à leur formation initiale. Ces instruments sont associés à une représentation particulière des difficultés à assurer un nombre suffisant d'enseignants pour répondre à la demande, notamment dans les zones rurales, qui semble directement liée à la capacité financière de l'État à assurer la formation

de nouveaux enseignants. Depuis l'indépendance, le Burkina Faso a eu souvent recours à des enseignants non formés, ce qu'il ne fait plus officiellement depuis 2006. En effet, pendant la décennie 2000-2010, la pression internationale a été forte pour inciter les pays à former tous les enseignants et à ouvrir la formation des maîtres à des opérateurs privés (Klees, Samoff et Stromquist, 2012). La réduction de la durée de la formation et le développement des classes multigrades, mis en place sous l'impulsion de la Banque mondiale à partir des années 1990 (World Bank, 1992), devaient permettre de diminuer les coûts de la formation des enseignants et de maximiser l'utilisation des ressources dans les zones moins peuplées, comme les zones rurales (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; McEwan, 1999 ; Mulkeen et Chen, 2008). Pour l'État, le problème associé à la constitution d'un bassin d'enseignants formés est perçu dans une perspective globale, sans préoccupation particulière pour la formation d'enseignants spécifiquement destinés aux zones rurales. L'objectif visé est de former le plus grand nombre d'enseignants à moindres coûts ; la formation initiale n'est donc pas considérée comme un élément de solution pertinent pour résoudre les problèmes d'attraction, de recrutement et de rétention des enseignants en zones rurales. L'État s'appuie sur l'idée selon laquelle la profession enseignante est assez attractive pour qu'un nombre suffisant de candidats qui n'ont pas passé ou réussi les concours directs de la fonction publique soient prêts à payer pour leur formation et que l'État puisse ensuite choisir les meilleurs d'entre eux pour les recruter dans le système éducatif. Or, nous le verrons dans la partie suivante, ce n'est pas le cas actuellement.

En ce qui concerne la formation continue des enseignants, on a vu que rien ne cible spécifiquement les enseignants en zones rurales et que celle-ci, bien qu'elle soit en partie organisée au niveau des communes, n'est pas facilement accessible pour les enseignants des zones les plus éloignées. Il est reconnu que la formation continue présente des enjeux importants en termes d'accessibilité et de qualité.

Dans la littérature, les formations initiale et continue sont reconnues comme des instruments efficaces à long terme pour motiver et retenir les enseignants dans les zones rurales (Ankrah-Dove, 1982 ; Mulkeen, 2006 ; TTISSA, 2010 ; UNESCO-BREDA, 2009). Pour être efficaces, les deux types de formation doivent cependant intégrer des contenus qui permettront d'outiller spécifiquement les enseignants destinés aux postes en zones rurales (Ankrah-Dove, 1982). Elles doivent également être construites de telle sorte qu'elles permettent de faciliter l'accès à la formation continue aux enseignants des zones rurales et qu'elles favorisent le

recrutement de candidats pour la formation initiale particulièrement motivés à enseigner dans ces zones (UNESCO-BREDA, 2009). Ce n'est clairement pas le cas au Burkina Faso.

La RRA, nous l'avons signalé précédemment, est associée à la volonté de réduire les iniquités régionales et entre zones rurales et urbaines en termes d'allocation des enseignants sur le territoire. Cet instrument, mis en œuvre à partir de 2002, apparaît comme une solution aux difficultés à combler les nouveaux postes créés dans les régions et les zones les plus reculées, où se concentrent en majorité les efforts d'augmentation de la couverture scolaire. La RRA s'appuie sur une vision particulière des difficultés liées à l'allocation des enseignants sur le territoire, basée sur les règles de l'offre et de la demande (Haggstrom et al., 1988).

Tout d'abord, le recrutement régional intègre l'idée selon laquelle le choix d'une région de recrutement par les enseignants en fonction des postes disponibles permettra d'attirer les enseignants dans les zones les plus difficiles, en fonction des forces du marché de l'emploi des enseignants. En effet, en associant le recrutement des enseignants au nombre de postes disponibles pour chaque région, dans un contexte marqué par le chômage endémique des jeunes, il doit s'opérer un ajustement du système : le nombre d'enseignants recrutés sera plus ou moins élevé en fonction du nombre de postes vacants, ce qui doit contribuer à attirer les candidats dans les zones où le nombre de postes disponibles est plus élevé. Le recrutement correspond à une première affectation obligatoire au sein de la région de recrutement, en fonction des postes vacants. Par la suite, la mobilité des enseignants est assujettie à des règles qui fixent à trois années de service dans un même poste pour espérer changer d'école, de CEB ou de province, et à six ans de service dans la même région pour pouvoir demander à changer de région. En dehors des affectations pour nécessités de service, supposées être des mesures exceptionnelles, la mobilité des enseignants est conditionnelle à la disponibilité d'un poste vacant. On retrouve donc à la fois des affectations obligatoires et des règles de mobilité s'appuyant sur une durée fixe des affectations. Aucun mécanisme n'est prévu spécifiquement pour les zones rurales ; cependant, comme la demande d'enseignants et les postes vacants se concentrent dans ces zones, la régionalisation doit permettre de réguler le système en fonction des principes d'offre et de demande.

Selon les recherches de UNESCO-BREDA (2009), il existe trois types de systèmes de gestion des enseignants dans les pays africains, soit le modèle dit de marché, où les enseignants posent leur candidature pour des postes particuliers, le modèle centralisé, correspondant à un

système d'affectation des maîtres à deux niveaux (un premier déploiement depuis le niveau central vers le niveau régional, suivi d'un deuxième déploiement depuis le niveau régional vers les écoles), et le modèle de gestion sur poste, qui consiste à procéder au déploiement d'enseignants sur la base de postes attribués à chaque école. Le Burkina Faso a fait le choix d'un instrument combinant à la fois le modèle centralisé et le modèle de gestion sur poste, le recrutement des enseignants étant effectué pour chaque région en fonction des postes attribués à chaque école, suivi d'un déploiement des enseignants en trois niveaux, de la région à la province, puis de la province à la CEB et finalement de la CEB à l'école. Bien que le recrutement sur la base régionale soit toujours géré au niveau central, on assiste à une décentralisation des affectations des enseignants, une tendance observable dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne anglophone. Selon certaines recherches, cette décentralisation d'une partie du recrutement permet de mieux répondre aux besoins locaux d'enseignants (Mulkeen et Chen, 2008). Elle tend cependant à engendrer des problématiques importantes de corruption et de clientélisme au niveau des affectations, comme nous le verrons dans la partie suivante.

La régionalisation s'appuie donc sur les principes de l'offre et de la demande tant pour le recrutement, dans le cadre duquel les forces du marché du travail enseignant doivent permettre d'attirer un nombre suffisant dans chaque région, que pour son système d'affectation obligatoire basé sur les postes vacants. Le chômage élevé chez les jeunes au Burkina Faso est un facteur déterminant dans le choix de cet instrument par les décideurs, qui souhaitent attirer les jeunes chômeurs dans la profession. À cet effet, le PDDEB (MEBA, 1999) établit d'ailleurs des objectifs clairs visant à faire de l'enseignement une option privilégiée pour diminuer le chômage chez les jeunes. Ainsi, ils s'appuient sur le fait que les taux de chômage élevés alliés à un nombre élevé d'opportunités dans l'enseignement contribueront non seulement à rendre la profession attractive, mais à favoriser les candidatures dans des régions plus difficiles. Les décideurs font ainsi le pari que les jeunes préfèrent être affectés dans des régions difficiles et éloignées plutôt que d'être au chômage.

En ce qui concerne le modèle d'Ankrah-Dove (1982), la RRA est associée au modèle du déficit rural, qui tend ainsi à s'appuyer sur une vision de la vie en zone rurale marquée par des conditions de vie et de travail difficiles. En effet, selon cette vision, les zones rurales sont incapables d'attirer des enseignants et l'État se doit de mettre en place des stratégies d'affectations obligatoires et des incitatifs financiers et non-financiers pour attirer les

enseignants. Les affectations obligatoires sont reconnues pour leurs impacts positifs à court et moyen termes sur le recrutement et l'attraction des enseignants, mais ont peu d'effets à long terme sur leur rétention. De plus, pour être efficaces, elles doivent s'appuyer des systèmes d'information réactifs et des compétences de gestion particulières chez les acteurs responsables des affectations (UNESCO-BREDA, 2009). Or, ce n'est pas le cas dans le contexte du Burkina Faso. Les affectations obligatoires pour un nombre fixe d'années ont même tendance à favoriser l'augmentation de la mobilité des enseignants à moyen et long termes et à entraîner une augmentation des taux d'attrition (Ankrah-Dove, 1982).

5.1.2 La rémunération et les avantages

Le second type d'instruments utilisé par le Burkina Faso réfère à la dimension de la rémunération et des avantages, soit les indemnités salariales et les logements de maîtres. S'appuyant encore une fois que les règles du marché du travail des enseignants, les indemnités et les logements de maîtres offerts spécifiquement aux enseignants doivent contribuer à les attirer et surtout les retenir dans les zones rurales en compensant les difficultés liées aux conditions de vie et de travail en zones rurales. Ce type d'instrument, nous l'avons vu, est également associé au modèle du déficit rural (Ankrah-Dove, 1982). Utilisés sans les affectations obligatoires, ces instruments peuvent avoir une certaine efficacité à moyen terme ; cependant, lorsqu'ils sont utilisés avec des mécanismes d'affectation obligatoire comme c'est le cas au Burkina Faso, leur effet sera de très courte durée, notamment sur la rétention des enseignants (Ankrah-Dove, 1982).

Les résultats relatifs à notre première question de recherche corroborent les résultats présentés dans notre recension des écrits (*cf.* section 2.3.2), qui suggéraient que les instruments actuellement utilisés dans plusieurs pays africains pour attirer et retenir les enseignants en zones rurales se centrent majoritairement sur les dimensions liées au recrutement et des conditions d'emploi et de la rémunération et avantages sociaux, et s'inscrivent surtout dans le modèle du déficit rural (Ankrah-Dove, 1982). Les instruments utilisés par le Burkina Faso s'appuient sur des fondements considérant la vie en zones rurales comme difficile et peu attrayante. L'accent est mis sur l'attraction de candidats en nombre suffisant pour pourvoir les postes vacants à court

terme, sans égard à la qualité ou aux motivations de ces enseignants face à une affectation en zone rurale. Il s'agit d'instruments reconnus pour avoir des impacts modérés à long terme, notamment sur la rétention, parce qu'essentiellement axés sur la contrainte. Nous le verrons dans la partie suivante, la mise en œuvre de ces instruments tend souvent à limiter encore davantage leurs effets prévus.

5.2 La mise en œuvre des instruments et ses effets sur les stratégies des enseignants : contraintes et leviers

Les résultats de l'analyse du processus de mise en œuvre et de ses effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales ou éloignées permettent de répondre aux questions proposées par Honig (2006) dans l'étude du processus de mise en œuvre d'une politique publique : qu'est-ce qui est réalisable et qui fonctionne pour qui, où, quand et pourquoi ? Nous proposons donc une réponse à partir de la synthèse de nos résultats, ce qui nous permettra d'identifier des leviers sur lesquels appuyer les efforts pour l'amélioration des instruments mis en place. Par la suite, nous présentons les principales contraintes qui ont entravé la mise en œuvre des instruments afin d'identifier quels sont les éléments pouvant être améliorés.

5.2.1 Les leviers pour attirer, recruter et retenir des enseignants en zones rurales

Nos résultats montrent de manière évidente qu'au Burkina Faso, un instrument d'action publique a un réel impact positif sur le recrutement, l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales de la région étudiée ; il s'agit de la régionalisation du recrutement et des affectations. Tout d'abord, la mise en œuvre de cet instrument a contribué positivement à augmenter le recrutement d'enseignants. En effet, bien que le nombre d'enseignants recrutés soit insuffisant par rapport aux besoins, les acteurs de la mise en œuvre et certains rapports (Coordination des cinq syndicats du MENA, 2011 ; Ouoba, 2012 ; Teachers for EFA, 2014) montrent que la régionalisation a permis d'augmenter le recrutement d'enseignants dans la région de l'Est et dans d'autres régions déficitaires. Parmi les enseignants qui font le choix de

la région de l'Est, 42 % sont originaires de cette région ; il y a donc un fort potentiel de recrutement de candidats originaires de l'Est, autant chez les femmes que chez les hommes. Il ressort de nos analyses que la proximité de la famille et de la région d'origine est un facteur important dans la stratégie des enseignants lors du choix initial de la région de recrutement.

Deuxièmement, une fois les enseignants recrutés pour le compte d'une région, les mécanismes de mise à disposition au profit des provinces et des CEB, dans le cadre d'affectations par nécessité de service (et donc d'affectations obligatoires), permettent d'attirer efficacement les enseignants dans les écoles des zones rurales : 97 % des enseignants de notre cohorte ont ainsi reçu une première affectation en zone rurale dans la région de l'Est. De plus, la Gnagna et la Tapoa, les provinces ayant les besoins les plus importants, ont reçu le plus grand nombre d'enseignants, soit 61 % des enseignants de notre cohorte. Il y a donc une bonne adéquation entre le déploiement des enseignants dans les provinces par rapport aux besoins exprimés. Il nous a toutefois été impossible de vérifier la cohérence de l'allocation au niveau des CEB.

Troisièmement, bien que la rétention des enseignants dans les zones les plus difficiles de la région de l'Est reste un défi important, nos résultats montrent que, dans une perspective nationale, la RRA a des effets très positifs sur la rétention en zones rurales. Ces effets sont observables entre autres du fait qu'au terme des huit premières années de service, 87 % des enseignants toujours en poste sont affectés dans une école d'une zone rurale et que les effets sur la rétention des enseignants sont particulièrement importants chez les hommes. L'analyse des stratégies des enseignants montre que ceux-ci souhaitent à peu près tous se rapprocher des villes pour améliorer leurs conditions de vie et de travail. Cependant, pour plusieurs enseignants, la variable la plus importante semble être la proximité de leur famille : ils sont plus enclins à rester en zones rurales s'ils sont proches de leur famille ou s'ils peuvent se déplacer facilement pour leur rendre visite. Les opinions des enseignants sur les conditions de vie et de travail dans les zones rurales semblent également teintées par leur vécu dans la région. Comme l'exprime un enseignant : « La difficulté ce n'est pas tant d'être en zone rurale, mais d'être en zone rurale alors que ce n'est pas chez nous. » (E-1) Ainsi, bien que tous les enseignants aient des opinions négatives sur les conditions de vie et de travail en zones rurales, les enseignants originaires de l'Est réussissent parfois à trouver une motivation et une gratification dans le fait de travailler dans les zones rurales.

L'analyse des trajectoires permet de confirmer l'idée selon laquelle le fait d'être originaire de la région de recrutement apparaît être un facteur déterminant dans la rétention des enseignants au sein de cette région : les enseignants originaires de l'Est restent majoritairement dans cette région. Ainsi, seulement 13 % de ces enseignants ont changé de région au terme de leurs 8 premières années de service. Au sein de notre cohorte, ce sont donc 5 enseignants, dont 4 femmes, qui sont originaires de la région de l'Est et qui sont maintenant affectés dans une autre région. À l'inverse, chez les enseignants originaires d'une autre région, la moitié d'entre eux ont quitté pour une autre région, autant les hommes que les femmes. Selon ces résultats, il est donc beaucoup plus facile de retenir les enseignants, et notamment les hommes, originaires de la région de recrutement.

Nos analyses nous ont permis d'identifier trois profils de trajectoires rurales et trois profils de trajectoires urbaines. La majorité des enseignants se situent dans un profil de trajectoire rurale et sont principalement concentrés dans deux profils, soit celui de la mobilité rurale intra-régionale et celui de la mobilité rurale inter-régionale. Ainsi, les enseignants ont tendance à être très mobiles : ils bougent d'une CEB à l'autre, d'une province à l'autre, et même entre régions, mais restent majoritairement en zones rurales.

La mobilité rurale intra-régionale se caractérise par des mouvements entre provinces et entre CEB, avec une tendance marquée pour un rapprochement des CEB les plus proches des villes et des provinces les plus proches de Fada N'Gourma. Parallèlement, la proximité avec une ville et la responsabilisation des enseignants dans des fonctions de direction d'école peuvent contribuer positivement à la stabilité des enseignants dans les zones rurales au sein d'une même CEB. Finalement, les affectations en zones urbaines se font principalement au sein de la région de recrutement ; elles sont majoritairement décidées au niveau des CEB.

Quatrièmement, nos résultats montrent que les acteurs de la mise en œuvre ont une vision très positive de la RRA et qu'ils se sentent compétents pour la mettre en œuvre. Selon eux, les commissions d'affectation jouent un rôle très important et pertinent dans le processus de mise en œuvre. Les critiques concernent principalement les affectations pour nécessités de service, qui échappent au contrôle de cette commission. Chez les enseignants, les opinions sont similaires : la RRA est positive puisqu'elle leur a permis de trouver un travail et que le système d'affectations pour convenances personnelles leur permet une mobilité dans le système.

Ces résultats renforcent les conclusions d'autres recherches portant sur l'attraction et la rétention des enseignants dans différents contextes, principalement dans les pays en développement. Tout d'abord, le choix d'un instrument de recrutement combinant à la fois le modèle centralisé et le modèle de gestion sur poste (UNESCO-BREDA, 2009) est très efficace dans le contexte burkinabè, notamment pour l'attraction des enseignants dans les zones rurales de régions spécifiques, plus difficiles à pourvoir en enseignants, mais également, au niveau national, à retenir les enseignants dans les zones rurales. Cela corrobore notamment les résultats issus de la synthèse proposée par l'UNESCO-BREDA (2009), qui suggèrent que la mise en place de systèmes de gestion sur poste est particulièrement efficace dans certains pays africains, dont Madagascar, le Bénin et le Malawi, et permet de renforcer la cohérence des affectations. À la lumière de nos résultats, nous suggérons qu'au Burkina Faso, un système hybride combinant un déploiement par niveaux organisé par les structures régionales et s'appuyant sur le nombre de postes vacants est particulièrement efficace pour attirer et recruter les enseignants en zones rurales.

Nos résultats s'inscrivent également dans la lignée des travaux de recherche s'appuyant sur le modèle d'Ankrah-Dove (1982) : les instruments associés à la contrainte au niveau des affectations sont efficaces pour assurer une offre d'enseignants adéquate dans les zones rurales. Cependant, nos résultats permettent d'apporter des nuances spécifiques au contexte du Burkina Faso. Tout d'abord, les résultats relatifs à la capacité de retenir les enseignants en zones rurales montrent que la RRA est efficace, à moyen terme à tout le moins, pour retenir les enseignants dans les zones rurales au niveau national. La difficulté réside surtout dans la rétention des enseignants dans les zones rurales des régions les plus difficiles. Le choix d'un modèle hybride de gestion des enseignants, par le biais de la RRA, consiste en une option originale puisqu'elle combine à la fois la contrainte dans les affectations avec une autonomie des enseignants au niveau du choix de la région de recrutement. Elle offre également des possibilités de mobilité, qui s'appuient également sur les postes vacants. Cette ouverture à la mobilité apparaît comme un élément particulièrement positif dans les opinions des enseignants. Il semble que ce mélange entre l'autonomie des enseignants dans le choix de leur région de recrutement et les affectations obligatoires puisse produire des résultats intéressants pour attirer et retenir les enseignants en zones rurales. Une étude à plus long terme pourrait permettre de vérifier si cet instrument est aussi efficace au-delà des huit premières années d'affectation.

Le recrutement d'enseignants au niveau de chaque région pour pourvoir les postes dans les écoles des zones rurales est reconnu comme une stratégie efficace par plusieurs auteurs dans la majorité des pays en développement, notamment parce que ce type de recrutement permet d'attirer des enseignants originaires de ces régions, qui seront potentiellement attirés dans les zones rurales en raison de leurs racines et de leur expérience personnelle, et qu'ils auront tendance à y rester (Adedeji et Oliniyan, 2011; Black, Govinda et Kiragu, 1993; Cobbold, 2006; Craig, Kraft et du Plessis, 1998; Mulkeen et Chen, 2008; UNESCO-BREDA, 2009). Adedeji et Oliniyan (2011, p. 45) suggèrent que « [I]un des intérêts de cette approche est que si les enseignants s'installent dans leurs propres communautés, ils peuvent obtenir des avantages supplémentaires liés à la proximité des parents, ce qui peut contribuer à la stabilité à long terme. » Nos résultats corroborent ces résultats : la RRA permet effectivement d'attirer un nombre important d'enseignants originaires de la région et la grande majorité d'entre eux (85 %) restent dans la région à moyen terme. Nous proposons toutefois une nuance aux conclusions de l'étude de Mulkeen et Chen (2008), qui suggèrent que les faibles opportunités d'avancement professionnel nuisent à la rétention des enseignants dans les zones rurales. Nos résultats montrent que, pour les hommes notamment, la responsabilisation dans des fonctions de directeurs d'écoles permet de retenir et de stabiliser les enseignants dans les zones rurales. Les femmes ont quant à elle peu accès à de telles responsabilités en zones rurales au Burkina Faso.

L'amélioration des politiques peut donc s'appuyer sur certains leviers, dont le principal est la politique de RRA, qui est très efficace pour attirer et recruter les enseignants dans les zones rurales des régions les plus difficiles, mais également pour les retenir à court terme dans ces zones et, au niveau national, à les retenir à moyen terme dans les zones rurales du pays. De plus, l'amélioration des politiques pourra s'appuyer sur les opinions positives des enseignants et des autres acteurs sur la RRA, et notamment sur le système permettant aux enseignants de choisir leur région et sur les outils encadrant la mobilité dans le cadre des affectations pour convenances personnelles. Le principal défi reste la rétention des enseignants à moyen et long termes dans les zones rurales des régions les plus difficiles.

5.2.2 Les contraintes dans l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants en zones rurales

Nous suggérons d'ajouter aux questionnements proposés par Honig (2006) leur pendant négatif, à savoir qu'est-ce qui n'est pas applicable et qui ne fonctionne pas, pour qui, où, quand et pourquoi ? Ces questions nous permettent de soulever les contraintes qui entravent la mise en œuvre des instruments et ses effets sur l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants dans les zones rurales.

Notre première conclusion en ce sens est que les instruments sont mal adaptés aux réalités des zones rurales et des régions où les besoins d'enseignants sont les plus importants. Tout d'abord, les indemnités spéciales et de sujétion, s'appuyant sur un découpage administratif qui n'est pas représentatif des différences entre les régions, mais également entre les réalités des zones rurales et urbaines, ne permettent pas d'attirer les candidats dans la région de l'Est ni dans les zones rurales. Elles sont accordées de manière uniforme à tous les enseignants qui ne sont pas affectés dans un chef-lieu de région, et ce, peu importe la région. Les enseignants n'ont donc aucun avantage, du point de vue des indemnités, à être affectés dans une région rurale ou dans la région de l'Est.

Bennell (2004), Cobbold (2006), McEwan (1999), Nungu (2010) et UNESCO-BREDA (2009) se sont intéressés aux incitatifs offerts aux enseignants en Afrique subsaharienne, notamment, pour les mettre en lien avec la capacité des systèmes à attirer et retenir les enseignants dans les zones les plus éloignées. Leurs recherches ont montré que, dans plusieurs pays africains offrant des indemnités aux enseignants des zones rurales, le montant offert n'est pas assez significatif pour avoir un impact réel sur l'attraction et la rétention et que, parallèlement, la question des logements de maîtres décents est cruciale pour atteindre ces objectifs, mais que ceux-ci ne sont pas disponibles pour une majorité d'enseignants dans les pays africains. McEwan (1999) suggère même que, dans plusieurs pays, les compensations salariales et non-salariales sont offertes aux enseignants des zones rurales sans réelle évaluation de leurs effets sur leur attraction et leur rétention.

Nos résultats de recherche confirment que c'est aussi le cas au Burkina Faso. Au sein d'une région comme l'Est, le fait que tous les enseignants à l'exception de ceux affectés à Fada N'Gourma reçoivent les mêmes indemnités annule les effets sur l'attraction et la rétention en

zones rurales. De plus, les montants accordés ne permettent pas de compenser les frais supplémentaires occasionnés par le fait de vivre en zone rurale, notamment les frais de transport, d'alimentation, d'eau, etc. Nungu (2010) a pourtant démontré que, pour être efficaces, les indemnités financières doivent s'appuyer sur un système de classification des zones rurales par rapport aux zones urbaines réellement représentatif des différences entre les zones et des niveaux de difficulté des conditions de vie. Selon ses recherches, l'attraction et la rétention des enseignants passent par une redéfinition du concept même de ruralité :

The need is urgent to revisit the conceptualization and definition of hardship with a view to adopting an expansive view of the hardships experienced by teachers and schools in remote rural areas in Kenya. Such a holistic naming should necessarily include the experiences and voices of grassroots stakeholders such as teachers, school administrators, parents, and even students.³³ (Nungu, 2010, p. 16)

Des chercheurs proposent, à partir d'une revue de littérature sur les meilleures stratégies pour améliorer les conditions de vie des enseignants en zones rurales en Afrique, que :

Le succès de la stratégie des mesures d'accompagnement dépendra non seulement d'un ciblage adéquat, mais également de la quantité relative des incitations et des coûts d'opportunité de rester dans une zone rurale. Dans le ciblage, quatre classifications peuvent être utilisées. Ce sont : les enseignants en milieu urbain, les enseignants en milieu semi-urbain, les enseignants en milieu rural et les enseignants en milieu rural éloigné. Cette classification sera utilisée pour déterminer le type et le montant des indemnités d'inconfort/de difficulté. (Adedeji et Oliniyan, 2011, p. 79)

Le Burkina Faso, à l'instar de plusieurs autres pays dans le monde, a donc besoin de redéfinir le concept de ruralité afin de pouvoir faire une distinction plus fine entre les zones rurales, les zones urbaines et les zones semi-urbaines. Le classement actuel s'appuie sur des divisions administratives qui ne sont pas représentatives des variations au sein du pays et qui ne tiennent pas compte de l'éloignement. Les enseignants ont actuellement l'impression de n'avoir aucun bénéfice associé à une affectation en zone rurale éloignée puisque leurs collègues affectés dans les petites villes reçoivent les mêmes indemnités. Une reformulation de ce classement permettrait d'assurer que ces distinctions soient représentatives des conditions de vie et de travail, et que les indemnités qui y sont associées présentent un réel avantage significatif pour les enseignants en poste dans les zones les plus difficiles et éloignées des villes.

³³ « Il y a un besoin urgent de revoir la conceptualisation et la définition des difficultés [associées aux zones rurales] dans le but d'adopter une vision étendue des difficultés rencontrées par les enseignants et les écoles Le besoin est urgent de revoir la conceptualisation et la définition des difficultés dans le but d'adopter une vision étendue des difficultés rencontrées par les enseignants et dans les écoles dans les régions rurales éloignées au Kenya. Une telle définition holistique devrait nécessairement inclure les expériences et les voix des acteurs de base tels que les enseignants, les administrateurs scolaires, les parents et même les étudiants.

Le rapport de l'UNESCO-BREDA (2009) souligne également que les retards de paiement des indemnités sont fréquents, dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, notamment anglophones, où les recherches se sont concentrées. Nous confirmons que le système d'indemnités du Burkina Faso présente lui aussi des difficultés associées aux retards, accentuées par les situations de mobilité des enseignants qui impliquent souvent des réajustements qui peuvent s'étaler sur plusieurs années. Le système de gestion des indemnités est ainsi marqué par le manque de réactivité et les lenteurs dans le traitement des dossiers. De plus, les entretiens avec les enseignants ont montré que la constitution des dossiers d'indemnités est un processus long, complexe, et coûteux qui contribue à ralentir le système.

Finalement, plusieurs recherches suggèrent que l'offre de compensations non-salariales peut jouer un rôle important dans l'attraction et la rétention des enseignants (Adedeji et Oliniyan, 2011; Craig et al., 1998; McEwan, 1999; Mulkeen et Chen, 2008; Nungu, 2010). L'idée est de construire en ensemble d'incitatifs salariaux et non-salariaux qui permettent de maximiser les bénéfices sur l'attraction et la rétention des enseignants en zones rurales :

[It] highlights the necessity of designing a package of incentives—monetary and non-monetary—which maximizes recruitment benefits at a minimal cost to the educational system. This can only be accomplished through country-specific empirical work of the sort described in the previous section, because schooling contexts and teacher preferences will differ widely across countries.³⁴(McEwan, 1999, p. 857-858)

De manière générale, outre la mise à disposition de logements aux enseignants, les auteurs recommandent la mise en place de mesures non financières telles que les congés d'étude, l'accès à des formations, les indemnités de transport accordées aux enseignants des zones les plus éloignées (Mulkeen et Chen, 2008). Au Burkina Faso, les entretiens avec les enseignants et l'importance des enjeux associés à la proximité familiale suggèrent que des compensations non-salariales telles que des allocations de transport et des congés d'études pourraient être efficaces, mais probablement non-suffisantes. Plusieurs enseignants ont mentionné l'importance des difficultés associées au manque d'eau potable et d'électricité, qui contribuent beaucoup aux difficultés vécues dans les zones rurales les plus reculées. Il pourrait être intéressant que l'État réfléchisse à des moyens permettant de faciliter l'accès des enseignants à l'achat d'une plaque

³⁴ Cela souligne la nécessité de concevoir un ensemble d'incitations - monétaire et non-monétaire - qui maximise les avantages du recrutement à un coût minimal pour le système éducatif. Cela ne peut être réalisé que dans le cadre d'un travail empirique spécifique pour chaque pays, tel que décrit dans la section précédente, car les contextes scolaires et les préférences des enseignants diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. (Notre traduction)

solaire, permettant un accès minimal à l'électricité, et en travaillant de concert avec les communes pour faciliter l'accès à l'eau potable à une distance raisonnable de l'école. De plus, plusieurs enseignants ont mentionné que l'accès à davantage de formation continue pourrait leur permettre de pallier au fait qu'ils ont peu accès à de la documentation, que la participation aux activités de formation continue est souvent difficile et que la supervision pédagogique est peu fréquente pour ceux qui sont affectés dans les zones les plus reculées.

La mise à disposition de logements de maîtres est également un instrument mal adapté au contexte local des zones rurales de la région de l'Est : les communes n'ont pas les ressources nécessaires pour construire et entretenir ces logements et les logements disponibles pour les enseignants sont, en grande majorité, considérés comme non décents. Plusieurs enseignants doivent ainsi se loger dans des familles ou à même l'école, puisque les enseignants non logés peinent à trouver des maisons décentes à louer dans les villages, malgré leur indemnité de logement. Cette problématique associée aux logements de maîtres est la même que celle qui ressort dans les principales recherches réalisées dans le contexte africain : la majorité des pays éprouvent des difficultés très importantes pour offrir des logements décents aux enseignants en poste en zones rurales en raison de difficultés structurelles et financières (Cobbold, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008 ; Nungu, 2010 ; UNESCO-BREDA, 2009). Au Burkina Faso, l'État a fait le choix de décentraliser complètement la gestion de la construction et de l'entretien des logements de maîtres au niveau des communes, mais nos résultats montrent que les ressources financières dédiées à la construction des logements de maîtres restent encore majoritairement gérées au niveau central. Les ressources financières n'ont donc pas suivi la décentralisation vers les communes. Il est donc nécessaire que l'État rende effectif le transfert des ressources financières prévues pour la construction et l'entretien des logements.

Tous les auteurs reconnaissent que l'offre de logements de maître est un outil essentiel pour attirer et retenir les enseignants.

Where teachers cannot live near the school, they are likely to spend a lot of time traveling, often to the detriment of their school work. Housing is particularly important for female teachers. In Malawi, official education data reveal a strong association between the availability of housing in an area and the presence of female teachers in the school.³⁵ (Mulkeen et Chen, 2008, p. 23)

³⁵ Lorsque les enseignants ne peuvent pas vivre près de l'école, ils sont susceptibles de passer beaucoup de temps à voyager, souvent au détriment de leur travail à l'école. Le logement est particulièrement important pour les enseignantes. Au Malawi, les données officielles sur l'éducation révèlent une forte association entre la disponibilité du logement dans une région et la présence d'enseignantes dans l'école. (Traduction de l'auteur)

Dans nos entrevues, les femmes ont en effet semblé attacher plus d'importance à la présence et à la qualité d'un logement de maître, ce qui peut être mis en parallèle avec le fait qu'elles ont souvent des enfants ou que l'absence de logement peut les obliger à résider chez des hommes, ce qui peut poser de sérieux problèmes socioculturels pour celles-ci, qu'elles soient mariées ou non. Des études plus approfondies pourraient permettre de vérifier s'il existe un lien entre la présence des femmes et la disponibilité des logements en zones rurales au Burkina Faso, comme c'est le cas au Malawi. Le Burkina Faso vient d'innover en mettant en place, au début de l'année 2016, un nouveau système de gestion des logements de maîtres, permettant aux communes de louer les logements aux enseignants en fonction de tarif pré-établis variant selon les zones. Les enseignants pourront ainsi avoir accès à des logements à faibles coûts dans les zones les plus reculées, et les communes auront des ressources financières pour assumer la construction et l'entretien des logements. Il serait intéressant d'étudier l'efficacité de ce nouveau système de gestion des logements de maîtres à court, moyen et long terme.

Finalement, la régionalisation du recrutement et des affectations ne permet pas de recruter suffisamment de candidats pour répondre aux besoins exprimés par les régions pour pourvoir tous les postes vacants. Cette faiblesse réfère au niveau centralisé de la mise en œuvre du recrutement, qui est sous la responsabilité du ministère responsable de la fonction publique. On l'a vu, la région de l'Est, par exemple, attire de manière importante les enseignants originaires de cette région (42 % des enseignants de notre cohorte). Ce résultat confirme les conclusions de plusieurs auteurs selon lesquels il est plus facile d'attirer des enseignants ayant une expérience personnelle et des racines familiales dans une région donnée (Black et al., 1993 ; Cobbold, 2006 ; Mulkeen et Chen, 2008).

Dans plusieurs pays, des instruments permettant le recrutement ciblé d'enseignants originaires des régions sont utilisés pour attirer et retenir les enseignants dans les zones rurales, notamment au niveau du recrutement pour la formation des maîtres. Nous l'avons vu, le fait d'avoir une expérience personnelle dans une zone et la proximité familiale sont reconnus pour avoir des effets positifs sur l'attraction et la rétention (Mulkeen, 2006). Au Ghana, par exemple, un système de parrainage a été mis en place, au niveau des districts locaux, pour faciliter l'accès des jeunes de leur communauté à des programmes de formation des maîtres par le biais d'une

bourse d'étude et d'incitatifs non-salariaux (paiement des frais de formation, des livres, des frais de transport, etc.), associée à un contrat les obligeant à revenir enseigner dans ces districts pour une période minimale de trois ans (Cobbold, 2006). Des instruments similaires sont utilisés au Kenya également (Nungu, 2010). Ce type d'instrument s'avère prometteur, mais implique souvent une diminution des critères d'accès à la formation initiale pour permettre à des jeunes moins scolarisés d'avoir accès à la formation. De plus, pour être efficaces, de plus en plus de recherches s'accordent à dire que ce mécanisme devrait s'accompagner d'autres mesures, notamment une meilleure sélection des candidats, basée sur leur motivation intrinsèque envers le travail en zone rurale, l'intégration dans la formation de stages pratiques au sein de la communauté où ils seront affectés, la mise en place d'incitatifs financiers pour la formation continue et l'évolution de carrière. Ces mesures sont censées permettre de maintenir la loyauté des enseignants envers le district après la période du contrat (Adedeji et Oliniyan, 2011 ; Cobbold, 2006).

Ce type d'instrument pourrait être pertinent au Burkina Faso, notamment pour les régions les plus difficiles à pourvoir, telles que l'Est, le Sahel et le Sud-Ouest. Cependant, il implique un accroissement important du bassin d'élèves détenteurs du BEPC, qui correspond au niveau académique minimal pour l'entrée en formation. En effet, parmi ces régions où les pénuries sont les plus aiguës, deux d'entre elles (le Sahel et l'Est) font également partie des régions où les taux bruts de scolarisation post-primaire sont les plus bas ; dans la région de l'Est, par exemple, seulement 22,9 % des élèves sont admis en 6^e, qui correspond à la première année du 1^{er} cycle du secondaire (MESS, 2013). De plus, les trois régions se caractérisent par des taux d'achèvement du post-primaire particulièrement bas : 14% des élèves atteignent ainsi la dernière année du 1^{er} cycle du secondaire (MESS, 2013), comparativement à une moyenne de 21,4% au niveau national. Cependant, ces faibles taux d'achèvement masquent une réalité encore plus grave : ces élèves n'obtiennent pas tous le diplôme sanctionnant les études de 1^{er} cycle du secondaire (BEPC) et permettant d'accéder, entre autres, aux ENEP. Les taux de réussite aux épreuves écrites du BEPC sont actuellement très bas : en 2016, pour la région de l'Est, sur 597 candidats au BEPC, seulement 124 ont été admis. Pourtant, le nombre d'inscrits en dernière année était de plus de 6000 élèves en 2013 (MESS, 2013). Il est clair que le bassin de candidats potentiels originaires de la région de l'Est et répondant actuellement aux critères d'admission pour la formation des maîtres dans les ENEP et les EPFEP est trop restreint.

La fait que les régions où la demande d'enseignants est la plus importante soient parmi celles où les taux de scolarisation du 1^{er} cycle du secondaire sont les plus bas entraîne un défi supplémentaire pour permettre le recrutement d'enseignants qui soient originaires de ces régions. De plus, cela a pour conséquence que des étudiants ayant validé leurs quatre années du 1^{er} cycle du secondaire restent sans diplômes. Ces jeunes, qui ont complété leur cycle, mais qui voient leurs perspectives d'emploi freinées par l'absence d'un diplôme certificatif, pourraient potentiellement constituer un bassin de candidat intéressant pour des parrainages au niveau des communes. D'ailleurs, de plus en plus d'écoles professionnelles au Burkina Faso ont maintenant pour critère d'admission la réussite de la dernière année du 1^{er} cycle du secondaire ou l'obtention du BEPC. Au-delà de la nécessité d'élargir l'accès à l'enseignement post-primaire et d'améliorer les taux de promotion, il pourrait s'agir d'une option intéressante pour les zones rurales, permettant ainsi à des jeunes, dont les projets d'avenir en raison de leur échec à l'examen certificatif du BEPC, d'avoir une opportunité de formation qui leur garantit un travail dans leur commune d'origine, par exemple. Il s'agirait d'une solution qui pourrait permettre d'élargir le bassin de candidats potentiels pour l'enseignement en zones rurales, sans pour autant diminuer réellement le niveau académique requis pour l'entrée en formation.

Au-delà de ces difficultés d'attraction au niveau de la région, les difficultés de rétention des enseignants se posent avec encore plus d'acuité, d'abord entre les régions, où une mobilité importante est observée des régions les plus éloignées et difficiles vers les régions les plus centrales et les plus développées, mais également à l'intérieur même des régions, où les écoles, les CEB et les provinces les plus éloignées et isolées, et où les conditions de vie sont les plus difficiles peinent à retenir les enseignants. Les problèmes de sureffectifs d'enseignants, autrefois observés à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, sont maintenant observables dans les villes des régions, ce qui contribue à accentuer la demande d'enseignants pour les zones rurales. Ces résultats confirment qu'au-delà d'une problématique d'iniquité entre régions, les problèmes d'attraction et de rétention sont beaucoup plus importants entre zones rurales et urbaines. De plus, nous observons qu'au fil des années, les enseignants quittent les zones jugées les plus difficiles au profit de celles où les conditions de vie sont meilleures. Cela a pour effet que les enseignants d'expérience quittent les zones les plus défavorisées, qui doivent accueillir les enseignants sans expérience recevant une première affectation obligatoire au terme de leur formation. Ainsi, les zones rurales les plus éloignées et les plus difficiles sont constamment aux

prises avec des postes vacants, un fort roulement du personnel et des enseignants plus jeunes et peu expérimentés. Les femmes sont d'ailleurs majoritaires dans les profils de mobilité urbaine ; elles sont les seules à avoir obtenu des affectations en zones urbaines dans des régions différentes de celle pour laquelle elles ont été recrutées et sont majoritaires dans toutes les trajectoires urbaines.

Les recherches de Mulkeen et Chen (2008) se sont penchées sur la question de la mobilité des enseignants des zones rurales vers les villes au Lesotho, au Mozambique, en Tanzanie et en Ouganda. Leurs résultats montrent que les enseignants demandent des mutations vers les villes principalement pour des raisons de rapprochement entre époux, de la poursuite des études et de la proximité de soin de santé en cas de maladie. Ils ajoutent également que les gestionnaires au niveau local tendent souvent, par compassion, à affecter les enseignants en ville malgré l'absence d'un poste vacant. Plusieurs pays, dont le Mozambique, vivent des problématiques associées à la concentration des enseignants au niveau local autour des villes ou des plus gros villages. Ces problématiques sont particulièrement importantes chez les femmes, dont plusieurs refusent les affectations en zones rurales. Notre recherche permet de confirmer que les enseignants burkinabè demandent des nouvelles affectations pour les mêmes raisons, soit pour le rapprochement des époux, des problèmes de santé, la poursuite des études pour eux-mêmes ou leurs enfants, mais que la cause la plus fréquente qui est évoquée est le rapprochement familial. Au Burkina Faso, la proximité familiale semble être un élément incontournable à prendre en compte pour atteindre les objectifs liés à l'attraction et la rétention des enseignants en zones rurales. De plus, le fait d'être originaire de la région est une variable influençant positivement la rétention des enseignants dans la même région. Cependant, ce n'est pas nécessairement le cas au sein de la région : les femmes et les enseignants originaires de la région tendent à être particulièrement très mobiles au sein de la région, et ils sont surreprésentés dans les trajectoires de mobilité urbaine intra-régionale. Maintenant qu'il est reconnu que la RRA permet d'attirer les enseignants dans les régions les plus difficiles, et que cet instrument est particulièrement efficace avec les enseignants originaires de la région, il sera important que l'État tente d'améliorer les instruments afin qu'ils permettent de les retenir dans les zones rurales les plus éloignées. Une amélioration du régime indemnitaire ou l'offre de bourse de formation pour avoir accès à de l'avancement professionnel pourraient avoir un impact positif sur, notamment, la stabilisation des enseignants originaires de la région dans les zones rurales.

Il appert que les acteurs éprouvent certaines difficultés dans leur travail de mise en œuvre. Au niveau des indemnités, les difficultés sont associées au manque de ressources humaines, techniques et financières, aux capacités parfois limitées des acteurs locaux, au manque de coordination entre les différents niveaux de structure. Ces difficultés affectent le processus de mise en œuvre et induisent des délais trop longs dans le traitement des dossiers d'indemnité. Au niveau de la mise à disposition des logements de maîtres, il ressort de nos analyses que les ressources financières dédiées à la construction des logements de maîtres restent encore majoritairement gérées au niveau central et que, dans le cas où les ressources sont effectivement transférées aux communes, des difficultés structurelles peuvent entraver la réalisation des projets de construction et de réhabilitation des logements de maîtres et ainsi entraver la capacité des acteurs des communes à mettre en œuvre l'obligation de mise à disposition d'un logement de maître aux enseignants des zones rurales.

D'autres difficultés de mise en œuvre entraînent de nombreuses irrégularités, principalement dans les mutations des enseignants. Ces irrégularités ont été observées par les acteurs et les enseignants, puis confirmées par nos analyses des trajectoires. Il ressort de toutes nos analyses que les affectations pour nécessités de service ouvrent la porte aux pressions sur les acteurs de la mise en œuvre pour l'obtention des meilleures affectations au profit de certains enseignants. Ces pratiques résultent en un sentiment d'injustice chez les enseignants, une normalisation des pratiques de contournement des règles de mutation, mais surtout un déséquilibre important du système d'offre et de demande d'enseignant dans le système éducatif. En effet, des enseignants se retrouvent affectés là où il n'y a aucun besoin, ce qui engendre des vacances de postes supplémentaires. Il est ressorti de nos analyses que les irrégularités dans les affectations des enseignants ont surtout lieu au sein des CEB, au profit des écoles des zones rurales, ainsi qu'entre CEB, vers les CEB les plus proches des villes. Les femmes tendent également à obtenir plus facilement une affectation en ville.

Les difficultés associées à la mise en œuvre font écho aux travaux de recherche sur la décentralisation en Afrique, notamment ceux dirigés par l'IIPE et qui ont porté plus spécifiquement sur les pays d'Afrique de l'Ouest francophones (De Grauwe et Lugaz, 2007). Depuis les premières réformes de la décentralisation en Afrique, les capacités des acteurs sont au cœur des nombreux débats sur son efficacité (Ahmad, Devarajan, Khemani et Shah, 2005). Tout d'abord, les difficultés observées dans la mise en œuvre des instruments associées aux

relations entre les structures déconcentrées, aux faibles capacités des acteurs et à la non-effectivité des transferts financiers vont dans le même sens que plusieurs résultats de recherches sur les faiblesses de la décentralisation en Afrique subsaharienne (Ahmad et al., 2005 ; De Grauwe et Lugaz, 2007 ; Ouédraogo, 2003) : les acteurs locaux manquent de ressources dans la majorité des pays étudiés, les faibles capacités de certaines administrations locales expliquent les grandes disparités entre les localités quant à la qualité et l'accès des services et le manque de transparence dans la gestion locale des ressources met en évidence l'inefficacité des mesures de régulations de l'État. Selon ces auteurs, l'État

Dans un contexte où elles ne concernent pas seulement les ressources financières et matérielles, mais également les compétences professionnelles une intervention de l'État est indispensable. Celle-ci devrait consister d'une part en un mécanisme efficace visant à « rendre compte », qui permettrait d'informer sur l'évolution des disparités et les besoins des unités déconcentrées, et d'autre part, en un ensemble d'activités d'appui aux bureaux locaux et aux écoles faisant partie d'un plan de développement professionnel. (De Grauwe et Lugaz, 2007, p. 633)

Au Burkina Faso, ces mécanismes de reddition de comptes seraient pertinents, non seulement en ce qui concerne l'utilisation des ressources financières, mais surtout pour rendre compte du travail réalisé, notamment en matière de gestion des demandes d'indemnités et des logements de maîtres. Le fait de rendre des comptes pourrait avoir un impact sur la responsabilisation des acteurs, mais également permettre à l'État de faire l'état des besoins, par exemple, en termes d'amélioration des capacités. Une prise de conscience doit également s'opérer quant à la complexité de certaines démarches impliquant les administrations locales, notamment quant à la gestion des indemnités. Les démarches associées à la constitution puis au traitement des dossiers sont complexes et impliquent les acteurs en deux temps. Une simplification de ces procédures pourrait grandement aider les acteurs dans leur travail et contribuer à rendre le système d'indemnité plus réactif et à diminuer les retards dans le traitement des dossiers. La mise en place de régulations pourrait également avoir un impact sur les irrégularités observées dans les affectations des enseignants.

Certains auteurs ont effectivement mis au jour les liens étroits entre la décentralisation de la gestion des enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne, et l'augmentation de la corruption et du clientélisme dans les affectations des enseignants. Ainsi,

Un grand nombre de pays ont envisagé de décentraliser le processus de recrutement des enseignants au niveau local. La décentralisation de l'affectation des enseignants comporte des avantages et des risques. Plus le système est local, plus il a de probabilités de connaître les besoins de l'école, et d'apporter une réponse rapide et flexible aux besoins. Cependant, une structure locale ouvre la porte à une influence abusive possible de personnes puissantes sur les décisions d'affectation, en particulier dans les pays disposant d'une

capacité administrative limitée au niveau du district et au niveau local (Hallak, 1990). En Afrique, les administrateurs opérant au niveau local sont souvent exposés à la pression de personnalités influentes dans les communautés locales, et il est possible de les voir prendre des décisions partiales. Il est nécessaire de disposer de systèmes améliorés d'automatismes régulateurs pour assurer équité, justice et efficacité dans l'affectation des enseignants au niveau du pays (Gottelmann-Duret, 1998, p.43). (Mulkeen, 2006, p. 16)

Nos résultats confirment ces résultats de recherche et permettent de mettre en évidence la multitude de légitimités qui organisent les rapports sociaux au Burkina Faso, et plus particulièrement au niveau local. Comme l'explique Ouédraogo (2006, p. 10), un chercheur s'étant intéressé au rôle des élites locales dans la décentralisation au Burkina Faso :

En tant que réforme politique visant un transfert de pouvoirs du niveau central vers le niveau local, la décentralisation propulse aux commandes des collectivités territoriales nouvellement créées de nouveaux acteurs locaux. Comme dans tout processus d'ordre social, les élites sont appelées à jouer un rôle décisif dans la gestion des affaires locales. Ces élites locales, qu'elles soient modernes (responsables d'associations de développement, fonctionnaires « ressortissants » de la région, députés...) ou traditionnelles (chefs traditionnels, notables...), peuvent se présenter soit comme des facteurs de changement social, soit, au contraire, se révéler de puissants facteurs de freinage, voire de blocage des changements attendus.

Dans le contexte étudié, soit la région de l'Est, les élites tendent à jouer un rôle qui s'apparente à celui du représentant de la population : en intercédant en la faveur de certains enseignants auprès des représentants de l'État, par exemple, les autorités locales renforcent leur légitimité au niveau local. Les acteurs locaux sont ainsi amenés « à négocier dans l'adversité les espaces de liberté que leur reconnaît la loi » (Ouédraogo, 2006, p. 22). Ces espaces de libertés des acteurs locaux se matérialisent dans les règles (ou l'absence de règles dans ce cas précis) entourant les affectations pour nécessité de service. On l'a vu, ce type d'affectation ouvre la voie à des décisions partiales résultant souvent en des affectations de certains enseignants en zones urbaines ou dans les zones les moins éloignées et les moins difficiles. Il semble que ce soit au niveau des communes que les problématiques soient les plus importantes, ce qui est logique puisque c'est à ce niveau que les légitimités des acteurs des structures de l'État et des élites locales se confrontent.

Pratiquement tous les acteurs et les enseignants plaident pour un resserrement des règles d'affectation pour nécessité de service afin d'assurer l'équité de tous les enseignants et de freiner la démotivation engendrée par les affectations arbitraires. L'encadrement des affectations pour nécessité de service ou leur transfert, du moins en partie, vers les commissions d'affectation, pourrait permettre une régulation de « l'espace de liberté négocié » des acteurs locaux, diminuant les zones de négociation possible et renforçant du même coup l'efficacité et l'équité des affectations des enseignants. Selon plusieurs enseignants, un système d'affectation plus

équitable les motiverait à rester plus longtemps dans les zones rurales puisqu'ils auraient la certitude de pouvoir accéder à une mutation en toute équité, selon les règles établies, au terme de leurs années de service obligatoires. Certains acteurs de la mise en œuvre ont mentionné l'importance de la flexibilité associée aux affectations pour nécessité de service pour faire face aux imprévus : des règles pourraient toutefois être créées pour encadrer ces demandes et obliger les acteurs à rendre des comptes sur la légitimité de ces affectations. Nos résultats ont montré que les acteurs de la mise en œuvre et les enseignants accordent beaucoup de crédibilité et de légitimité aux Commissions d'affectations : des avenues intéressantes pourraient être explorées pour utiliser ces opinions positives comme leviers pour faciliter le transfert de la gestion d'une bonne partie des affectations pour nécessités de services à ces commissions.

5.3 Recommandations

Tout au long de notre processus de recherche, nous avons souhaité inscrire celle-ci dans une perspective d'amélioration des politiques : au-delà de la contribution aux connaissances dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, notre recherche visait ainsi à apporter une contribution à la résolution d'un problème concret, soit la pénurie d'enseignants en zones rurales au Burkina Faso, en s'appuyant sur des résultats de recherche scientifique. Nos résultats de recherche nous ont permis d'approfondir et de contextualiser les solutions les plus pertinentes qui émanent de la littérature sur les pénuries d'enseignants en zones rurales en Afrique subsaharienne, nous permettant de proposer des pistes d'amélioration qui se veulent les plus pertinentes possible dans le contexte spécifique du Burkina Faso.

Nous l'avons vu dans le chapitre 2, des initiatives très prometteuses et particulièrement pertinentes pour le Burkina Faso ont émergé des principales recherches sur le sujet (Adedeji et Oliniyan, 2011; Bennell, 2004; Bourdon et Nkengne Nkengne, 2007; Chudgar, 2015; Chudgar et al., 2014; Cobbold, 2006; Duthilleul, 2007; McEwan, 1999; Mulkeen, 2006; Mulkeen et Chen, 2008; Nungu, 2010). Nous retenons, notamment, la pertinence des instruments permettant de lier les opportunités d'avancement de carrière aux affectations obligatoires en zones rurales, au renforcement du système de recrutement, notamment par le biais du recrutement ciblé de candidats des zones rurales ; l'amélioration et la consolidation de l'offre d'incitatifs financiers

et non-financiers et de l'offre de formations spécialisées sur les thèmes associés à l'enseignement en milieu rural, et notamment sur l'enseignement multigrade.

Des suggestions plus précises d'amélioration des instruments en place ont également émergé des entretiens avec les acteurs et les enseignants. Les acteurs de la mise en œuvre suggèrent d'améliorer les politiques existantes en resserrant les règles d'affectation pour nécessité de service afin de renforcer l'équité entre tous les enseignants, en révisant le découpage des zones et la variation des montants du régime indemnitaire afin de le rendre vraiment attractif et en accordant une priorité à la construction et l'entretien de logements décents pour les enseignants des zones rurales. Chez les enseignants, outre les mêmes suggestions que les acteurs de la mise en œuvre en ce qui concerne les affectations par nécessité de service, les indemnités et les logements de maîtres, ceux-ci soulèvent l'importance de donner accès à des formations continues, notamment à du matériel d'autoformation, mais également de l'accès à du matériel pédagogique pertinent et des efforts visant à la sensibilisation des populations face à la scolarisation des enfants. De plus, ils soulèvent l'importance de l'amélioration globale des conditions de vie et d'enseignement dans les zones rurales. L'accès à l'électricité, à l'eau potable et à des moyens de transport apparaît comme un élément incontournable pour les attirer et les retenir dans les zones les plus difficiles. Ces suggestions s'inscrivent dans la problématique globale du développement rural ou de l'amélioration des conditions de vie dans les zones rurales; elles interpellent donc des ministères autres que le MENA.

La confrontation entre nos résultats de recherche et la littérature nous a enfin permis d'identifier les principaux leviers sur lesquels reposent les résultats actuels des instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales, mais également d'identifier les pistes d'amélioration possibles pouvant permettre de surmonter les contraintes entravant l'atteinte des objectifs de l'État. Toutes nos suggestions s'inscrivent dans une même perspective : faire évoluer les instruments d'une vision à court terme de réponse aux besoins d'enseignants à une vision à moyen et long terme. Ces recommandations, qui ont été introduites dans les sections précédentes, sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 39: Pistes d'amélioration des instruments

Recrutement, affectations et mobilité des enseignants	<ol style="list-style-type: none"> 1) Établir des règles pour encadrer et limiter au maximum les affectations pour nécessité de service ; 2) Transférer les affectations pour nécessité de service non urgentes aux Commissions d'affectations ;
Formation initiale et continue	<ol style="list-style-type: none"> 3) Mettre en place un système spécial permettant de recruter dans les ENEP des jeunes originaires des zones rurales les plus éloignées sur la base de la réussite de leur dernière année du 1^{er} cycle du secondaire. Associer ces recrutements à une bourse permettant de faciliter la formation initiale et d'un contrat obligeant les élèves à revenir enseigner dans leur commune pour un nombre d'années déterminé (par exemple, 5 ans) ; 4) Offrir des bourses de formation à certains enseignants qui souhaitent évoluer vers des emplois d'IP, de conseillers pédagogiques ou d'inspecteur, assorties de contrats à durée déterminée engageant les enseignants à revenir dans une commune précise ; 5) Intégrer dans la formation initiale de tous les enseignants un module sur les particularités de l'enseignement en zones rurales et sur l'enseignement multigrade ; 6) Créer des partenariats avec des organisations internationales pour offrir du matériel d'autoformation aux enseignants des zones rurales ;
Rémunération et avantages	<ol style="list-style-type: none"> 7) Revoir le classement des localités dans les différentes zones (rurales et éloignées, rurales, semi-urbaines, urbaines) afin de s'assurer qu'il soit représentatif des niveaux de difficulté des conditions de vie et de travail ; 8) Augmenter la différence entre indemnités offertes dans les zones les plus difficiles et celles offertes dans les zones urbaines et semi-urbaines ; 9) Offrir des compensations non-salariales, sous forme de « kit », pour les enseignants affectés dans les zones rurales les plus difficiles, comprenant, selon les cas, une lampe solaire, des filtres à eau, et un vélo pour faciliter les déplacements dans les villages ; 10) Offrir des allocations de transport aux enseignants des zones rurales les plus éloignées ; 11) Automatiser et simplifier les procédures relatives à la constitution et au traitement des dossiers d'indemnité ; 12) Poursuivre les processus de transfert financiers associés à la construction et à l'entretien des logements de maîtres ;
Gestion et leadership	<ol style="list-style-type: none"> 13) Responsabiliser plus de femmes dans des postes de directrices d'écoles ; 14) Augmenter les ressources allouées à la supervision pédagogique ; 15) Poursuivre les efforts visant à renforcer les capacités de gestion des acteurs des structures déconcentrées et des acteurs locaux. 16) Assurer la mise à disposition de matériel pédagogique pour les écoles rurales ; 17) Poursuivre la sensibilisation des populations rurales à l'importance de la scolarisation des enfants.

Ces 17 recommandations visent principalement à améliorer les instruments existants, notamment la régionalisation du recrutement et des affectations, les indemnités salariales et les logements de maîtres, mais également à en créer de nouveaux, notamment en matière de formation. Nous proposons également certaines mesures indirectement liées à l'attraction et la rétention des enseignants en zones rurales, mais qui peuvent avoir un impact positif à ce chapitre : il s'agit de la responsabilisation de plus de femmes dans les postes de direction d'établissement, de l'augmentation des ressources allouées à la supervision pédagogique, de la poursuite des

efforts visant le renforcement des capacités de gestion des acteurs des structures déconcentrées et de l'utilisation des données pour faire un suivi longitudinal des enseignants.

Cette dernière recommandation est particulièrement importante. En effet, le Burkina Faso a su développer un système de production de données assez efficace dans le secteur éducatif. La qualité des données produites s'améliore chaque année, mais elles restent peu utilisées. Nous sommes persuadée que les acteurs du MENA et les chercheurs nationaux ont les compétences requises pour utiliser ces données pour renseigner et améliorer les politiques en matière de gestion des enseignants.

Nos recommandations permettent de cibler plus particulièrement les candidats originaires des régions les plus difficiles à pourvoir en enseignants. Elles ne sont pas exhaustives, et des analyses à plus long terme pourraient permettre de les rendre encore plus pertinentes. Les 17 recommandations ont toutefois le mérite, pour la plupart, d'être assez simples à mettre en œuvre. Certaines d'entre elles impliquent un investissement financier, notamment en ce qui concerne les transferts financiers, les sommes allouées à la supervision pédagogique, les bourses et les « kits » ; nous croyons cependant qu'un reclassement des zones dans le régime indemnitaire pourrait permettre de récupérer certaines sommes actuellement versées à des enseignants pour des postes en zones rurales alors qu'ils sont en réalité affectés en ville. Pour les autres recommandations, elles ont peu d'implications financières.

CONCLUSION

Pour conclure cette thèse, nous faisons d'abord un retour sur les différents chapitres, pour ensuite discuter des difficultés rencontrées dans la réalisation de ce travail et identifier des pistes futures de recherche.

Au premier chapitre, nous avons fait état des différentes dimensions associées aux enjeux des pénuries d'enseignants dans les zones rurales des pays en développement, et plus particulièrement d'Afrique subsaharienne, afin de situer le contexte et la pertinence de nos questions de recherche. Nous avons d'abord présenté une perspective historique du contexte des pénuries d'enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne, permettant de mettre en évidence les défis particuliers pour l'Afrique francophone. Nous avons ensuite mis l'accent sur l'un des pays qui présentant les défis les plus importants en matière d'augmentation de l'offre éducative et de pénuries d'enseignants, soit le Burkina Faso. Nous avons constaté que les défis liés aux enseignants depuis l'indépendance étaient particulièrement importants dans les zones rurales, en raison des besoins créés par l'augmentation de la couverture scolaire, mais également des défis associés à l'attraction et à la rétention des enseignants dans ces zones. Ces réflexions ont soutenu l'élaboration de nos questions de recherche, interrogeant les instruments utilisés par le Burkina Faso pour répondre à la demande d'enseignants dans ses zones rurales, à la façon dont ils sont mis en œuvre et à leurs effets sur l'attraction, le recrutement et la rétention des enseignants.

Au second chapitre, nous avons ainsi discuté des concepts associés à notre objet de recherche, en vue d'identifier les modèles qui guideraient notre recherche. Dans un premier temps, une recension des écrits nous a permis d'inscrire notre recherche dans une approche théorique particulière, celle de l'analyse des politiques publiques. Nous avons montré l'intérêt de nous centrer sur l'analyse de la mise en œuvre, notamment par le biais de l'analyse des interactions entre les dimensions de la politique, des lieux de sa mise en œuvre et des acteurs, pour comprendre ce qui fonctionne le mieux dans un contexte particulier. Par la suite, une

recension d'écrits sur la gestion des enseignants dans les zones rurales a permis de clarifier ces politiques et leur contexte d'application, nous permettant finalement de proposer un modèle inédit pour l'analyse de la mise en œuvre des politiques de gestion des enseignants en zones rurales.

Dans le chapitre 3 nous avons décrit notre processus de recherche, s'articulant autour de nos deux objectifs de recherche, à savoir : 1) Identifier les instruments d'action publique ; et 2) Documenter comment ils sont mis en œuvre et avec quels effets sur l'attraction et la rétention des enseignants dans ces zones.

Les résultats de notre enquête-terrain sont présentés dans le chapitre 4, qui s'articule autour des deux questions qui ont guidé notre démarche de recherche. Dans la première partie, sur la base de l'analyse documentaire et de l'analyse des données d'entretiens, nous avons décrit les instruments d'action publique mis en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales burkinabè. Dans la deuxième partie, nous nous sommes attardée au processus de mise en œuvre de ces instruments d'action publique, tout d'abord en analysant le processus de mise en œuvre et les interactions entre les instruments, les lieux et les acteurs, puis en décrivant les effets de la mise en œuvre sur l'attraction et la rétention des enseignants. Nous avons présenté six profils de trajectoires qui permettent de mettre au jour les stratégies des enseignants.

Finalement, le chapitre 5 a été l'occasion pour nous de discuter nos résultats à la lumière de notre cadre théorique. Nous avons identifié et discuté des leviers les plus pertinents pour l'amélioration des instruments, mais également des principales contraintes qui entravent la mise en œuvre des instruments. Cette démarche nous a amenée à formuler 17 recommandations pour l'amélioration des instruments visant à attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales.

Chaque démarche de recherche est unique et comporte ses limites, ses choix, ses obstacles, qui obligent le chercheur à repenser ce qu'il croyait pourtant avoir arrêté. La présentation de notre enquête-terrain l'a bien mis de l'avant ; dans le contexte particulier de notre recherche, soit le Burkina Faso, plusieurs adaptations ont été réalisées en cours de recherche, que ce soit pour rendre nos méthodes plus pertinentes ou surmonter des obstacles qui se présentaient à nous. Ces « voies de contournement » nous ont parfois amenée à faire des découvertes imprévues qui ont contribué à enrichir la recherche. Nous souhaitons ici présenter ces limites et ces adaptations qui ont marqué notre démarche, qui sont essentiellement d'ordre méthodologique.

Nous souhaitons d'abord discuter de la pertinence de l'utilisation du modèle d'analyse proposé par Honig (2006), qui fut le fil conducteur de l'ensemble de nos analyses. À différentes étapes de notre recherche, nous avons été confrontée au fait que la circularité du modèle nous amenait à faire d'innombrables boucles dans l'analyse, d'une dimension à l'autre, afin de mettre au jour toute la finesse des interactions entre elles. À un moment, nous avons eu la crainte qu'une impression de redondance puisse se dégager des résultats. Nous avons cependant vu, au fil de nos analyses, émerger des résultats inattendus et particulièrement pertinents qui, nous en sommes maintenant convaincue, n'auraient probablement pas émergé dans le contexte d'une analyse plus linéaire. C'est justement de la profondeur de l'analyse qu'il permet que le modèle de Honig (2006) prend toute sa pertinence, particulièrement dans un contexte aussi complexe et peu renseigné que celui qui caractérise le Burkina Faso. C'est d'ailleurs cette profondeur qui nous a amenée à proposer, entre autres, une analyse fine de l'évolution historique des politiques de gestion des enseignants. Il s'agit d'une des contributions importantes de notre recherche : à notre connaissance, ce type d'analyse n'avait jamais été réalisé pour un pays d'Afrique subsaharienne francophone.

L'une des limites méthodologiques de notre recherche a trait à certaines contraintes du terrain qui ont eu des impacts sur la constitution de nos échantillons, sur la réalisation des entretiens et sur le choix de restreindre notre étude à une seule région. En effet, en raison des contraintes de temps et de ressources financières disponibles, nous avons restreint notre étude à une seule région du Burkina Faso. Nous avons donc choisi la région de l'Est, reconnue pour ses pénuries d'enseignants et ses difficultés à attirer et retenir les enseignants. Il aurait cependant été très pertinent de réaliser une étude comparative avec une seconde région attirant et retenant avec plus de facilité les enseignants dans les zones rurales. Ce type de comparaison aurait pu faire émerger des nouvelles perspectives associées aux leviers et aux contraintes de la mise en œuvre des instruments. Nous retenons cette idée pour des futures recherches.

Nous avons également dû adapter notre échantillon d'enseignants au cours de la recherche. En effet, il nous a été impossible d'avoir accès à certaines enseignantes que nous souhaitons pouvoir interviewer, notamment en raison du fait qu'elles avaient pu changer de région avant leurs six années d'affectation obligatoires. Avec le recul, nous croyons toutefois qu'il n'est pas évident que ces enseignantes nous auraient informée sur les réelles motivations et sur les moyens utilisés pour obtenir des changements de région, ce qui était, à l'époque,

interdit. Les difficultés rencontrées pour la logistique des séjours dans les différentes provinces ont eu pour conséquence que nous n'avons pu remplacer les enseignants qui ne se sont jamais présentés. Il nous était en effet impossible de prolonger nos séjours en raison de l'organisation nécessaire pour les transports et l'hébergement. Nous considérons cependant que le fait de n'avoir pu interroger ces enseignants n'a pas eu de réel impact sur nos résultats puisque nos données.

Parallèlement, nous n'avons pas pu nous déplacer, comme il était escompté au départ, pour rencontrer les enseignants directement dans leur milieu. Nous avons prévu qu'il serait difficile de nous déplacer vers les villages reculés, mais nous n'avons pas anticipé que l'insécurité et les difficultés associées à l'hébergement dans les villages se combindraient à cette difficulté. Pour cette raison, nous avons dû modifier notre stratégie initiale et utiliser la voie hiérarchique pour convoquer les enseignants pour les entrevues dans les chefs-lieux des provinces. Ce rapport hiérarchique, qui s'infiltré en quelque sorte dans la relation entre l'intervieweur et l'interviewé, peut entraîner un biais en affectant le discours des enseignants, notamment en ce qui a trait aux critiques du travail de mise en œuvre des acteurs. Il s'agit d'une forme de biais lié au contexte de l'entretien (Poupart, 1997) avec lequel nous avons dû composer. Pour réduire les effets de ce biais, nous avons entre autres pris soin de préciser au début et à la fin de l'entrevue que le contenu des entretiens était confidentiel et nous avons pris soin de formuler les questions de sorte que les sujets ne se sentent pas en conflit de loyauté avec leur supérieur hiérarchique. Il s'agit cependant d'une limite réelle, bien que nous ayons constaté que les enseignants aient quand même eu, pour la plupart d'entre eux, un discours très critique sur le travail des acteurs de la mise en œuvre. Il semble donc que nous ayons pu instaurer un climat de confiance permettant de surmonter, du moins en partie, cette limite.

Les attaques étant très fréquentes sur les routes, nous étions particulièrement à risque en raison des sommes d'argent importantes que nous devons porter avec nous en raison de l'absence de banques à l'intérieur de la région. Ces sommes étaient pourtant nécessaires pour payer les frais associés aux déplacements des enseignants. Pour toutes ces raisons, nous avons été obligée de restreindre nos déplacements. Les provinces de la Tapoa et du Kompienga, notamment, n'ont pu être visitées en raison des risques élevés d'attaque sur les routes au moment de notre enquête-terrain. Nous croyons cependant que les nouvelles données recueillies dans ces deux provinces n'auraient pas permis d'ajouter de nouveaux résultats significatifs à notre

recherche. En effet, chez les enseignants, les discours variaient peu d'une province à l'autre et nous observions, après trois provinces, une certaine saturation des données. Nous croyons donc que la diversité des enseignants rencontrés a permis de dépasser cette limite.

La dernière limite importante observée est associée au manque de robustesse de notre base de données, qui nous a obligée à renoncer à la réalisation de certaines analyses quantitatives. Les bases de données, et particulièrement les plus anciennes, comportent en effet des erreurs qui rendaient parfois difficile leur traitement. Nous avons passé beaucoup de temps à consolider notre base de données, mais il est presque certain que certaines erreurs subsistent. Il s'agit de la limite la plus importante de notre recherche. Nous avons cependant porté une attention particulière afin de repérer les incohérences dans les trajectoires des enseignants et d'éliminer toutes les données qui nous semblaient erronées. Nous croyons avoir fait tous les efforts possibles pour nous rendre notre base de données la plus robuste possible, malgré ses failles évidentes.

Nous souhaitons, pour terminer, souligner le grand intérêt de l'analyse des trajectoires des enseignants comme outil méthodologique dans l'analyse des effets de la mise en œuvre des politiques enseignantes. Cet outil, bien qu'il soit celui pour lequel les données ont été les plus difficiles à collecter, fut encore plus productif que prévu. Avec le recul, nous regrettons de n'avoir pu accorder plus de temps à la collecte de données, ce qui nous aurait permis de recueillir d'autres données, notamment au niveau des directions régionales, pour nous permettre de consolider la base de données. Par ailleurs, nous espérons avoir la chance de pouvoir continuer à analyser les trajectoires de notre cohorte d'enseignants afin de vérifier si nos conclusions résistent à des analyses à long terme. Finalement, nous croyons qu'il serait très intéressant de réaliser une analyse plus vaste des trajectoires, à partir d'un échantillon national. De plus, dans notre recherche, nous nous sommes basée sur 2008 comme année d'intégration ; avec la multiplication des voies d'accès à la formation enseignante, il serait intéressant d'intégrer cette variable aux analyses afin de vérifier si, par exemple, les trajectoires des enseignants issus des ENEP et des EPFEP sont similaires. Finalement, il est clair que cet outil méthodologique peut encore être raffiné et qu'il est adaptable à plusieurs contextes différents, africains ou occidentaux.

Annexe 1 : Cartographie de la CITE du Burkina Faso

Année scolaire de référence: 2008													
ID	Titre du programme	Conditions minimales d'admission	Diplômes, accréditation ou certification	National			Niveau de la CITE 97	CITE				Observations	
				Age d'entrée théorique	Durée théorique (en années)	Ce programme fait-il partie de l'éducation obligatoire?		CITE97 Type d'enseignement ultérieur	Orientation du programme ou position dans la structure nationale des diplômes et des titres	Age d'entrée théorique	Durée théorique (en année)		Utilisé pour les indicateurs de l'ISU
1	Enseignement préscolaire formel	3 ans	na	3	3	N	Éducation préprimaire	0	na	na	3	3	
2	Enseignement primaire	6 ans	Certificat d'enseignement primaire (CEP)	6	6	O	Enseignement primaire	1	na	na	6	6	Premier niveau de l'éducation de base et premier palier de l'enseignement de base obligatoire (6 à 16 ans).
3	Enseignement post primaire général	CEP	Brevet d'études du premier cycle (BEPC)	12	4	O	Premier cycle de l'enseignement secondaire	2	A	G	12	4	L'enseignement post primaire est le deuxième et dernier palier de l'obligation scolaire qui va de 6 à 16 ans. Le post primaire général va de 12 à 15 ans.
4	Enseignement post primaire technique et professionnel	CEP	Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)	12	4	O			B	P			Cet enseignement qui est dans la tranche 6 à 16 ans fait partie de l'obligation scolaire. L'âge d'entrée est de 13 ans car ce sont les plus âgés qui rentrent en formation technique et professionnelle.
5	Formation professionnelle	CEP	Diplôme professionnel du premier cycle du secondaire	12	1-2	O			C	T			Cet enseignement qui est dans la tranche 6 à 16 ans fait partie de l'obligation scolaire. L'âge d'entrée est de 13 ans car ce sont les plus âgés qui rentrent en formation technique et professionnelle.
6	Enseignement secondaire général ou second cycle	BEPC	Baccalauréat (BAC)	16	3	N	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	3	A	G	16	3	La première année d'étude de l'enseignement secondaire ou second cycle fait partie de l'obligation scolaire.
7	Enseignement secondaire technique second cycle	BEPC	BAC technique	16	3	N			B	La première année d'étude de l'enseignement secondaire ou second cycle fait partie de l'obligation scolaire.			
8	Enseignement secondaire professionnel second cycle (BAC professionnel)	BEP	BAC professionnel	18	2	N			T	La plupart des élèves y entrent à 19 ans car on y oriente les élèves les plus âgés.			
9	Enseignement secondaire professionnel second cycle (BEP)	BEPC, CAP	Brevet d'études professionnelles (BEP)	16	2	N				C			L'âge d'entrée est de 18 ans. Le diplôme obtenu est professionnel et il est fonction de la nature de la formation. Par exemple, pour la formation initiale des enseignants du primaire, on obtient DFENEP, c'est-à-dire diplôme de formation de l'école nation
10	Formation professionnelle	BEPC	Diplôme professionnel du deuxième cycle du secondaire	18	1-3	N							
11	Formation professionnelle post secondaire	BAC	Diplôme professionnel	19	1-3	N	Enseignement post-secondaire non-supérieur	4	B	P	19	1-3	Le diplôme obtenu est professionnel et il est fonction de la nature de la formation. Pour les infirmiers on a le diplôme des infirmiers brevetés par exemple, etc.

12	Enseignement supérieur (DEUG)	BAC	Diplôme universitaire d'études générales (DEUG)	19	2	N	Premier cycle de l'enseignement supérieur	5	A	Intermédiaire	19	2	Diplôme d'ingénieur; par exemple, Ingénieur du développement rural. Accès avec DEUG = 3 ans de formation. Accès avec licence = 2 ans de formation.
13	Enseignement supérieur (Licence)	DEUG	Licence	21	1	N				Premier diplôme	21	1	
14	Formation professionnelle (Ingénieur)	DEUG, Licence	Ingénieur	21-22	2-3	N				Deuxième diplôme	21-22	2-3	
15	Enseignement supérieur (Maîtrise)	Licence	Maîtrise	22	1	N					22	1	
16	Enseignement supérieur (DESS)	Maîtrise	Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS)	23	1	N					23	1	
17	Enseignement supérieur (DUT/BTS)	BAC/ BAC technique / BAC professionnel	Diplôme universitaire de technologie (DUT) / Brevet de technicien supérieur (BTS)	19-20	2-3	N				B	Premier titre	19-20		2-3
18	Enseignement supérieur (DEA)	Maîtrise	Diplôme d'études approfondies (DEA)	23	1	N	Deuxième cycle de l'enseignement supérieur	6	na	na	23	1	
<p>G = Général P = Pré-professionnel T = Technique ou professionnel na = non applicable A, B, C = Options de Destination</p> <p>N.B: Les cartographies représentent la correspondance entre la structure nationale et le cadre international (CITE). Afin de produire des indicateurs comparables à l'échelle internationale, l'ISU calcule les taux de participation pour les niveaux 0 à 3 de la CITE, basés sur l'âge d'entrée et la durée présentés dans les colonnes K et L (CITE), qui peuvent être différents des colonnes E et F (national). Cependant, pour l'enseignement supérieur, l'ISU utilise une formule standard pour calculer le taux brut de scolarisation (TBS), dans laquelle la population utilisée est celle du groupe d'âge correspondant aux cinq années postérieures à l'âge de la fin de l'enseignement secondaire (Ex : si l'âge de fin de l'enseignement secondaire est de 17 ans, le groupe d'âge utilisé pour le TBS supérieur sera de 18-22).</p>													

Source : Institut de statistique de l'UNESCO

Annexe 2 : Autorisation de recherche

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE
ET DE L'ALPHABÉTISATION
SECRETARIAT GÉNÉRAL



BURKINA FASO
UNITÉ - PROGRÈS - JUSTICE

Ouagadougou, le 08 DEC. 2013

Le Secrétaire Général

A

002842
N°...../MENA/SG

**Madame la Directrice régionale
de l'Éducation nationale et de
l'Alphabétisation de l'Est**

Fada N'Gourma

Objet : Collecte de données

Dans le cadre de la rédaction de sa thèse au Ph.D en administration de l'éducation, Madame Geneviève SIROIS, étudiante canadienne passera dans vos structures pour la collecte de ses données.

Aussi, voudrai-je vous inviter à prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'accueillir et lui faciliter le travail.

Je sais compter sur la collaboration de toutes et de tous.

Gnagna BE n° 2013-1447 du
9/12/2013

Gourma BE 2013-1450 du 9/12/2013

Komondjari BE 2013-1449 du 9/12/2013

Kompienga BE n° 2013-1448 du 9/12/2013

Tapoa BE n° 2013-1446 du 9/12/2013

Le Secrétaire général en mission,
Le Directeur général de l'Éducation
de base assurant l'intérim

Annexe 3 : Formulaire de consentement

FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

- Titre de la recherche :** Attirer, recruter et retenir les enseignants en zones rurales : une analyse des politiques du Burkina Faso en la matière
- Chercheure :** Geneviève Sirois, candidate au Ph.D en administration de l'éducation, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal
- Directeur de recherche:** Martial Dembélé, professeur agrégé, département d'administration et fondements de l'éducation, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal

A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

1. Objectifs de la recherche

Ce projet de recherche vise à établir un diagnostic des politiques mises en place pour attirer, recruter et retenir les enseignants dans les zones rurales burkinabè et documenter leur fonctionnement

2. Participation à la recherche

La participation à cette recherche consiste à rencontrer la chercheure pour une entrevue individuelle de 30 à 90 minutes à une date, à un moment et dans un lieu que vous choisirez. Cette entrevue portera sur votre expérience des politiques d'affectation des enseignants en zones rurales, auxquelles vous êtes ou avez été associé (e) d'une façon ou d'une autre. Dans cette optique, vous avez été sélectionnés en raison de votre implication dans le processus de mise en œuvre de ces politiques ou de votre appartenance à une cohorte d'enseignants recrutés en 2008 pour le compte de la région de l'Est.

L'entrevue sera enregistrée en audio, puis transcrite.

3. Confidentialité

Les renseignements que vous nous donnerez demeureront confidentiels. Les entrevues seront transcrites pour analyse et les enregistrements effacés dès le dépôt de la thèse, soit au maximum un an et demi après la fin de la collecte de données. Les transcriptions seront conservées dans un classeur qui se ferme à clé et situé dans un local de l'Université de Montréal qui se ferme également à clé. Elles seront détruites 7 ans après la fin de la collecte de données, prévue pour mars 2014. Seule la chercheure y aura accès durant cette période.

4. Avantages et inconvénients

En participant à cette recherche, vous ne courez pas de risques ou d'inconvénients particuliers, à l'exception du temps consacré à la recherche. Vous pourrez contribuer à l'avancement des connaissances les politiques de gestion des enseignants en zones rurales et ainsi participer à la mise en place de politiques plus efficaces pour assurer la disponibilité d'enseignants en quantité suffisante pour scolariser tous les enfants burkinabè.

5. Droit de retrait

Votre participation est entièrement volontaire. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps, sur simple avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec le chercheur, au numéro de téléphone indiqué à la dernière page de ce document. Si vous vous retirez de la recherche, les données qui auront été recueillies avant votre retrait seront détruites.

6. Compensation

Il n'est pas prévu d'offrir une compensation aux participants à cette recherche. Toutefois, pour les enseignants qui encourent des frais pour un déplacement inévitable, ceux-ci seront remboursés en fonction des normes établies par leur structure d'attache.

7. Diffusion des résultats

La diffusion des résultats de la recherche se fera par le biais de plusieurs activités :

- partage des résultats avec les participants pour rétroaction éventuelle ;
- présentation du rapport de recherche aux administrations locales impliquées dans la recherche, mais également aux structures éducatives intéressées (ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation, administrations locales d'autres régions ou provinces) ;
- des communications lors de congrès scientifiques ;
- au moins un article dans une revue scientifique ;
- la thèse, déposée dans Papyrus.

B) CONSENTEMENT

Je déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir obtenu les réponses à mes questions sur ma participation à la recherche et comprendre le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de cette recherche. Après réflexion et un délai raisonnable, je consens librement à prendre part à cette recherche. Je sais que je peux me retirer en tout temps sans aucun préjudice, sur simple avis verbal et sans devoir justifier ma décision.

Je consens à ce que les données anonymisées recueillies dans le cadre de cette étude soient utilisées pour des projets de recherche subséquents de même nature, conditionnellement à leur approbation éthique et dans le respect des mêmes principes de confidentialité et de protection des informations

Oui	Non
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Signature : _____ Date : _____

Nom : _____ Prénom : _____

Je déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature du chercheur
(ou de son représentant) : _____ Date : _____

Nom : _____ Sirois _____ Prénom : _____ Geneviève _____

Pour toute question relative à la recherche ou pour vous retirer du projet, vous pouvez communiquer avec Geneviève Sirois, étudiante à la faculté des sciences de l'éducation de l'Université de Montréal, aux numéros de téléphone : [redacted] (Burkina Faso) ou [redacted] (Canada), ou encore à l'adresse courriel :

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal, au numéro de téléphone (514) 343-2100 ou à l'adresse courriel suivante : ombudsman@umontreal.ca (**l'ombudsman accepte les appels à frais virés**).

Votre collaboration est précieuse pour la réalisation de la recherche et nous vous remercions d'y participer.

Un exemplaire du formulaire d'information et de consentement signé doit être remis au participant

Annexe 4 : Guide d'entretien – acteurs de la mise en oeuvre

1. DONNÉES SOCIOPROFESSIONNELLES
1.1 Fonction professionnelle
1.2 Structure d'attache, principales responsabilités
1.3 Années d'ancienneté
1.4 Fonction occupée précédemment
1.5 Connaissance de la région
2. LES POLITIQUES
2.1 Identifier les instruments publics utilisés pour attirer, recruter et retenir les enseignants
2.2 Mise en œuvre des instruments
2.3 Moyens utilisés pour s'assurer d'une bonne mise en œuvre de la politique
2.4 Moyens utilisés pour transmettre l'information aux enseignants
2.5 Pertinence des fondements et des moyens alloués à la politique
2.6 Les éléments associés aux politiques pouvant entraver l'attraction et la rétention des enseignants.
3. LES STRUCTURES ET LES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE
3.1 Acteurs et structures mandatés pour la mise en œuvre
3.2 Structures/acteurs réellement responsables de la mise en œuvre
3.3 Les capacités/compétences des structures de mise en œuvre
3.4 Caractéristiques des structures qui peuvent influencer la mise en œuvre
4. LES RESSOURCES DE LA MISE EN ŒUVRE
4.1 Ressources dédiées formellement pour la mise en œuvre
4.2 Identifier les ressources réellement octroyées
4.3 Adéquation avec les ressources formellement octroyées
4.5 Les capacités/compétences des acteurs de la mise en œuvre
5. LES LIEUX : LA RÉGION DE L'EST
5.1 Décrire les caractéristiques des zones rurales burkinabè, de la région de l'Est et de ses zones rurales
5.2 Caractéristiques des conditions de vie et de travail des enseignants dans la région de l'Est
5.3 Adéquation entre la politique et les caractéristiques du marché de l'emploi des enseignants
5.4 Adéquation entre la politique et les spécificités des zones rurales de la région de l'Est
5.5 Caractéristiques du contexte local pouvant entraver la mise en œuvre de la politique
6. SYNTHÈSE
6.1 Les contraintes pour la mise en œuvre de la politique
6.2 Les contraintes à l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales
6.3 Les leviers pour la mise en œuvre de la politique
6.4 Les leviers à l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales

Annexe 5 : Guide d'entretien – enseignants

1. DONNÉES SOCIOPROFESSIONNELLES
1.6 Informations personnelles : âge, état matrimonial, nombre d'enfants.
1.7 Informations sur le lieu de naissance
1.8 Conditions actuelles : logement de maître, allocations spéciales
2. LES TRAJECTOIRES DES ENSEIGNANTS
2.1 Description et explication de la trajectoire professionnelle depuis la première affectation
2.2 Motivations expliquant le choix de la région de l'Est
2.3 Intensions face à une possible demande de changement de région
2.4 Vision à long terme de leur carrière (affectations, avancement, etc.)
3. LES POLITIQUES
3.1 Identifier les instruments publics mis en place par l'État pour attirer, recruter et retenir les enseignants
3.2 Opinion sur la pertinence des instruments mis en œuvre
3.3 Impacts des instruments sur la trajectoire
4. LES STRUCTURES ET LES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE
4.1 Acteurs et structures mandatés pour la mise en œuvre
4.2 Les capacités/compétences des structures de mise en œuvre
4.3 Caractéristiques des structures qui peuvent influencer la mise en œuvre
5. LES LIEUX : LA RÉGION DE L'EST
5.1 Décrire les caractéristiques de la région de l'Est et de ses zones rurales
5.2 Caractéristiques des conditions de vie et de travail des enseignants dans la région de l'Est
5.3 Pertinence des instruments par rapport aux spécificités des zones rurales de la région de l'Est
6. SYNTHÈSE
6.1 Les contraintes à l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales
6.2 Les leviers à l'attraction et la rétention des enseignants dans les zones rurales

BIBLIOGRAPHIE

- ADEA/FAO. (2005). *Des enseignants pour les populations rurales en Afrique. Rapport du Séminaire ministériel sur l'éducation pour les populations rurales*. Addis-Abeba, Éthiopie : ADEA/FAO.
- Adedeji, S. O. et Oliniyan, O. (2011). *L'amélioration des conditions des enseignants et de l'enseignement en milieu rural en Afrique*. Addis-Abeba, Éthiopie : UNESCO-IICBA.
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S. et Shah, S. (2005). *Decentralization and Service Delivery* (World Bank Policy Research Working Papers n° 3603). Washington, DC : World Bank.
Repéré à
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/CorereReadings/Ahmad.pdf>
- Ankrah-Dove, L. (1982). The deployment and training of teachers for remote rural schools in less-developed countries. *International Review of Education*, 28(1), 3–27. Repéré à
<http://link.springer.com/article/10.1007/BF00597756>
- Arnold, M. L., Newman, J. H., Gaddy, B. B. et Dean, C. B. (2005). A look at the condition of rural education research: Setting a difference for future research. *Journal of Research in Rural Education*, 20(6). Repéré à <http://jrre.psu.edu/articles/20-6.pdf>
- Badoh, A. (2009, avril). Enseignement de base : L'ouverture des classes multigrades suspendue - leFaso.net, l'actualité au Burkina Faso. *Sidwaya*. Repéré à
<http://lefaso.net/spip.php?article31224>
- Bennell, P. (2004). *Teacher motivation and incentives in Sub-Saharan Africa and Asia*. Repéré à
<http://www.eldis.org/fulltext/dfidtea.pdf>
- Bernard, J.-M., Tiyaab, B. K. et Vianou, K. (2004). *Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC*. Repéré à
http://www.rag.sn/sites/www.confemen.org/IMG/pdf/papier_profils_enseignants.pdf
- BIE. (2011). *Données mondiales de l'éducation. Burkina Faso* (n° VII Ed.). Repéré à
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Burkina_Faso.pdf
- Black, H., Govinda, R. et Kiragu, F. (1993). *School improvement in the developing world: an evaluation of the Aga Khan Foundation programme*. (Scottish Council for Research in Education). Edinburgh (GB).

- Bourdon, J. et Nkengne, A. P. (2007). Les enseignants contractuels: Avatars et fatalités de l'Éducation pour Tous. Dans *Séminaire international: « La professionnalisation des enseignants de l'éducation de base: les recrutements sans formation initiale »*. Repéré à <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00284354/>
- Boutin, G. (1997). *L'entretien de recherche qualitatif*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Boylan, C. (2010). Staffing rural schools: A new perspective. Dans *Demographic Change in Australia's Rural Landscapes* (p. 329–351). Dordrecht : Springer Netherlands. Repéré à http://link.springer.com/10.1007%2F978-90-481-9654-8_14
- Chudgar, A. (2015). Association between Contract Teachers and Student Learning in Five Francophone African Countries. *Comparative Education Review*, 59(2), 261–288. Repéré à <http://www.jstor.org/stable/10.1086/680351>
- Chudgar, A., Chandra, M. et Razzaque, A. (2014). Alternative forms of teacher hiring in developing countries and its implications: A review of literature. *Teaching and Teacher Education*, 37, 150–161. Repéré à <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0742051X13001571>
- Cobbold, C. (2006). Attracting and retaining rural teachers in Ghana : the premise and promise of a district sponsorship scheme. *Journal of Education for Teaching*, 32(4), 453–469.
- Cogneau, D. (2003). Colonisation, School and Development in Africa-An Empirical Analysis. *DT DIAL*, (1). Repéré à <http://www.dial.ird.fr/content/download/49178/377873/version/1/file/2003-01.PDF>
- Collin, S. et Meunier, H. (2009, 18 novembre). *Analyse de données qualitatives... QDA Miner ou NVivo? Quel outil d'analyse qualitative utiliser?* Université de Montréal.
- Combessie, J.-C. (2011). L'entretien semi-directif. *Repères*, 5e éd., 24-32. Repéré à http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=DEC_COMBE_2007_01_0024
- Commaille, J. (2010). Sociologie politique : l'action publique. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po. Repéré à <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-599.htm>
- Commission interinstitutions de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous. (1990). *Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux : Une vision pour les années 90*. New York : Commission interinstitution.
- Commission nationale pour l'UNESCO. (1989). *Le développement de l'éducation au Burkina Faso. 1986-1988*. Genève : UNESCO-BIE.
- CONFEMEN et MEBA. (2009). *Étude PASEC Burkina Faso. Les apprentissages scolaires au Burkina Faso : les effets du contexte, les facteurs pour agir*. Ouagadougou : CONFEMEN/MEBA.
- Cooper, J. et Alvarado, A. (2006). *Preparation, recruitment and retention of teachers (éd. Education policy series)*. Paris : UNESCO.
- Coordination des cinq syndicats du MENA. (2011). *Problématique du recrutement régional des enseignants du Burkina Faso*. Repéré à http://www.snea-b.csfef.org/IMG/docx/PROBLEMATIQUE_DU_RECRUTEMENT_REGIONAL_DES_ENS

- Coordination des cinq syndicats du MENA. (2016, 6 janvier). Affectations pour nécessité de service au MENA : «Un crime contre l'avenir du système éducatif». *L'Observateur Paalga*. Ouagadougou. Repéré à <http://www.lobservateur.bf/index.php/societe/item/4716-affectations-pour-necessite-de-service-au-mena-un-crime-contre-l-avenir-du-systeme-educatif>
- Craig, H. J., Kraft, R. J. et du Plessis, J. (1998). *Teacher development : making an impact* (p. 1). The World Bank. Repéré à <http://documents.worldbank.org/curated/en/275761468758373557/Teacher-development-making-an-impact>
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil.
- Darling-Hammond, L. et Youngs, P. (2002). Defining 'highly qualified teachers' : what does 'scientifically-based research' actually tell us? *Educational Researcher*, 31(9), 13–26.
- De Grauwe, A. et Lugaz, C. (2007). Décentralisation de l'éducation en Afrique francophone de l'Ouest : Réalités et défis au niveau local. *International Review of Education*, 53(5-6), 613-638. Repéré à <http://link.springer.com/10.1007/s11159-007-9055-y>
- Dembélé, M., Mellouki, M., Gauthier, C., Abillama, F., Grandbois, A. et Gladys-Bijang, S.(2005). *Étude sur la formation et la gestion des enseignants du primaire en Afrique de l'ouest*. Washington D.C. : Banque mondiale.
- Deslauriers, J.-P. et Kérisit, M. (1997). Le devis de recherche qualitative. Dans *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 85-111). Montréal : Gaétan Morin.
- DRENA-Nord. (2015). Référentiel des pièces constitutives des dossiers d'indemnités. Repéré à https://drenanord.files.wordpress.com/2015/01/tc3a9lc3a9charger-rc3a9fc3a9rentiel-des-pic3a8ces-constitutives-des-dossiers-d_indemnitc3a9s.pdf
- Duthilleul, Y. (2007). *Lessons learnt in the use of 'contract' teachers*. Paris : UNESCO-IIEP.
- Dye, T. R. (1998). *Understanding public policy* (9th ed). Upper Saddle River, N.J : Prentice Hall.
- Fessler, R. (1995). Dynamics of Teacher Career Stages. Dans T. Guskey et M. Huberman (dir.), *Professional Development in Education: New Paradigms and Practices* (p. 171–192). New York : Teachers College Press.
- Forum mondial sur l'éducation. (2000). *Cadre d'action de Dakar. L'Éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs*. Dakar : Sénégal.
- Forum mondial sur l'éducation. (2015). *Éducation 2030. Déclaration d'Incheon et Cadre d'action Vers une éducation inclusive et équitable de qualité et un apprentissage tout au long*. Repéré à http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/ED_new/pdf/DRAFT-FFA-FR.pdf
- Glenn, N. D. (2005). *Cohort analysis* (2e ed., vol. 5). Sage Publications.
- Grossman, E. (2010). Acteur. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris.

- Guarino, C. M., Santibanez, L. et Daley, G. A. (2006). Teacher Recruitment and Retention : A Review of the Recent Empirical Literature. *Review of Educational Research*, 76(2), 173–208.
- Haggstrom, G., Darling-Hammond, L. et Grissmer, D. (1988). *Assessing teacher supply and demand*. Santa Monica, CA : Rand, Center for the Study of the Teaching Profession.
- Harguindeguy, J.-B. (2010). Cycle (Policy cycle). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Hattie, J. (2012). *Visible learning for teachers: Maximizing impact on learning*. London, NY : Routledge.
- Hill, M. et Hupe, P. L. (2009). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. London, NY : SAGE.
- Honig, M. I. (dir.). (2006). *New directions in education policy implementation: confronting complexity*. Albany : State University of New York Press.
- Hood, C. C. (1983). *The tools of government*. London, NY : MacMillan.
- Huberman, A. M., Grounauer, M. M. et Marti, J. (1992). *The lives of teachers*. London : Cassell.
- IPE-Pôle de Dakar. (2013). *Principaux indicateurs. Burkina Faso*. Repéré à https://www.iipe-poledakar.org/sites/default/files/fields/country_id_file/burkina_faso_0.pdf
- INSD. (2010a). *Concepts et méthodes – Administration du territoire*. Repéré à l'URL. Repéré à <http://www.insd.bf/fr/>
- INSD. (2010b). *Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples*. Ouagadougou, Burkina : INSD. Repéré à <https://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR256/FR256.pdf>
- INSD. (2016). *La région de l'Est en chiffres*. Repéré à http://www.insd.bf/n/contenu/statistiques_regions/regions_en_chiffres_en_2015/reg_en_chiffres_Est_2015.pdf
- ISU. (2006). *Les enseignants et la qualité de l'éducation: suivi des besoins mondiaux d'ici 2015*. Montréal, Québec : UNESCO-ISU.
- ISU. (2009). *Indicateurs de l'éducation. Directives techniques*. Repéré à www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-fr.pdf
- ISU. (2011a). *La demande mondiale d'enseignants au primaire - Mise à jour 2011*. Repéré à http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/demande_mondiale_enseignants_2011.aspx
- ISU. (2011b). *Le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne. Relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité*. Montréal, Québec : ISU. Repéré à <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance-11-fre.pdf>
- ISU. (2011c). Profil général – Burkina Faso. Repéré à <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx>
- ISU. (2012a). Centre de données. Repéré à <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx>

- ISU. (2012b). Glossaire. Repéré à <http://glossary.uis.unesco.org/glossary/fr/home>
- ISU. (2014). *Recherche enseignants formés pour garantir le droit de chaque enfant à l'enseignement primaire. Document de politique 15 / Fiche d'information 30*. Repéré à <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs30-teachers-fr.pdf>
- ISU. (2016a). *Bulletin d'information de l'ISU*. Repéré à <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/FS39-teachers-2016-fr.pdf>
- ISU. (2016b). Centre de données. Repéré à <http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?queryid=142&lang=fr#>
- ISU. (2016c). L'Atlas de l'UNESCO sur les enseignants du primaire. Repéré à <http://tellmaps.com/uis/teachers/#!/tellmap/-1209350075?lang=fr>
- ISU. (2016d). Profil-pays. Burkina Faso. Repéré à <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?SPSLanguage=FR&code=BFA®ioncode=40540>
- ISU. (2016e). *Teachers projection for primary*. Montréal, Québec : ISU.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. North Scituate, Mass : Duxbury Press.
- Kamano, P. J., Rakotomalala, R., Bernard, J.-M., Husson, G. et Reuge, N. (2010). *Les défis du système éducatif Burkinabè en appui à la croissance économique*. Washington, D.C : BIRD/Banque mondiale.
- Kane, O. (2012). Épistémologie de la recherche qualitative en terrains africains: considérations liminaires. *Recherches qualitatives*, 31(1), 152–173. Repéré à <http://www.academia.edu/download/32930459/2012RecherchesQualitatives.pdf>
- Karsenti, T. et Savoie-Zajc, L. (2004). *La recherche en éducation : étapes et approches*. Sherbrooke : Éditions du CRP.
- Klees, S. J., Samoff, J. et Stromquist, N. P. (2012). *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives*. Rotterdam : Sense Publishers.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. et Savard, J.-F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques: France, Suisse, Canada*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Koudougou, A. (2012). *Note à l'intention de la ministre de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation*. Fada N'Gourma.
- Kyelem, M. (2016). *Rapport national sur les enseignants contractuels. Burkina Faso. Document de travail*. Ouagadougou.
- Kyelem, M. et Barro, M. (2007). Le système d'éducation de base burkinabé et ses entraves. Dans *La formation des enseignants dans la francophonie. Diversités, défis, stratégies d'action*. (p. 93–104). Montréal : AUF.
- Labé, O., Dembélé, M., Sirois, G., Motivans, A. et Bruneforth, M. (2013). Half a Century of Education Progress in Africa (1960-2010). *African and Asian Studies*, 12, 30–63.
- Lange, M.-F. (2000). Naissance de l'école en Afrique subsaharienne. *Pour*, (165), 51–59. Repéré à

<http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsid=1549999>

- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Repéré à http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_LASCO_2005_01_0011
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2010). Instruments. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. et Singly, F. de. (2012). *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, 61(1), 5. Repéré à <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-5.htm>
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir* (2. éd. rev. et augm). Sainte-Foy, Québec : Presses de l'Université Laval.
- Lessard, C., Desjardins, P.-D., Schwimmer, M. et Anne, A. (2008). Les politiques et les pratiques en éducation : un couplage problématique. Une perspective anglo-américaine. *Carrefour de l'éducation*, 1(25), 155–194.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G. e. B. et G. (1996). *La recherche qualitative. Fondements et pratiques* (2e éd.). Montréal : Éditions Nouvelles AMS.
- Martel, V. (2007). L'inédite portée de la méthodologie qualitative en sciences de l'éducation: réflexion sur les défis de l'observation et de l'analyse de la vie cognitive de jeunes apprenants. *Recherche Qualitatives*, 3. Repéré à http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hors_serie_v3/MartelFINAL2.pdf
- McEwan, P. J. (1999). Recruitment of rural teachers in developing countries : an economic analysis. *Teaching and Teacher Education*, 15, 849–859.
- MEBA. (1999). *Plan décennal de développement de l'éducation de base 2000-2009*. Ouagadougou : MEBA.
- MEBA. (2007). *Plan décennal de développement de l'Éducation de base. Phase II (2008-2010)*. Ouagadougou.
- MEBA. (2010). *Programme de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB). Note de cadrage*. Ouagadougou : MEBA.
- MEBA. (2011). *Annuaire statistique de l'éducation nationale*. Ouagadougou : MEBA.
- Megie, A. (2010). Mise en oeuvre. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po. Repéré à <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01301028>
- MENA. (2012). *Rapport d'élaboration de l'État des lieux de la formation initiale et continue des enseignants et des encadreurs pédagogiques du Burkina Faso*. Ouagadougou.
- MENA. (2013a). *Annuaire statistique de l'éducation nationale 2012-2013*. Ouagadougou : Burkina Faso: MEBA.
- MENA. (2013b). *Document de programme soumis au Partenariat Mondial pour l'Éducation pour*

la mise en oeuvre du Programme de Développement Stratégique de l'Éducation de Base au Burkina Faso. Repéré à <http://www.globalpartnership.org/fr/download/file/fid/51350>

- MENA. (2014). *Annuaire statistique de l'éducation nationale 2013-2014*. Ouagadougou : MEBA.
- MENA. (2016). *Annuaire statistique de l'éducation nationale 2015-2016*. Ouagadougou : Burkina Faso: MEBA.
- Mény, Y. et Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques* (1re éd). Paris : Presses universitaires de France.
- MESS. (2013). *Annuaire statistique des enseignements post-primaire et secondaire 2012-2013*. Ouagadougou : MESS. Repéré à www.cns.bf/IMG/pdf/annuaire_stat_2013_2014__secondaire.pdf
- MESSRS et MEBA. (1992). *Développement de l'éducation : rapport national du Burkina Faso*. Ouagadougou : MESSRS & MEBA.
- Mingat, A. et Suchaut, B. (2000). *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Moisset, J. (2003). Aperçu, historique et contexte actuel. Dans *La gestion des ressources humaines pour la réussite scolaire* (p. 7–37). Québec : PUQ.
- Moon, B. (2007). *Analyse de recherche : Attirer, former et retenir des enseignants efficaces : aperçu global des politiques et des pratiques actuelles*. Paris : UNESCO.
- Mucchielli, A. (2006). *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales* (3e éd. mise à jour et augm.). Paris : Armand Colin.
- Mulkeen, A. (2006). *Des enseignants pour les écoles rurales: un défi pour l'Afrique*. Association pour le développement de l'éducation en Afrique. Repéré à <http://www.adeanet.org/clearinghouse/fr/des-enseignants-pour-les-%C3%A9coles-en-milieu-rural>
- Mulkeen, A. et Chen, D. (2008). *Experiences in Lesotho, Malawi, Mozambique, Tanzania, and Uganda*. Washington, D.C. : The World Bank. Repéré à <http://www.adeanet.org/clearinghouse/fr/des-enseignants-pour-les-%C3%A9coles-en-milieu-rural>
- Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de sciences politiques*, 35(2), 165–189.
- Muller, P. (1996). Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques . *Revue française de science politique*, 46(1), 96–133.
- Muller, P. (2011). *Les politiques publiques: « Que sais-je ? » n° 2534*. Paris : Presses Universitaires de France. Repéré à <https://books.google.ca/books?id=aLUICwAAQBAJ>
- Ndoye, M. (2005). *Recherche et décision politique en éducation : ensemble ou dichotomie? Atelier de réflexion et d'échanges sur la synergie entre chercheurs et décideurs dans le monde de l'éducation au Burkina Faso*. Ouagadougou, Burkina. Repéré à www.idrc.ca/EN/Regions/.../Texte-MamadouNDOYE-ADEA.pdf
- Nkengne Nkengne, A. P. (2010). *De l'information à la prise de décision, analyse du processus de*

politique publique en Afrique francophone : le cas de la politique des enseignants contractuels de l'Etat. Université de Bourgogne, Dijon.

- Nungu, M. (2010). Why Teachers Shun Remote Rural Schools : Re-examining Understandings of Rural Hardships in Kenya. *Journal of Educational Administration and Foundations*, 21(2), 1–18.
- Nungu, M. (2011). *Policy from below: Foregrounding teacher experiences of hardship in remote rural secondary schools in Kenya.* University of Alberta.
- OCDE. (2005). *Le rôle crucial des enseignants. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité (éd. Politiques d'éducation et de formation).* Paris : Éditions OCDE.
- Ouédraogo, H. M. G. (2003). Decentralisation and local governance: experiences from Francophone West africa. *Public Administration and Development*, 23(1), 97-103. Repéré à <http://doi.wiley.com/10.1002/pad.263>
- Ouédraogo, H. M. G. (2006). Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales. *Mondes en développement*, 133(1), 9. Repéré à <http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2006-1-page-9.htm>
- Ouédraogo, M., Millogo, E., Guiré, M. et Kaboré, M. (2009). *Les capacités des communes rurales au Burkina Faso. Naviguer entre l'apprentissage et le pré-requis.* Repéré à http://www.kit.nl/sed/wp-content/uploads/publications/1597_Capacites%20communes%20rurales%20cover.pdf
- Ouoba, V. (2012). *Étude de cas. La régionalisation des enseignants au Burkina Faso: une réponse au défi de l'allocation des enseignants aux écoles.* Ouagadougou, Burkina.
- Özoğlu, M. (2015). Mobility-related teacher turnover and the unequal distribution of experienced teachers in Turkey. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 4, 891–909. Repéré à <http://www.academia.edu/download/38653567/KUYEB.pdf>
- Paillé, P. et Mucchielli, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (3e édition). Paris : Armand Colin.
- Peng, Y. (2015). *The Recruitment and Retention of Teachers in Rural Areas of Guizhou, China* (University of York). Repéré à <http://theses.whiterose.ac.uk/id/eprint/15626>
- Pires, A. P. (1997a). De quelques enjeux épistémologiques d'une méthodologie générale pour les sciences sociales. Dans *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques.* Montréal : Gaétan Morin éditeur. Repéré à http://classiques.uqac.ca/contemporains/pires_alvaro/quelques_enjeux_epistem_sc_soc/enjeux_epistem_sc_soc.html
- Pires, A. P. (1997b). Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique. Dans J. Poupart, L.-H. Groulx, J.-P. Deslauriers, A. Laperrière, R. Mayer et A. Pires (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 113–169). Montréal : Gaétan Morin.
- PNUD. (2015). *Human Development Report.* New York, NY : PNUD. Repéré à http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_fr.pdf

- Population Division of United Nations. (2014). Country Profiles: Burkina Faso. *World Urbanization Prospect, the 2014 revision*. Repéré à <https://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/>
- Poupart, J. (1997). L'entretien de type qualitatif : considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, N. Mayer et A. P. Pires (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p. 173-209). Montréal, Québec : Gaetan Morin Éditeur.
- Rolls, S. et Plauborg, H. (2009). Teachers' Career Trajectories : An Examination of Research. Dans M. Bayer, U. Brinkjaer, H. Plauborg et S. Rolls (dir.), *Career Trajectories and Work Lives*. London, NY : Springer.
- Sanou, W. I. (2014, 20 juillet). 3 868 nouveaux enseignants au service de l'éducation nationale. *Sidwaya*. Ouagadougou. Repéré à <http://www.sidwaya.bf/m-1275-3-868-nouveaux-enseignants-au-service-de-l-education-nationale-.html>
- Sauvageot, C. et Dias Da Graça, P. (2005). *Indicateurs pour la planification de l'éducation pour les populations rurales : un guide pratique*. Paris : UNESCO- IPE.
- Service National pour le Développement. (2012). Objectifs. Service National pour le Développement. Repéré 19 avril 2017, à http://snd.bf/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=27
- Sikes, P. J. (1985). The Life Cycle of the Teacher. Dans S. J. Ball et I. Goodson (dir.), *Teachers' lives and careers* (p. 27-60). London ; Philadelphia : Falmer Press.
- SNEA-B et SNESS. (2010). Approche syndicale sur les réformes des systèmes éducatifs: cas du Burkina Faso. Repéré à http://www.snea-b.csfef.org/IMG/doc/ANALYSE_des_REFORMES.doc
- Tanaka, C. (2010). *An Exploration of Teacher Motivation: A Case Study of Basic School Teachers in Two Rural Districts in Ghana*. University of Sussex. Repéré à http://sro.sussex.ac.uk/6292/1/Tanaka,_Chisato.pdf
- Tanaka, C. (2012a). Profile and status of untrained teachers: experiences in basic schools in rural Ghana. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 42(3), 415-438. Repéré à <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03057925.2011.634540>
- Tanaka, C. (2012b). The Exploration of Teacher Incentives. Dans M. Ginsburg (dir.), *Preparation, Practice, and Politics of Teachers. Problems and Prospects in Comparative Perspective* (p. 139-159). Rotterdam, Boston : Sense Publishers. Repéré à http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6209-077-4_8
- Tatto, M. T. (2014). Teachers Working in the Periphery. *Quality Education for All: Community-Oriented Approaches*, 139. Repéré à <https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=lcs0AwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA139&ots=7OLeTfa03p&sig=-Rz3p-PgyBDJREfVUo0JCmgrpDJw>
- Teachers for EFA. (2010). *Les départs de la profession enseignante en Afrique subsaharienne: aspect négligé de la question de l'offre d'enseignants. Analyse de la littérature*. Paris : UNESCO.
- Teachers for EFA. (2014). *Politiques et pratiques relatives aux enseignants dans la perspective de*

- l'Éducation pour Tous. Études de cas du Burkina Faso, du Sénégal et du Togo.* Paris : UNESCO. Repéré à <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002308/230892f.pdf>
- Thoenig, J.-C. (2010). Politique publique. *Dictionnaire des politiques publiques.* Paris : Presses de Sciences Po.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy futures in education*, 3(1), 75–89. Repéré à <http://pfe.sagepub.com/content/3/1/75.short>
- TTISSA. (2010). *Guide méthodologique d'analyse de la question enseignante.* Dakar : UNESCO-BREDA.
- UNESCO. (2009). *Aperçu régional : Afrique subsaharienne. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010.* Paris : UNESCO.
- UNESCO. (2013). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2014. Enseigner et apprendre: atteindre la qualité pour tous.* Paris : UNESCO. Repéré à https://www.google.ca/search?q=rapport+ept+2-14&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=cQo_WJ_nK4iN8QeanqnYDw
- UNESCO. (2015). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2015. Éducation pour tous 2000-2015: Progrès et enjeux.* Paris : UNESCO.
- UNESCO-BREDA. (2009). *La scolarisation primaire universelle en Afrique: le défi enseignant.* Dakar, Sénégal : BREDA.
- UNESCO-IPE et FAO. (2003). *Education for rural development : towards new policy responses.* Paris : UNESCO-IPE & FAO.
- UNESCO-UNECA. (1961). *Final Report. Conference of african states on the development of education in Africa.* Addis Ababa, Ethiopia : UNESCO-UNECA.
- United Nations Population Division. (2014a). Frequently Asked Questions. *World Urbanization Prospects.* Repéré à <https://esa.un.org/unpd/wup/General/FAQs.aspx>
- United Nations Population Division. (2014b). *World Population Prospects: The 2014 Revision and World Urbanization Prospects.* Repéré à <https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>
- Van der Maren, J.-M. (1996). *Méthodes de recherche pour l'éducation.* Bruxelles; Paris : De Boeck Université.
- Vokouma, J. (2014, février). Education : Ecoles sous paillotes dans le Gourma, l'autre visage de l'école burkinabè. *Le Faso.net.* Ouagadougou. Repéré à <http://lefaso.net/spip.php?article58001>
- Wang, A., Coleman, A., Coley, R. et Phelps, R. (2003). *Preparing Teachers Around the World.* Princeton, NJ : Educational Testing Service.
- Wildy, H. et Clarke, S. (2012). Leading a small remote school: In the face of a culture of acceptance. *Education 3-13*, 40(1), 63–74. Repéré à <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03004279.2012.635057>
- World Bank. (1988). *Education in Sub-Saharan Africa : Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion. A World Bank Policy Study.* Washington, D.C : World Bank.
- World Bank. (1992). *Adjusting Educational Policies. Conserving Resources while Raising School Quality.* (World Bank Discussion Papers n° 132). Washington D.C. : World Bank.

World Bank. (2010). *Teacher policies around the World. Objectives, Rationale, Methodological Approach, and Products*. Washington D.C. : World Bank.

Textes législatifs

Arrêté interministériel N° 2000-015/MEBA/MATS portant institution de commission d'affectation du personnel enseignant

Arrêté N° 2003-18/MFB/SG/DGB portant organisation et attribution de la Direction Générale du budget

Arrêté N° 2004/027/MENA/SG/DGEB du 19 mai 2004 portant organisation du mouvement annuel du personnel enseignant

Arrêté N° 2008-0036/MEBA/SG/DRH du 25 avril 2008 portant institution de commissions d'affectation des personnels du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation, pour convenance personnelle

Arrêté N° 2008-0081/MEBA/SG/DGEB/DDEB du 27 juin 2008 portant création des bassins de formation

Arrêté N° 2008-0083/MEBA/SG/DGEB/DDEB du 30 juin 2008 portant organisation et fonctionnement des Groupes d'Animation Pédagogiques (GAP)

Arrêté N° 2008-0084/MEBA/SG/DGEB/DDEB du 30 juin 2008 portant organisation et tenue de la conférence pédagogique annuelle des enseignants

Arrêté N° 2009-02/MEBA/SG/DGEB/DEC portant définition et administration des épreuves du CEAP et du CAP

Arrêté N° 2009-0535 MFPRE/SG/DGFP/DGCE du 27 mars 2009 portant liste des actes de gestion des agents de la fonction publique dévolus aux présidents d'institutions et aux ministres, et son modificatif l'Arrêté N° 2009-00991 MFPRE/SG/DGFP/DGCE du 7 mai 2009

Arrêté N° 2009-0536 MFPRE/SG/DGFP/DGCE du 27 mars 2009 portant délégation de pouvoirs du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État aux gouverneurs de régions pour des actes de gestion des agents de la fonction publique

Arrêté N° 2009-0991/MFPRE/SG/DGFP/DGCE du 07 mai 2009 modifiant l'arrêté n° 2009-0535/MFPRE/SG/DGFP/DGCE du 27 mars 2009 portant liste des actes de gestion des agents de la fonction publique dévolus aux Présidents d'institutions et aux ministres

Arrêté N° 2012-046/MENA/SG/DRH portant conditions et modalités d'affectation des enseignants recrutés pour le compte des régions

Décret N° 98-374/PRES/PM/MFPDI/MEF du 15 septembre 1998 portant modalités de mise en demeure des fonctionnaires et contractuels de l'État en cas d'abandon ou de refus de rejoindre le poste assigné

Décret N° 99-103/PRES/PM/MFPDI/MEF du 29 avril 1999 portant modalités d'organisation des examens professionnels et des concours (Abrogé)

Décret N° 2000-201/PRES/PM/MEBA/MEF du 24 mai 2000 portant approbation des statuts des Écoles Nationales des Enseignants du Primaire (ENEP)

Décret N° 2001-143/PRES/PM/MEBA du 19 avril 2001 portant approbation des statuts des écoles nationales des enseignants du primaire (ENEP)

Décret N° 2001-397/PRES/PM/MEF/MFPDI portant régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'État

Décret N° 2003-083/PRES/PM/MFPRE/MFB portant modalités d'évaluation des agents de la Fonction publique en situation particulière

Décret N° 2003-619/PRES/MFB/MFPRE/MTEJ du 2 décembre 2003 portant réglementation des allocations familiales services aux agents publics de l'État

Décret N° 2005 - 570/PRES/PM/MFB/MFPRE du 24 novembre 2005 modifiant le décret n°2005-010/PRES/PM/MFB/MFPRE du 24 janvier 2005 portant régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'État

Décret N° 2006-181/PRES/PM/MFPRE/MFB du 24 avril 2006 portant conditions et modalités d'affectation des Agents de la Fonction publique

Décret N° 2006-377/PRES/PM/MFPRE/MEBA/MFB du 4 août 2006 portant organisation des emplois spécifiques du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation

Décret N° 2007-576/PRES/PM/MEF/MFPRE du 25 septembre 2007 fixant le taux de l'indemnité unique dite « allocations Familiales »

Décret N° 2008-161/PRES/PM/MEBA/MFPRE du 15 avril 2008 portant organisation des examens professionnels de l'enseignement de base

Décret N° 2008-236/PRES/PM/MEBA/MESSRS/MASSN/MATD du 08 mai 2008 portant organisation de l'enseignement primaire

Décret N° 2008-265/PRES/PM/MEBA/MEF du 13 mai 2008 portant approbation des statuts des écoles nationales des enseignants du primaire (ENEP)

Décret N° 2008-502/PRES/PM/MFPRE/MEF/MJ/MATD du 11 août 2008 portant modalités d'organisation des examens professionnels et des concours

Décret N° 2008-909/PRES/PM/MEF/MFPRE portant augmentation des salaires et pensions des agents publics de l'État et des Établissements publics de l'État (EPE)

Décret N° 2009-106/PRES/PMMATD/MEBA/MASSN/MEF/MFPRE du 3 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation

Décret N° 2009-109/PRES/PM/MFPRE/MATD/MEF du 3 mars 2009 portant modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière

Décret N° 2009-153/PRES/PM/MFPRE/MEF/MJ/MATD du 27 mars 2009 portant modification du décret portant modalités d'organisation des examens professionnels

Décret N° 2009-231/PRES/PM/MEBA/MEF du 20 avril 2009 portant modification de l'article 2 des statuts des écoles nationales des enseignants du primaire (ENEP)

Décret N° 2010-358/PRES/PM/MEBA du 29 juin 2010 portant autorisation de création d'écoles privées de formation des enseignants du primaire

Décret N° 2011-1108/PRES/PM/MEF/MFPTSS du 30 décembre 2011 portant élargissement des indemnités de logement et de sujétion à l'ensemble des agents publics de l'État

Décret N° 2012 -1099/PRES/PM/MATDS/MEF/MFPTSS/MENA/MESS/ du 31 décembre 2012 portant fixation de la liste et de la nomenclature des emplois permanents concourant à l'exécution des missions d'orientation, de formulation, de contrôle et de suivi-évaluation des politiques sectorielles des collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation

Décret N° 2012 -757/PRES/PM/MENA/MEF du 24 septembre 2012 portant approbation des statuts des ENEP

Décret N° 2014-427/PRES/PM/MEF/MFPTSS portant régime indemnitaire applicable aux agents publics de l'État

Décret N° 2015-1622/PRES-TRANS/PM/MENA/MEF/MATD du 28 décembre 2015 fixant les modalités de gestion des logements administratifs dévolus aux communes dans le domaine de l'éducation de base.

Loi n° 013/AN du 28 Avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique (modifiée en 2005 par la loi No 19/2005/AN du 18 mai 2005)

Loi n° 055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales, ensemble ses modificatifs

Loi N° 019/2005/AN du 18 mai 2005 portant régime applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique