

L'équilibre de la répartition des encadreurs pédagogiques entre les zones urbaines et les zones rurales au Congo de 2016 à 2021 : cas des départements de Brazzaville et de la Likouala

Béatrice Perpétue OKOUA*

Résumé

Cette étude traite de la répartition des encadreurs dans les établissements de Brazzaville et dans le département de la Likouala. S'appuyant sur des données empiriques collectées auprès des administrations en charge de ces questions, ce travail s'est focalisé sur l'analyse et la mise en évidence des mécanismes déployés dans la répartition des encadreurs dans les écoles. Conjointement et de manière complémentaire, la recherche aborde la question des pratiques des principaux acteurs, et les aspects relatifs à leur profil.

La méthodologie utilisée pour la réalisation de cette étude est de type qualitatif. Les résultats de la recherche sont le fruit d'analyse d'un corpus de données constitué d'entretiens individuels semi-structurés, conduites principalement auprès des agents impliqués dans cette activité au sein des administrations centrales, telles l'IGEPSA, la DGRHAS, et certaines inspections d'enseignement primaire de Brazzaville et de la Likouala. Les résultats obtenus permettent de comprendre que la réalisation de cette activité n'obéit à aucun principe moderne de gestion : pas de critères objectifs, pas de mécanisme clairement défini ; la gouvernance dans ce cadre reste hasardeuse. Les cadres dévolus à cette activité n'ont pas le profil exigé, tous étant des enseignants.

On observe une inégale répartition des encadreurs dans les établissements. En ce qui concerne la cohérence dans l'allocation de cette catégorie de personnel dans les établissements, les données collectées montrent un niveau élevé d'aléa. Les décisions d'affectation

* Docteur en Sciences de l'Éducation, Enseignant-chercheur à l'Université Marien Ngouabi, Brazzaville (Congo), Membre du Laboratoire de Recherche en Sciences de l'Éducation (LARSCED) et de l'Institut de Recherche et d'Études en Sciences Sociales et Humaines (CRESSH). E-mail : bea_onokoua@yahoo.fr

des encadreurs ne tiennent pas compte de la taille moyenne des établissements auxquels ils sont affectés. Des efforts pour améliorer la répartition des encadreurs sont nécessaires pour rendre cette allocation équitable, notamment pour améliorer l'affectation en milieu rural.

Mots clés

Ressources humaines, répartition, encadreurs, établissements scolaires.

Abstract

This study deals with the distribution of supervisors in the establishments of Brazzaville and in the department of Likouala. Based on empirical data collected from the administrations in charge of these issues, this work focused on the analysis and highlighting of the mechanisms deployed in the distribution of supervisors in schools. Jointly and in a complementary way, the research addresses the question of the practices of the main actors, and the aspects relating to their profile. The methodology used to carry out this study is qualitative. The results of the research are the result of the analysis of a corpus of data consisting of semi-structured individual interviews, conducted mainly with the agents involved in this activity within the central administrations, such as IGEPISA, DGRHAS, and some primary education inspectorates in Brazzaville and Likouala. The results obtained make it possible to understand that the implementation of this activity does not obey any modern management principle: no objective criteria, no clearly defined mechanism; governance in this context remains risky. The managers dedicated to this activity do not have the required profile, all being teachers.

There is an uneven distribution of supervisors in institutions. As regards the consistency in the allocation of this category of staff in establishments, the data collected show a high level of uncertainty. The assignment decisions of supervisors do not take into account the average size of the institutions to which they are assigned. Efforts to improve the distribution of supervisors are needed to make this allocation equitable, in particular to improve allocation in rural areas.

Keywords

Human resources, distribution, supervisors, schools.

Introduction

Parmi les enjeux majeurs qui sont au centre de l'efficacité des systèmes éducatifs à travers le monde, figure celui de la qualité de la formation des enseignants. Comme on le sait, la formation initiale et la formation continue participent à la professionnalisation des enseignants. Ici, le défi à relever est celui d'assurer une formation de qualité. La formation en cours de service des enseignants est assurée au niveau des établissements scolaires par les inspecteurs de tous ordres, les conseillers pédagogiques principaux et les directeurs d'écoles, au cours des animations pédagogiques, notamment par le biais de l'encadrement pédagogique.

À travers l'encadrement pédagogique, le corps d'encadrement : les inspecteurs et conseillers pédagogiques principaux (CPP) principalement, a l'obligation de mettre à la disposition des enseignants des éléments ou des outils nécessaires devant leur permettre d'accomplir efficacement leur mission.

Nous nous sommes préoccupés par la répartition des encadreurs pédagogiques entre les zones urbaines et les zones rurales au Congo. Pour bien orienter l'action de notre recherche nous sommes posés la question suivante : le déséquilibre constaté dans l'allocation du personnel d'encadrement aux écoles n'est-il pas redevable au mode de gestion centralisé, directif et non participatif des gestionnaires affectés à cette mission ?

À la suite de cette question nous avons formulé l'hypothèse suivante : les mécanismes d'allocation du personnel d'encadrement aux écoles sont marqués par la centralisation des décisions et le cloisonnement des structures, ainsi que l'insuffisance des capacités de management des gestionnaires

La réalisation de cette recherche doit nous conduire comprendre le mode de gestion pratiqué par le personnel chargé de l'allocation des encadreurs aux établissements, décrire les mécanismes mis en œuvre dans l'allocation des encadreurs aux établissements, décrire les rôles des principaux acteurs dans cet exercice, identifier les forces et les faiblesses dans les capacités managériales des structures chargées de l'allocation du personnel d'encadrement aux écoles.

1. Méthodologie

La méthodologie de recherche retenue est de type qualitatif. Les données empiriques ont été obtenues à partir de matériaux divers tels que des entretiens auprès des animateurs des structures chargées de gérer les questions d'allocation des encadreurs aux établissements, et de l'analyse documentaire.

1.1. Champ d'investigation et revue de la littérature

Les résultats de cette recherche sont issus d'une enquête réalisée à Brazzaville auprès des agents des structures impliquées de près ou de loin dans l'allocation des encadreurs aux établissements scolaires du primaire. Ces structures sont localisées à Brazzaville. Ce sont essentiellement : l'IGEPSA à travers la DAAF, notamment par le biais du service des affaires administratives et des ressources humaines ; la DGRHAS à travers le Bureau du mouvement des personnels ; le Cabinet du ministre.

L'encadrement pédagogique est une tâche d'appui aux maîtres, destinée à renforcer leurs capacités en vue d'améliorer la qualité de leur service. En effet, La professionnalisation du métier d'enseignant est le point d'entrée principal à la rénovation des systèmes éducatifs. Elle suppose une formation tout au long de la vie professionnelle, car une formation initiale, quelle que soit sa qualité, est incapable de former pour toute la vie un enseignant. La formation continue, qui constitue un puissant levier destiné à développer les compétences et à favoriser une adaptation permanente aux évolutions du métier, occupe actuellement une place discrète dans les programmes du ministère en charge de l'enseignement primaire, et ne fait pas encore partie de ses grandes missions.

Pour Adama Traoré (2018), l'encadrement pédagogique en tant qu'activité pédagogique, *« permet d'identifier les difficultés rencontrées par les professionnels dans l'exécution des activités d'enseignement/apprentissage, afin de leur apporter le soutien informationnel, psycho-social, et surtout l'appui technique et pédagogique nécessaire »*.

Louis Royal, Michel Boyer et Martine Saint Germain (2014), perçoivent l'encadrement pédagogique comme un processus

d'accompagnement, une recherche, une action de formation au sein d'une commission...

La CONFEMEN (2007) déplore dans plusieurs pays francophones l'insuffisance d'une planification et d'une budgétisation efficaces de l'éducation en s'interrogeant sur les capacités de gestion des structures techniques.

L'encadrement pédagogique est règlementé par l'arrêté n° 6192/MEN-DGGAS-DPAA du 28 juillet 1984 portant attributions des CPP (dont la création remonte à 1969) en république du Congo.

Les dispositions de 1984 sont précisées dans le code d'encadrement, du contrôle et de l'évaluation pédagogique, de mars 2004 p. i) le CPP doit visiter au moins 20 maîtres par an en ce qui concerne les circonscriptions rurales, et 30 maîtres par an dans les circonscriptions urbaines, ii) l'inspecteur chargé des activités pédagogiques (ICAP), doit visiter 20 maîtres par an en milieu rural, et 30 en milieu urbain. L'inspecteur chef de circonscription scolaire doit organiser au moins deux conférences et deux séminaires pédagogiques par an, visiter et inspecter les maîtres

Pour bien comprendre le contexte dans lequel sont gérées les questions d'allocation du personnel d'encadrement aux établissements à travers les circonscriptions scolaires, il est intéressant de parler du dispositif institutionnel qui est à la base de cette importante activité. Trois grands pôles sont impliqués dans la gestion du personnel d'encadrement. Ce sont : i) l'Inspection Générale de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation (IGEPSA), la Direction Générale des Ressources Humaines et de l'Administration Scolaire (DGRHAS), et le Cabinet du ministre, chef de département ministériel. La répartition des encadreurs est une activité dévolue à l'Inspection Générale de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'alphabétisation (IGEPSA) à travers sa structure technique qui est la Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF). Au sein de cette structure qui comprend trois services, les affectations du personnel d'encadrement sont assurées par le service des affaires administratives et des ressources humaines.

Au niveau de la DGRHAS, le mouvement du personnel s'effectue à la direction des recrutements et du suivi des carrières (DRSC). Dans cette structure, c'est le bureau du mouvement des personnels qui

s'occupe des nominations, affectations, mutations, et réutilisation des personnels.

Le cabinet du ministre se charge de prendre les actes définitifs qui sanctionnent les nominations, affectations et mutations.

La cartographie du corps des encadreurs pédagogiques à travers le territoire national fait apparaître d'énormes disparités géographiques. Le déséquilibre perceptible sur la dotation des établissements en personnel d'encadrement fait partie de nombreux dysfonctionnements qui ont pour effet de ralentir considérablement la marche vers les objectifs visés par le système éducatif. Ces objectifs, depuis la conférence de Jomtien en 1990 sur l'Education Pour Tous, le cadre d'Action de Dakar, les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), jusqu'aux objectifs post-2015, notamment l'objectif de développement durable (ODD 4), *« 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 »*, constituent le socle des politiques éducatives au Congo. Il est difficile d'atteindre ces objectifs avec succès si les formations initiales et continues des enseignants demeurent inefficaces. Les disparités relevées dans l'allocation du personnel d'encadrement aux établissements contribuent à accentuer la disparité dans la qualité des apprentissages. Plus le taux d'encadrement est faible, moindre est la qualité de l'enseignement dispensé.

Cette situation d'ensemble place au centre du débat, la question de la gouvernance des systèmes éducatifs en général, et en particulier, des capacités managériales des gestionnaires chargés du déploiement du personnel enseignant et d'encadrement à travers les établissements scolaires.

1.2. La population cible et l'échantillon d'étude

Au total, 16 informateurs ont été mobilisés pour la réalisation de cette recherche, dont 3 à l'IGEPSA et 5 à la DRHAS. En dehors de ceux-là, 8 autres agents des administrations décentralisées ont été interviewés savoir deux directeurs départementaux Brazzaville et Likouala et six (06) ICCS dont trois (03) à Brazzaville et trois (03) dans la Likouala. Le principe de confidentialité nous a obligé de procéder ainsi qu'il

suit pour garantir l'anonymat des sujets touchés par l'entretien. Des sigles ont été utilisés en guise de nom. Pour chacune des personnes interviewées, la première colonne du tableau représente les sigles et la seconde donne des informations complémentaires.

Par exemple, pour les agents de la DGRHAS :

- DGRHASH = directeur général des ressources humaines et de l'administration scolaire (Homme),
- DRSCH = Directeur des recrutements et du suivi des carrières (Homme),
- CSRSCH = chef de service du recrutement et du suivi des carrières (Homme),
- CBMPH = chef de bureau du mouvement du personnel (Homme),
- CBDH = chef de bureau de direction (Homme).

Pour les agents de l'IGEPSA : IGEPSAH = Inspection Générale de l'enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation (Homme) ; CSRH = chef de service des ressources humaines (Femme) ; DAAF = directeur des affaires administratives et financières (Homme).

Pour les autres agents de l'administration scolaire au niveau local : ICCS Bétou H = inspecteur, chef de la circonscription scolaire de Bétou (Homme) ; ICCS Epéna H = inspecteur, chef de la circonscription scolaire d'Epéna (Homme) ; ICCSBZVMouF = inspecteur, chef de la circonscription scolaire de Mougali Brazzaville, (Femme).

Tableau 1 : Agents de la Direction générale des ressources humaines et de l'administration scolaire (DGRHAS) interviewés

Acronymes	Profil
DGRHASH	PCL 16 ^e échelon, 11 ans d'enseignement
CSRSCH	Administrateur des SAF, 3 ^e ^{me} échelon
CBMPH	PCL, 11 ^e ^{me} échelon
CBDH	PCL, 5 ^e ^{me} échelon
DRSCH	PCL, 7 ^e ^{me} échelon.

Source : Résultat de l'enquête 2021

Tableau 2 : Agents de l'Inspection Générale de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation

Acronymes	Profil
IGEPSAH	Inspecteur général, PCL, 16 ^{ème} échelon
SCRHF	PCL, 10 ^{ème} échelon
DAAFH	PCL, 8 ^{ème} échelon

Source : Résultat de l'enquête 2021

1.3. Instruments de collecte des données sur le terrain

La dimension qualitative de notre recherche a nécessité de recourir aux entretiens individuels. Nous avons également eu recours à l'analyse des documents relatifs à l'organisation et au fonctionnement des structures concernées par l'enquête.

1.3.1. Les entretiens individuels semi-structurés

Couramment utilisé en recherche qualitative, l'entretien de recherche, parfois appelé entrevue ou interview, représente « la méthode la plus efficace de l'arsenal qualitatif » (Boutin, 1997). Pour Anadon, « l'entrevue donne la possibilité de l'exploration d'un thème donné plutôt que de restreindre la réponse, comme ce serait le cas d'un questionnaire fermé » (1991 p. 16).

L'entretien s'impose pour notre recherche du fait que cette dernière ne se base pas *a priori* sur des facteurs discriminants comme cela est exigé dans le cas d'un questionnaire. C'est ainsi qu'il convient, comme le pensent Blanchet et Gotman « à l'étude de l'individu et des groupes restreints » (2005 : p.41), tandis que le questionnaire exige un nombre plus important de sujets à interroger.

Nous avons opté pour l'entretien individuel semi-directif, ou semi structuré. La technique de l'entretien individuel est une situation de face à face, c'est-à-dire celle dans laquelle le chercheur et son informateur sont physiquement en présence l'un de l'autre. Dans cette situation, l'informateur est invité à donner son point de vue sur une situation qui intéresse le chercheur.

De ce point de vue, l'entrevue semi-dirigée poursuit divers buts : l'explication, la compréhension, l'apprentissage, et l'émancipation.

L'entrevue semi-dirigée permet de *rendre explicite l'univers de l'autre*.

Quant aux modalités pratiques de recueil des données, nous avons utilisé un guide d'entretien (voir annexe). Ce guide permet au chercheur de structurer l'entrevue autour des thèmes et des sous-thèmes centraux de sa recherche ; ceux-ci se traduisant en questions.

1.3.2. Présentation du guide d'entretien

Le guide a été élaboré sur la base de quatre thèmes à savoir : 1) *l'identification des sujets* touchés par l'enquête renseigne sur le profil, le poste occupé, la fonction, 2) *l'existence et la connaissance des textes* régissant le personnel d'encadrement et son déploiement à travers les établissements, 3) *la gestion des encadreurs* regroupant des informations sur le dispositif institutionnel en charge de la gestion des encadreurs, 4) *le déploiement des encadreurs aux établissements* fournissant des informations sur les structures administratives chargées du déploiement et leurs relations, le mécanisme de déploiement du personnel d'encadrement, les procédures mises en œuvre pour assurer ce déploiement, les mécanismes de suivi dans le déploiement...

Tableau 3 : Répartition des entretiens réalisés avec l'ensemble des agents touchés par l'enquête

Origine	Nombre
Agents de la DGRHAS	5
Agents de l'IGEPSA	3
Autres agents	8
Total	16

Source : Résultat de l'enquête 2021

1.3.3. Le mode de traitement et analyse des données

La méthode d'analyse des données utilisée dans le cadre de cette étude s'adosse sur l'enregistrement sonore des entretiens. Certaines interviews ont fait l'objet d'une transcription intégrale, tandis que d'autres ont été transcrites partiellement en donnant la priorité aux

passages pertinents pour les thèmes de la recherche. La transcription des entrevues a l'avantage de faire émerger les faits récurrents, les régularités et les similitudes. Cette opération nous a conduit à la constitution d'un répertoire des thèmes abordés par les sujets interrogés. Cela nous a permis de constituer un corpus de discours tiré directement de ce qui a été dit par les interviewés en répondant aux questions. Ainsi, il a été possible d'opérer des recoupements entre les discours individuels et de les envisager dans leurs similitudes et différences. Cette démarche appelée analyse thématique « *consiste à découper transversalement tout le corpus* » (Blanchet et Gotman, 2005 p. 95), en vue de « *repérer et isoler des thèmes dans un entretien afin de permettre sa comparaison avec d'autres entretiens* » (Bardin, 1993 p.137).

2. Résultats et discussion

2.1. Résultats issus de l'entretien

À l'issue des entretiens, nous avons des informations concernant :

- *La cartographie de la répartition du personnel d'encadrement* : Les besoins en encadreurs semblent importants et non satisfaits. En effet, à Brazzaville, un pointage effectué sur trois circonscriptions montre que le taux de supervision est faible : 1 encadreur pour 33 enseignants, 1 encadreur pour 38 maîtres, Les écarts entre les circonscriptions de Brazzaville et les localités de la Likouala sont inexplicables.

Tableau I : Cartographie des encadreurs/maîtres selon certaines circonscriptions (Départements de Brazzaville et de la Likouala, 2015-2016/2020-2021)

Année scolaire 2015-2016			
Brazzaville	Maîtres	Encadreurs	Maîtres / Encadr.
C S Mounali 1	334	10	33,00
C S Ouenzé 1	166	12	13,83
C S Talangaï 1	463	12	38,58
Bétou	146	2	73

Epéna	75	2	37,5
Impfondo	157	3	52,33
Année scolaire 2018-2019			
Brazzaville			
C S Moungali 1	356	12	29,66
C S Ouenzé 1	168	12	14
C S Talangaï 1	456	10	45
Bétou	132	2	66
Epéna	78	2	39
Impfondo	163	3	54,33
Année scolaire 2020-2021			
Brazzaville			
C S Moungali 1	382	13	29,38
C S Ouenzé 1	258	12	21,5
C S Talangaï 1	546	12	45,5
Bétou	144	2	72
Epéna	83	2	41,5
Impfondo	183	1	183

Source : Données collectées par l'auteur à partir des rapports d'inspections.

- *L'allocation du personnel d'encadrement aux établissements* : les dispositions réglementaires en matière d'encadrement sont aussi vagues qu'imprécises. L'arrêté n° 9646/MEPSA/CAB du 17 octobre 2018 organisant les structures de l'IGEPSA, dispose en son article 8 : « L'inspection pédagogique et andragogique est dirigée et animée par un inspecteur qui a rang de directeur. Elle est chargée notamment d'« assurer l'encadrement, le contrôle, le suivi et l'évaluation dans les domaines pédagogique et andragogique » (alinéa 1) et d'« assurer l'orientation et la coordination des activités des inspecteurs et conseillers pédagogiques de tous ordres » (alinéa 7), etc...

Il n'existe pas de modalité pratique en ce qui concerne l'allocation des encadreurs aux établissements. Le code d'encadrement, du contrôle et de l'évaluation pédagogique, de mars 2006, bien antérieur aux textes réglementaires cités, se contente de fixer des normes censées être observées par encadreur, soit 30 maîtres à visiter par an en zone urbaine, et 20 en zone rurale. Le moins qu'on puisse dire est que le système ne se donne pas les moyens d'évaluer ces dispositions. Dans le cas d'un encadreur pour 183 maîtres, la mission est impossible.

Les tendances qui émergent du tableau 1 suscitent beaucoup d'interrogations sur le plan de la performance de la gestion du système éducatif congolais.

À la lumière des tendances affichées par le système sur l'allocation du personnel d'encadrement aux établissements, nous disposons des indications qui sont autant de signes patents de défaillances majeures.

- *La dynamique offre/demande dans l'allocation du personnel d'encadrement* : la cartographie fait apparaître une offre insuffisante. Il est nécessaire de comprendre les mécanismes qui sont à la base de cette situation. L'allocation du personnel d'encadrement tient-il compte des besoins ? Comment les exprime-t-on ? Existe-t-il des critères dans ce domaine ?

L'appréciation d'un critère dans ce domaine est plus que confuse : « le nombre de conseillers fait le nombre de secteurs et le nombre des IEP fait le nombre de zones » (ICCS Ouenzé 1).

Comme on peut le constater, les critères ne sont pas précis ; ils n'existent pas. Les sujets interrogés se fondent sur la relation entre le nombre d'enseignants et le nombre d'encadreurs selon les circonscriptions dans le cas de Brazzaville. Peut-on affirmer dans ces conditions que les besoins sont satisfaits ?

« Il y a inadéquation entre les formés et les besoins, donc il est difficile de satisfaire les besoins pour atteindre les objectifs de politique éducative » (CBMP, chef de bureau à la DGRHAS) ;

« C'est un peu compliqué parce que nous tenons compte des vœux. Nombreux sont ceux qui ont travaillé pendant beaucoup d'années à l'intérieur, et le seul moyen de sortie, c'est le concours, et après la formation, ils n'acceptent plus

de repartir au village » (CSRH, chef de service à l'IGEPSA).

Les facteurs fondamentaux de GRH sont évoqués au point où resurgit la question lancinante de l'estimation des besoins : « *Les besoins sont là, mais vous ne pouvez pas avoir un grand nombre d'encadreurs pour combler les besoins. Le nombre est vraiment insuffisant* » (DGRHAS, Directeur général).

En dehors des aspects quantitatifs, la dimension liée à la qualité des encadreurs ne semble pas être prise en compte. En effet, la fonction d'encadrement n'est pas toujours assurée par ceux qui ont bénéficié de la formation exigée pour assumer cette tâche. C'est ainsi qu'au titre de l'année 2020-2021, dans la Likouala, sur 4 superviseurs, 3 ne possèdent pas la formation requise (ce sont des instituteurs). La fonction d'encadrement est essentiellement assurée par des conseillers pédagogiques. On peut se poser la question de savoir quelle qualité d'encadrement peut être garantie dans ces conditions. Que dire des instituteurs à qui on confie le rôle d'encadreurs ? Sont-ils armés pour gérer l'encadrement pédagogique ? Quelle autorité auront-ils devant leurs collègues instituteurs ?

Tableau II : Répartition des encadreurs par grade et zone

Brazzaville (2015-2016)	Encadreurs			
	Inst	IP	IEP	Total
Moungali 1	2	4	4	10
Ouenzé 1	2	4	4	10
Talangaï 1	3	5	5	13
Likouala (2015-2016)				
Bétou	2			2
Epéna	1		1	2
Impfondo	2	1		3
Brazzaville (2020-2021)				
Moungali 1	1	8	5	14

Ouenzé 1	1	8	5	14
Talangaï 1	1	6	5	12
Likouala (2020-2021)				
Bétou	1	1		2
Epéna	2			2
Impfondo	1			1

Source : inspections des circonscriptions de Brazzaville et de la Likouala.

La fracture urbain/rural est nette sur le plan de la qualité des encadreurs. En effet, au titre de l'année 2015-2016, les $\frac{3}{4}$ des encadreurs de Brazzaville ont la formation requise, contre seulement $\frac{1}{5}$ en ce qui concerne la Likouala. Au titre de l'année 2020-2021, la situation est restée pratiquement la même : pour Brazzaville, la quasi-totalité des encadreurs ont la formation requise, contre un 1 sur 5. L'encadrement est une affaire urbaine.

2.2. Le principe d'équité dans l'allocation du personnel d'encadrement aux écoles

La gestion optimale du personnel d'encadrement doit répondre à plusieurs impératifs dont, en particulier, celui d'assurer une offre suffisante et équitable afin de couvrir les besoins des maîtres en matière de soutien pédagogique, ceci dans le but d'améliorer les pratiques enseignantes dans les salles de classe. Malheureusement, l'impératif d'équité n'est pas perçu comme faisant partie des défis à relever. C'est ce que révèlent les différents verbatim ci-après :

- « On ne tient pas compte de l'équité dans notre pays parce qu'il y a parfois les pressions des autorités. C'est ce qui fait que la note peut sortir, et si la personne ne veut pas aller, par pression, on prend une autre note pour lui » (Directeur départemental de la Likouala) ;
- « L'équité comme telle n'est pas toujours facile, mais c'est des questions d'actualité dont on fait état les uns les autres » (IGEPSA, directeur général).

2.2.1. Les mécanismes d'allocation des personnels d'encadrement aux établissements

La répartition des moyens et des personnels dans les écoles revêt une double dimension : i) la première consiste à déterminer les choix qui sont faits, au sens large, en matière de carte scolaire. Il s'agit de déterminer comment les ressources sont distribuées avec des questions telles que celles d'estimer le nombre d'écoles à implanter sur le territoire, de quelle taille, en quels lieux, etc. ; ii) la seconde dimension concerne l'allocation des moyens (en particulier les personnels, mais aussi les bâtiments et les moyens de fonctionnement) entre les établissements scolaires qui existent effectivement au cours d'une année scolaire donnée. On s'intéresse alors aux mécanismes mis en œuvre pour réaliser ces allocations. Nous nous limiterons ici à l'allocation de personnels aux établissements scolaires.

2.2.2. Principes généraux

Nous partirons des verbatims des principaux acteurs au niveau de la DGRHAS et de l'IGEPSA pour comprendre les procédures mises en œuvre dans l'allocation des personnels d'encadrement aux écoles. Nous identifierons par ailleurs le rôle des acteurs.

D'entrée de jeu, il faut relever qu'il y a une contradiction flagrante entre les gestionnaires des deux structures en charge de cette question sur la réglementation qui régit l'allocation du personnel d'encadrement aux écoles :

- « Il n'y a pas de texte. Ce qu'on sait, c'est que si quelqu'un a fini, on l'affecte » (DGRHAS, directeur général) ;
- « Oui, il y a des textes. La logique est celle-ci : quand un collègue est admis au concours pour l'ENS, à la fin de sa formation, il vient ici remplir une fiche, et repart à sa structure d'origine, prend son service en attendant qu'il soit affecté ou nommé » (IGEPSA, Inspecteur Général).

À ce niveau de responsabilité, il est étonnant que les textes ne soient ni connus, ni bien compris. On peut se demander néanmoins si les textes existent et s'ils sont mis à la disposition de ceux qui devront les avoir :

- « *Présentement je n'ai aucun texte avec moi* » (directeur des recrutements et de suivi des carrières à la DGRHAS) ;
- « *Je n'ai pas de texte depuis que je suis là. Sans texte, la démarche à utiliser est la même. Chaque fin d'année, nous avons toujours réalisé le mouvement du personnel* » (chef de bureau du déploiement du personnel, DGRHAS).

À propos des mécanismes mis en œuvre, que disent ceux qui sont placés à la tête de ces deux structures ?

- « *Pour les anciens, les propositions partent des inspections à la direction départementale, du DDEPSA à l'IGEPSA et à la DGRHAS, puis au Cabinet (du ministre). Pour les nouveaux, ils viennent remplir une fiche à l'IGEPSA qui propose les affectations, ça va à la DGRHAS, puis au Cabinet* » (IGEPSA) ;
- « *Pour les nouveaux, les propositions partent de l'IGEPSA à la DGRHAS et au Cabinet. Et pour les anciens, les propositions partent des inspections à la DDEPSA, de la DDEPSA à l'IGEPSA, et la DGRHAS puis au Cabinet* » (DGRHAS, directeur général).

Nous pouvons affirmer que nous sommes en face d'une situation dans laquelle les règles et les procédures organisationnelles sont bafouées. À cela s'ajoutent des faiblesses managériales dans la mesure où toutes les actions sont routinières et n'obéissent à aucune norme de planification. La déclaration suivante nous conforte dans cette opinion : « *C'est une opération de routine. On se dit que les premiers ont conçu les textes et nous continuons de suivre ce qu'ils faisaient* » (CBMP, chef de bureau du mouvement du personnel, DGRHAS).

2.2.3. L'allocation du personnel d'encadrement aux inspections

Nous avons voulu savoir si l'allocation des encadreurs aux inspections répondait à des principes précis et selon certaines priorités.

Du point de vue des principes, il nous a été donné de constater une absence totale des principes, comme l'attestent les verbatims qui ont été enregistrés :

- « *Je n'ai pas de principes particuliers, je m'en tiens aux textes* » (DGRHAS, directeur général) ;
- « *Nous, c'est l'inspection générale qui sert à contrôler, encadrer, suivre et évaluer* » (IGEPSA, directeur général) ;
- « *L'impartialité guide notre action* » (CBMP, chef de bureau du mouvement du personnel, DGRHAS).

Il ressort de ces déclarations que l'exercice du déploiement des encadreurs dans les inspections n'obéit à aucun principe. Les acteurs impliqués ont une appréciation confuse de ce qu'on entend par la notion de principe. En réalité on applique le principe de l'offre et de la demande. Qu'en est-il des priorités ?

- « *La priorité, c'est la formation continue des encadreurs. Un encadreur devrait être apte, compétent, incontournable, avoir la maîtrise de ce qu'il fait. Voilà pourquoi nous avons demandé qu'on ouvre un centre national de formation initiale et continu des enseignants à Mouyondzi qui nous permettra de former régulièrement les encadreurs* » (IGEPSA, directeur général) ;

Le cas spécifique de la Likouala est un cas d'école dans la mesure où la situation de l'allocation du personnel d'encadrement est très préoccupante. Les déclarations des agents commis à cette tâche sont édifiantes :

- « *Le souhait serait d'avoir un CPP par secteur, mais la circonscription est abandonnée à moi-même* » (ICCS par intérim à Impfondo) ;
- « *Il n'y a pas déploiement parce qu'on n'a pas d'encadreurs* » (ICCS à Bétou) ;
- « *On n'a pas d'encadreur à redéployer* » (ICCS à Epéna) ;
- « *Dans le cas de la Likouala, je n'ai aucun IEP, ni aucun CPP, donc on est obligé de faire avec ceux qui sont là. L'idée de tenir compte des besoins est là, mais on n'a pas de personnel en quantité et en qualité* » (Directeur départemental de la Likouala).

Le département de la Likouala est un exemple de la fracture au niveau de l'accès aux ressources en matière d'encadrement pédagogique.

3. Discussion et suggestions

Notre étude porte sur l'équilibre de la répartition des encadreurs pédagogiques entre les zones urbaines et rurales au Congo de 2016 à 2021 : Cas de Brazzaville et de la Likouala.

Nous allons dans cette partie engager le débat sur la question de savoir si les résultats de notre enquête sont sous tendus par les théories développées dans le cadre théorique

Ce thème a déjà fait l'objet d'étude par plusieurs chercheurs.

IMPEMBA(C).2011 dans son étude sur « la problématique de l'encadrement pédagogique en milieu rural dans les circonscriptions scolaires d'Owando I, II et de Makoua » révèle que les activités pédagogiques sont inégalement réparties entre les écoles du centre (94,59%) et les écoles situées dans les villages (0%).

Le guide méthodologique pour l'analyse sectorielle de l'éducation (2014) montre que les systèmes éducatifs font face à des défis actuels et croissants sur d'autres fronts ; les disparités qui affectent les pauvres, les filles et les jeunes en milieu rural sont encore marquées.

Dans les fondements théoriques liées aux ressources en éducation nous nous sommes inspirés de la démarche de l'Office de Coopération et de Développement Economique(OCDE). Quatre niveaux sont revisités (i) l'efficacité de la gouvernance :(ii) l'efficacité de la répartition des ressources dans le système :(iii) l'efficacité de l'utilisation des ressources une fois qu'elles ont été affectées aux divers programmes et priorités : et (iv) l'efficacité de la gestion des ressources échelon du système. Aucun auteur ne s'oppose à nos confirmations, c'est-à-dire aux résultats obtenus dans notre étude.

Lorsque nous tentons de faire un rapprochement entre le cadre théorique et les résultats obtenus nous nous rendons compte qu'il y'a une similarité entre les tendances issues des résultats de l'enquête et les fondements théoriques. On peut conclure que les résultats sont en phase avec les théories avancées.

Au terme de cette recherche, nous osons dire que nous n'avons amorcé qu'une partie de la problématique de la GRH dans le système éducatif congolais. Les problématiques visitées et revisitées sont hélas limitées à la pédagogie et à la formation initiale et continue des enseignants. Comment peut-on améliorer le système si la ressource

principale dans la livraison du savoir n'est pas appuyée par un encadrement conséquent ?

Les résultats obtenus dans le contexte dans lequel s'est réalisée l'étude ouvrent des perspectives de recherches fécondes pouvant déboucher sur des suggestions en direction des sphères de décision. En effet, le pays est confronté à un double défi pour les allocations de personnels d'encadrement aux écoles primaires : le premier concerne la dimension départementale et le second l'amélioration des dotations des écoles au sein des différents départements. Il conviendra sans doute i) que le Ministère reconnaisse d'abord l'existence du problème, ii) qu'il identifie ensuite les structures responsables (au niveau central et départemental) de son amélioration et leur en confie clairement la responsabilité, iii) enfin que soient construits des instruments adaptés pour que les structures ainsi responsabilisées puissent exercer leur nouveau rôle de façon fonctionnelle.

Conclusion

L'apprentissage est au centre de l'action éducative, car il faut transformer l'apprenant par la transmission des savoirs, savoir-faire et savoir être. C'est pourquoi la manière dont les enseignants enseignent doit être au centre de toute réforme destinée à améliorer la qualité. Tout cela est possible si le système éducatif dispose d'un nombre suffisant d'enseignants et de superviseurs de l'acte pédagogique, en quantité et en qualité. Aussi, la distribution des ressources dans ce cadre est-elle importante. Les enseignants doivent bénéficier d'appuis pédagogiques conséquents pour améliorer leurs prestations. Une répartition et une utilisation optimales des ressources serviraient à la fois les objectifs d'équité et d'efficience, en garantissant que les ressources soient affectées là où elles sont le plus nécessaires. Les encadreurs, en tant que ressources clés du système, il est important d'analyser comment cette ressource est gérée. C'est dans cette optique que nous avons mené cette étude.

À la fin de notre réflexion, il nous paraît utile de rappeler que la thématique de notre recherche est centrée sur *l'allocation du personnel d'encadrement aux établissements du cycle primaire* ». Une enquête a été menée dans les administrations chargées de cette activité au moyen des entretiens semi-directifs individuels. L'approche qualitative des

déclarations enregistrées, nous a permis d'établir un diagnostic qui dégage une série de problèmes relatifs à la gestion de cette activité.

En ce qui concerne l'encadrement pédagogique, on observe deux formes d'inégalités : i) une inégalité interdépartementale d'accès aux ressources humaines en termes d'encadreurs, et ii) une inégalité intra-départementale d'accès à ces mêmes ressources. C'est ainsi que certaines inspections de Brazzaville se trouvent en position de dotation excessive en encadreurs, alors que d'autres sont plutôt sous-dotées. La tendance est la même en ce qui concerne le département de la Likouala. Certaines inspections de l'enseignement primaire ne sont pas encore pourvues de conseillers et d'inspecteurs résidents et d'une manière générale, les effectifs existants sont insuffisants pour assurer un encadrement pédagogique de proximité et assurer la formation continue comme recommandé dans les documents faisant l'évaluation du PRAEBASE 2. Il y a donc nécessité de renforcer les effectifs de ces personnels dans une perspective intégrée de renforcement des capacités des enseignants dans le cadre des stages préprofessionnels et des animations pédagogiques au sein des établissements et des directions départementales du MEPSA.

À l'issue de cette étude, les leçons apprises peuvent se résumer de la manière suivante : la gestion des personnels dans un système éducatif est influencée par, d'une part, *la politique éducative* (qui détermine les ressources mobilisées pour le secteur, leur répartition entre niveaux et types d'enseignement, les arbitrages globaux entre la quantité et la qualité à chacun des niveaux d'enseignement ainsi que les principes généraux de l'action éducative pour favoriser l'efficacité et les résultats), et d'autre part, *la gestion* qui met en application cette politique sur le territoire national. Il ressort que les structures chargées de la gestion des personnels ne sont ni sensibilisées sur les questions de politique éducative (les choix opérés au niveau décisionnel le plus élevé), ni sur les enjeux liés à une éducation de qualité.

Références bibliographiques

- BARDIN Laurence, 1993, *L'analyse de contenu*, Paris, PUF.
BOUTIN Gérard, 2000, *L'entretien de recherche qualitatif*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- CONFEMEN, 2007, *Pour une nouvelle dynamique de la gestion scolaire, document de réflexion*, Dakar, Confemen.
- CONFEMEN (sans date), *Qualité de l'éducation, un enjeu pour tous, constats et perspectives*, Dakar, Confemen.
- GAUTHIER Benoît (dir), 2009, *La recherche sociale*, Québec : Presses de l'université du Québec.
- GROULX Lionel H., 1997, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin Editeur.
- SABOURIN Paul, 2009, *L'analyse de contenu*, in *La recherche sociale*, Québec : Presses de l'université du Québec.
- SIROIS Geneviève, Démbélé, Martial et Labé, Olivier, 2017, « Le défi enseignant au primaire en Afrique subsaharienne : une analyse des solutions mises en œuvre pour faire face à la demande (2000-2015) », *Formation et profession*, 25 (2), 6-19.
- TRAORE Adama, 1996, *La gestion du personnel enseignant en Afrique francophone*, Paris, UNESCO/IPE.
- UNESCO, 2016, *L'allocation et l'utilisation des enseignants en Afrique*, Paris, UNESCO.
- UNESCO-BREDA, 2009, *La scolarisation primaire universelle en Afrique : le défi enseignant*, Dakar, UNESCO-BREDA.
- UNESCO, Banque Mondiale, UNICEF, Partenariat Mondial Pour l'Education, 2014, *Guide méthodologique pour l'analyse sectorielle de l'éducation*, vol. 1.
- VERMESCH Pierre, 2003, *L'entretien d'explicitation*, Issy-les-Moulineaux, ESF.
- WILLIAMS Peter, 1979, *Planification de l'offre et de la demande d'enseignants*, Paris, Unescompe.