

October 2018



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture



Institut international de
planification de l'éducation

Questions d'actualité sur la gestion des enseignants



Prepared by:

Alice Best, Barbara Tournier, Chloé Chimier

Photo de couverture : Le professeur de physique au tableau noir, en deuxième année du collège. École secondaire de Makalondi, Makalondi, région de Tilaberri, Niger, avril 2017. Crédit : GPE/Kelley Lynch

Ce document est rendu disponible en format électronique, en version intégrale non-révisée, en tant que contribution aux débats actuels sur les sujets relatifs à la planification de l'éducation. Il ne s'agit pas d'une publication officielle de l'IIEP. Les désignations et autres matériaux employés ne constituent pas l'expression d'une opinion de la part de l'UNESCO ou de l'IIEP en ce qui concerne le statut légal, les autorités ou les frontières et limites de tout pays, territoire, ville, ou espace.

© IIEP 2018



Cette publication est disponible en accès libre sous la licence Attribution - Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Internationales (CC BY-SA 3.0 IGO) : <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr>. En utilisant le contenu de cette publication, l'utilisateur consent à respecter les conditions d'utilisation des ressources de l'UNESCO en accès libre (<https://fr.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr>). Cette licence s'applique uniquement au texte de cette publication.

Introduction

La gestion des enseignants est au cœur des stratégies nationales mises en œuvre pour atteindre les objectifs éducatifs fixés par la communauté internationale. Les enseignants sont en effet un vecteur essentiel pour l'amélioration de la qualité de l'éducation. Si le nombre d'enfants non scolarisés a été réduit de près de moitié depuis 2000, et si le taux de scolarisation en Afrique subsaharienne est passé de 52 % en 1990 à 78 % en 2012¹, une baisse de la qualité de l'éducation et des performances des élèves a également pu être observée. L'ODD 4 souligne l'importance de ne pas se concentrer sur la quantité au détriment de la qualité, insiste sur la qualité de l'enseignement et accorde une importance nouvelle aux enseignants (point 4.c). Les enseignants exercent l'influence la plus déterminante sur l'apprentissage. Leur rôle paraît d'autant plus crucial du fait que la qualité de l'éducation explique davantage les différences de croissance du produit intérieur brut (PIB) entre les pays les plus pauvres, que des indicateurs tels que les écarts en termes de nombre moyen d'années de scolarité (Bernard, 2007).

Dans ce contexte, la gestion des enseignants constitue un enjeu de taille pour les pays en développement, qui s'efforcent depuis les années 1990 de faire face à d'importants besoins additionnels en enseignants. Il s'agit pour ces pays de fournir suffisamment d'enseignants ayant les qualifications et compétences nécessaires, et de trouver un équilibre entre les dépenses salariales, les coûts de formation et la qualité de l'enseignement dispensé. L'attractivité du métier et le salaire proposé sont des questions au cœur de la gestion des enseignants. Cependant, dans beaucoup de pays en voie de développement, les rémunérations des enseignants se sont dégradées ou ont stagné par rapport à celles d'autres professions au cours des deux dernières décennies. Même dans les cas où les rémunérations sont attractives par rapport à celles d'individus avec les mêmes qualifications, elles sont souvent trop faibles pour permettre un niveau de vie décent aux enseignants.

D'autre part, s'il apparaît clairement qu'il faut un nombre plus élevé d'enseignants, il est tout aussi important qu'ils disposent des compétences nécessaires pour assurer un enseignement de qualité. Cependant, les modèles de formation au métier d'enseignant ne garantissent pas toujours l'acquisition de ces compétences.

De nombreuses questions autour de la gestion des enseignants font donc débat. Les résumés suivants tentent de faire un état des lieux des controverses et des débats qui reviennent fréquemment dans le cadre du travail de l'IPE-UNESCO sur la gestion des enseignants. Neuf questions majeures seront abordées :

1. Pourquoi la gestion des enseignants est-elle aussi importante ?
2. Quels sont les liens entre la performance des élèves et les caractéristiques des enseignants ?
3. Quelles relations existent entre le niveau académique des enseignants et les résultats des élèves ?
4. Quelles relations existent entre la formation initiale des enseignants et les résultats des élèves ?
5. Faut-il augmenter ou diminuer la charge horaire des enseignants ?
6. Le salaire des enseignants : comment l'analyser ? Comment le comparer ?
7. Quels sont les aspects majeurs à prendre en compte dans l'organisation des carrières ?
8. Peut-on évaluer les enseignants sur la base de la performance des élèves ?
9. Que nous enseignent les audits organisationnels sur la gestion des enseignants ?

¹ ONU. 2015. « Objectifs du Millénaire pour le développement : rapport 2015 ». New York City: ONU. Consulté sur : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/rapport_2015.pdf

Question 1

Pourquoi la gestion des enseignants est-elle aussi importante ?

Les enseignants représentent la principale ressource d'un système éducatif et nécessitent une gestion particulière. La gestion des enseignants est une composante de la gestion des ressources humaines, définie comme la recherche de la meilleure adéquation possible entre les ressources humaines et les besoins d'une organisation, sur le plan quantitatif et qualitatif. Les fonctions de la gestion des enseignants comprennent le recrutement, la formation et la motivation du personnel, son déploiement et l'établissement de normes de dotation, les négociations salariales et l'organisation de la paie, suivi et l'évaluation des performances, la planification des besoins futurs, le développement de systèmes de communication ou encore la mise à disposition d'opportunités pour le développement individuel et professionnel (UNESCO, 2009 ; Halliday, 1995 : 15-16).

Les objectifs de développement quantitatif de l'éducation (par exemple, l'objectif d'accès de l'Education Pour Tous) peuvent être atteints de manière plus efficace et plus efficiente si les ressources humaines, en particulier le personnel enseignant, sont planifiées, allouées, utilisées et gérées avec soin. La gestion des enseignants joue également un rôle clé pour atteindre les objectifs qualitatifs de l'agenda Education 2030, comme l'a souligné la déclaration d'Incheon. Les enseignants influencent fortement la qualité de l'éducation (voir question 2) et leurs performances dépendent notamment de la gestion du personnel. Par exemple, une mauvaise gestion des enseignants peut mener à une surcharge de certaines classes qui, associée à de bas salaires, a un impact très négatif sur la motivation des enseignants. Cela peut conduire à une augmentation de l'absentéisme et des départs volontaires, affectant directement la qualité de l'éducation et les résultats des

élèves (UNESCO, 2009 ; Tournier, 2011). D'autres aspects de la gestion des enseignants, comme le recrutement, la formation et les promotions impactent également la qualité et l'efficacité de tout système éducatif.

Un autre rôle clé de la gestion des enseignants concerne la maîtrise des dépenses publiques. En effet, les enseignants représentent la moitié ou plus des personnels de la fonction publique d'Etat et leurs salaires en moyenne 70% des dépenses du budget de fonctionnement d'un ministère de l'Education (UNESCO, 2009). Une gestion des enseignants inefficace peut dès lors s'avérer très coûteuse. Par ailleurs, la question de l'équilibre entre le coût représenté par ce personnel et sa qualité, notamment liée à l'attractivité du métier et donc au salaire proposé, doit être au cœur de la gestion des enseignants. Cela est particulièrement essentiel dans les pays en développement, qui continuent à faire face à d'importants besoins additionnels en enseignants.

La gestion des enseignants affecte donc à la fois le coût du personnel enseignant, son allocation et son utilisation ainsi que sa motivation et ses performances. Pour répondre aux nombreux défis rencontrés par les pays en développement, elle doit suivre une approche globale, cohérente et prévisionnelle. Une bonne gestion des enseignants, basée sur une planification adéquate des besoins en personnels, des politiques viables de recrutement, de formation, de rémunération, de déploiement et de carrière, un système de pilotage et d'information adéquat et des règles, structures et procédures organisationnelles appropriées, est nécessaire au fonctionnement efficace de tout système éducatif et à la satisfaction de son personnel (UNESCO, 2009 ; Traore, 1966 ; Göttelmann-Duret, 1998). Enfin, la gestion des enseignants doit être au cœur de toute stratégie d'expansion et d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'offre scolaire et permettre sa réalisation tout en maîtrisant les dépenses publiques.

Question 2

Quels sont les liens entre la performance des élèves et les caractéristiques des enseignants ?

Afin d'atteindre les objectifs de l'Education Pour Tous, de nombreux pays ont concentré leurs efforts les plus significatifs sur l'accès à l'éducation, en augmentant massivement les recrutements d'enseignants. Si des progrès considérables ont ainsi été réalisés dans la grande majorité des pays concernant les taux de scolarisation, ils ont parfois été accompagnés d'une baisse de la qualité de l'éducation. Cela explique pourquoi les débats se sont récemment recentrés sur la qualité de l'éducation, et notamment sur le rôle de la qualité des enseignants.

Il est largement reconnu que la qualité des apprentissages dépend fortement de celles des enseignants. Cette relation semble exister dans de nombreux pays : une analyse des résultats des Trends in International Mathematics and Science Study 2011 du niveau 4 dans 45 pays a permis de constater que « plus la qualité de l'enseignant était bonne, moins le niveau des acquis était faible » (UNESCO, 2014 : 233). Bernard et al. ont ainsi mesuré l'impact de la variable représentée par l'enseignant, prouvant que « l'effet maître » (effet global de l'enseignant sur les acquisitions scolaires) explique pour 10 à 15 pourcent la variation des niveaux de réussite des élèves dans les pays développés, ce taux atteignant 27 pourcent en moyenne en Afrique subsaharienne francophone (Bernard et al., 2004).

Aux Etats-Unis, des chercheurs ont évalué la « valeur ajoutée » d'un enseignant en termes de résultats scolaires, démontrant que de fortes variations sur les résultats peuvent exister selon l'enseignant. Certains élèves maîtrisent la moitié ou moins du programme scolaire de leur classe à la fin d'une année

quand d'autres ont avancé d'1,5 niveau scolaire ou plus (Hanushek et Rivkin, 2012). L'effet de l'enseignant sur les résultats scolaires est cumulatif : dans le cas de deux élèves aux performances similaires en second grade (équivalent du CE1), si l'un a trois enseignants avec une forte « valeur ajoutée » et le second a trois enseignants avec une faible « valeur ajoutée », leurs résultats trois ans plus tard peuvent avoir un écart allant jusqu'à 54 pourcent (Sanders et Rivers, 1996).

L'enseignant est le principal facteur en termes d'impact sur les performances des élèves au niveau de l'école, aucune autre variable ne jouant un rôle aussi significatif (Bruns et Luque, 2014). De nombreuses études sont parvenues à ce résultat, comme des méta-analyses visant à déterminer les facteurs les plus susceptibles d'aider les enfants à apprendre. Dans une étude de 28 de ces facteurs, il a ainsi été constaté que les deux variables les plus importantes étaient directement liées à l'enseignant (Wang et al., 1994, cité dans UNESCO, 2005 : 172). Ce résultat a été confirmé par une synthèse de 134 méta-analyses, indiquant que l'enseignant reste le facteur influençant le plus l'amélioration des niveaux d'acquis des élèves, même quand ces derniers proviennent de milieux très différents (Hattie, 1992, cité dans UNESCO, 2005 : 172 ; UNESCO, 2009).

La variable relative aux enseignants est également celle qui a l'effet le plus prononcé sur les acquis scolaires des élèves de milieux modestes et de minorités ethniques (Coleman et al., 1996, cité dans Gauthier et Dembélé, 2004 : 2-4). De plus, le rôle de l'enseignant est encore plus important dans les écoles où les élèves viennent de milieux défavorisés (Nye et al., 2004). L'enseignant joue donc un rôle primordial en termes de qualité des apprentissages, mais également d'équité.

Si « l'effet maître » est crucial, la recherche

tend à montrer qu'il n'est pas nécessairement lié au niveau académique des enseignants, à leur formation ou encore au niveau des salaires. Ces aspects, souvent présentés comme hautement déterminants, se sont en effet avérés peu ou pas significativement liés à la performance des élèves (Rasera, 2012 ; Bernard, 2007 ; Costrell, Hanushek, et Loeb, 2008; Hanushek, 1998 ; Hanushek, 1996). « L'effet maître » semble également impacté par d'autres facteurs, comme des facteurs contextuels – par exemple l'absentéisme d'un enseignant devant aller en ville récupérer son salaire ou à cause de la saison des pluies (le temps d'enseignement impacte sur les performances) –, ou encore des facteurs administratifs – par exemple un retard de paiements affectant de manière négative la motivation de l'enseignant. C'est pourquoi il peut paraître plus pertinent de parler d'« effet contexte » et « d'effet classe » plutôt que « d'effet maître », en référence à l'ensemble des facteurs qui interviennent dans l'offre d'une éducation de qualité. A cela s'ajoute l'importance des caractéristiques et compétences sociales de chaque enseignant, telles que son charisme et la capacité de motiver ses élèves. Un seul facteur ne saurait expliquer l'efficacité d'un enseignant. « L'effet maître/classe/contexte » montre donc que l'enseignant occupe un rôle déterminant pour une éducation de qualité, mais que le lien enseignant-performance des élèves est complexe (UNESCO, 2009) et résulte de la mise en concert de multiples facteurs exigeant un système de gestion des enseignants cohérent et adapté au contexte.

Question 3

Quelles relations existent entre le niveau académique des enseignants et les résultats des élèves ?

L'attention croissante portée à la qualité de l'éducation et ses facteurs d'amélioration a engendré des débats sur l'impact de la formation professionnelle initiale des enseignants mais également sur celui de leur niveau académique. En effet, s'il est communément admis qu'un niveau académique minimal est requis pour enseigner, il existe des divergences concernant la nature de ce niveau. Un niveau universitaire étant généralement demandé pour exercer au secondaire, cette question se pose donc principalement pour l'enseignement primaire. Dans la plupart des pays développés, un niveau équivalent à un Bac+2 (souvent Bac+4 ou +5) minimum est requis, alors que dans les pays africains les niveaux de qualification sont très variables : du diplôme de fin d'étude du primaire au diplôme universitaire. En Afrique subsaharienne notamment, la forte augmentation des besoins en enseignants et le manque de candidats qualifiés a conduit à recruter des personnes ayant généralement un niveau académique faible. On peut donc se demander si une augmentation du niveau de diplôme requis pour enseigner au primaire permettrait d'améliorer la qualité de l'éducation et les performances scolaires dans ces pays.

Or, les résultats de la recherche contredisent cette intuition et tendent à montrer qu'au-delà d'un certain seuil, il n'y a pas de relation entre le niveau académique des enseignants et la performance des élèves, et ce particulièrement au niveau de l'enseignement primaire (Wayne et Youngs, 2003). Des études conduites aux Etats-Unis prouvent ainsi que l'élévation du niveau de diplôme universitaire ne se traduit pas automatiquement par de meilleures acquisitions des élèves (Rivkin, Hanushek et

Kain, 2005 ; Krueger, 1999). Dans le contexte africain, où les niveaux académiques sont très hétérogènes, ce résultat est confirmé : les effets de la formation académique sur les résultats des élèves sont modérés, voire inexistantes (Mingat et Suchat, 2000 cités dans Bernard et al., 2004). Les études du Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC), réalisées dans neuf pays d'Afrique subsaharienne francophone, démontrent que les enseignants ayant fréquenté le second cycle n'ont pas d'effet plus positif sur les apprentissages des élèves que ceux ayant fréquenté le premier cycle uniquement (Bernard et al., 2004).

L'absence de relation entre le niveau académique et la qualité d'un enseignant peut notamment être expliquée par des questions de motivation : des individus très diplômés auront de fortes aspirations professionnelles et des attentes ne correspondant pas toujours aux réalités du métier d'enseignant (Michaelowa, 2003, cité dans Bernard et al., 2004). Par ailleurs, les pratiques pédagogiques utilisées en Afrique s'appuient souvent sur des méthodes dites frontales (cours magistraux, apprentissage par cœur, répétition collective de phrases, etc.) (UNESCO, 2009 ; Bernard et al., 2004), qui nécessitent moins un niveau de formation élevé qu'une forte polyvalence, tandis que l'élévation du niveau académique pousse à la spécialisation.

Ces résultats sont néanmoins à interpréter avec prudence. Ils ne signifient pas que la formation académique n'est pas nécessaire, mais « plutôt que les niveaux de formation présents dans les systèmes éducatifs – en général du premier cycle secondaire à l'université – génèrent finalement assez peu de différences dans les acquisitions des élèves » (Bernard et al., 2004 :16). Ainsi, un seuil minimal d'études reste nécessaire : 10 années de scolarité validées (UNESCO, 2009) ou l'obtention du BEPC (Bernard et al., 2004). Cette condition n'est par ailleurs pas suffisante et doit être combinée à d'autres

critères (sélection lors du recrutement, formation) afin de s'assurer de la qualité de l'enseignant.

Question 4

Quelles relations existent entre la formation initiale des enseignants et les résultats des élèves ?

Le rôle de la formation initiale dans la qualité de l'enseignant est sujet à des débats depuis la fin des années 1990. Il est vrai que la présence, l'attitude et l'investissement de l'enseignant (qui dépendent de leur côté de nombreuses variables, telles que leurs conditions de vie et de travail, leur motivation, etc.) sont autant d'autres facteurs influant également sur la qualité de l'enseignant, mesurée en termes de résultats de leurs élèves. Le nombre de paramètres à prendre en compte, leur poids respectif et leurs interactions rendent difficile l'établissement d'un lien clair entre la formation des enseignants et leur qualité.

Les études conduites aux Etats-Unis démontrent que la formation initiale a un effet très faible, voire non significatif sur les résultats des élèves (Rivkin, Hanushek et Kain, 2005 ; Harris et Sass, 2010). Dans le contexte des pays d'Afrique subsaharienne francophone les études menées par le Programme d'analyse des systèmes éducatifs (PASEC) ont démontré que la formation professionnelle initiale avait en réalité souvent peu d'effet, constatant que les enseignants ayant suivi une formation ne faisaient pas plus progresser les élèves que les enseignants non formés (Bernard et al., 2004).

Ces résultats ne permettent cependant pas de conclure que la formation professionnelle initiale n'est pas utile, mais plutôt que la formation actuelle n'est pas adaptée aux défis que les enseignants rencontrent dans l'exercice de leur métier (Bernard et al., 2004). En effet, les formations actuelles sont probablement trop standardisées et académiques pour être efficaces (Harris et Sass, 2010). L'étude d'exemples précis de formation permet de constater que leur efficacité dépend de différents facteurs, tels

que le contenu ou la durée du programme (Bernard et al., 2004).

Par ailleurs, le PASEC a mené deux études en Guinée comparant 2.000 enseignants dont certains avaient reçu deux ans de formation initiale dite traditionnelle (formation en amont et de durée variable axée majoritairement sur des compétences académiques et théoriques, menant à un diplôme conférant le statut d'enseignant, suivie par une prise de fonction officielle) et d'autres uniquement une année de formation mettant l'accent sur les pratiques professionnelles telles que les pratiques pédagogiques centrées sur l'élève et le travail en groupe. Les enseignants des deux groupes furent recrutés en tant que fonctionnaires à l'issue de leur formation. L'étude a montré que les enseignants ayant participé à la formation professionnelle obtenaient de meilleurs résultats (mesuré à travers les résultats de leur élèves) dans leur première année d'enseignement, puis que les résultats s'estompaient par la suite pour devenir pratiquement équivalents au bout de 5 ans (PASEC, 2003). Cette étude montre qu'il existe des formations dont les modalités et le contenu permettent de réduire la durée et donc le coût lié à la formation des enseignants. Il convient cependant de souligner que 'faire aussi bien' mais moins cher que la formation traditionnelle ne peut être considéré comme une solution si cela n'améliore pas la qualité de l'enseignement.

Des études sur la formation des enseignants (Perrenoud, Altet, Lessard, Paquay, 2008) montrent à quel point ce « métier d'intervention sur l'activité d'autrui » est complexe et nécessite une formation très poussée, tant sur le plan académique que didactique et pédagogique. Ainsi, l'absence de relation entre la formation professionnelle initiale et les acquisitions des élèves constatée dans les résultats actuels ne doit pas amener les gouvernements à négliger la formation mais plutôt à la repenser, afin de la rendre plus efficace.

Hattie, grâce à une méta-analyse de plus de 800 études sur les facteurs déterminant la performance des élèves, a également pu

établir les compétences clés – et difficilement mesurables – des enseignants. Il apparaît que la formation enseignante doit viser à développer des compétences de conduite de classe et des pratiques centrées sur l'élève, comme par exemple le travail en groupe, la pratique du feedback ou encore la classe inversée. Il s'avère que la compétence sociale est également déterminante (Attakorn et al., 2014 ; Hattie, 2008 ; Cornelius-White, 2007 ; Evertson, 2006 ; Marzano, Marzano, et Pickering 2003 ; Walberg, 1990). Cependant, dans les pays en voie de développement, et notamment en Afrique subsaharienne, les enseignants sont rarement formés à de telles pratiques : la méthode frontale, la répétition de phrases et la récitation de réponses en groupe sont des pratiques fréquentes qui ne favorisent pas l'apprentissage de la pensée critique, l'élaboration de concepts ou le travail en équipe (Akyeampong et al., 2013 ; O'Sullivan, 2006 ; O-saki et Agu, 2002 ; Hornberger et Chick, 2001). De plus, les études révèlent que certains enseignants n'ont pas le niveau minimum requis en mathématiques et langue (de leur pays) afin d'assurer un cours (CONFEMEN, PASEC 2014). Ces résultats de recherche doivent être pris en compte dans l'élaboration de nouveaux modèles de formation à la fois efficaces et qualitatifs.

Question 5

Faut-il augmenter ou diminuer la charge horaire des enseignants ?

Afin de maîtriser les dépenses publiques et d'assurer une éducation de qualité, l'utilisation des enseignants doit être optimisée. Il existe pour cela plusieurs possibilités, l'une d'entre elles étant d'augmenter la charge horaire des enseignants afin de réduire le nombre de postes et donc de recrutements.

Les fortes variations observées dans la charge horaire réglementaire des enseignants selon les pays offrent une perspective comparative intéressante. En effet, les réglementations de la plupart des pays d'Europe et d'Asie exigent de leurs enseignants entre 1.600 et 1.800 heures de travail par an, alors que celles en vigueur en Afrique subsaharienne prévoient en général entre 800 et 1.300 heures par an (UNESCO-ISU, 2006) et de grandes disparités existent entre les différents pays africains quant à la charge horaire officielle. Cependant, quelques précautions doivent être prises au moment de comparer ces données. Il est en effet complexe d'appréhender réellement les heures de travail effectuées par les enseignants : il faut prendre en compte les heures d'enseignement mais également celles consacrées aux activités de préparation, d'accompagnement et de concertation avec le reste de l'équipe pédagogique.

Par ailleurs, toute réflexion sur la charge horaire des enseignants doit prendre en compte le fait que la charge réglementaire ne correspond pas toujours à la charge horaire réelle des enseignants en poste. Il est donc utile de se poser la question de l'utilisation optimale du personnel enseignant dans les établissements scolaires. Celle-ci dépend de nombreux facteurs : la bonne gestion de l'emploi du temps au niveau de l'établissement mais aussi la taille et la structure des établissements, le degré de polyvalence des enseignants, la flexibilité de

leur emploi. L'importance de ces facteurs illustre pourquoi il est tout aussi pertinent de parler de « l'effet classe » que de « l'effet maître », tant l'environnement de chaque classe peut être déterminant.

Il faut également se demander si le temps d'instruction officiel reflète le nombre effectif d'heures de cours que reçoivent les élèves. En effet, certains pays en développement font face à un problème majeur d'absentéisme des enseignants, qui prive les élèves de 8 à 25% de leur temps d'instruction annuel (UNESCO, 2008). Une augmentation de la charge horaire risquerait alors d'aggraver la situation, si elle n'est pas accompagnée d'un changement des comportements.

Une mesure d'augmentation de la charge horaire est donc complexe à mettre en œuvre. Si des mesures d'accompagnement (légères augmentations salariales ou autres compensations ; assistance dans certaines tâches etc.) ne sont pas prises en compte, on encourt le risque d'augmenter l'absentéisme et de diminuer la motivation des enseignants mais également de réduire le temps que les enseignants passent à préparer les cours, corriger les travaux des élèves et collaborer avec le reste de l'équipe pédagogique.

En effet, dans une perspective de restriction budgétaire, une augmentation de la charge horaire des enseignants serait synonyme d'une augmentation du temps qu'ils doivent consacrer à enseigner. Or, plus le nombre d'heures d'instruction est élevé, moins les enseignants ont de temps pour la préparation de leurs cours, ce qui nuit à leur qualité (Duflo, Dupas, et Kremer 2012 ; Burns et Darling-Hammond, 2014). Ils ont également moins d'heures à consacrer à la collaboration avec le reste de l'équipe pédagogique, pourtant essentielle à leur satisfaction (Burns et Darling-Hammond, 2014) et à la qualité d'une école (OECD, 2009).

Enfin, toute réforme concernant la charge horaire des enseignants doit être précédée d'une étude précise du contexte national. Un exemple parlant est celui des Etats-Unis, où la charge horaire d'enseignement est

considérée comme très élevée par rapport aux autres pays (OECD, 2014 : 387). Tout d'abord, les données de ces études sont parfois biaisées, et tendent à surestimer ces différences de charge horaire (Abrams, 2015). Ensuite, certains affirment que le problème principal du système éducatif américain n'est pas la charge horaire des enseignants mais le temps qu'ils consacrent, en classe, à la préparation des tests nationaux standardisés (Sparks, 2015). Dans ce cas, une révision de la charge horaire, fondée sur des comparaisons internationales, ne serait donc pas une stratégie pertinente.

Question 6

Le salaire des enseignants : comment l'analyser ? Comment le comparer ?

La question de la rémunération fait partie des débats récurrents dans la gestion des enseignants. En effet, le niveau moyen et la structure de rémunération tout au long de la carrière ont des conséquences significatives sur le coût des dépenses salariales, et indirectement sur le volume du personnel enseignant. De plus, le salaire peut avoir un impact sur la satisfaction et donc la motivation des enseignants, et par conséquent la qualité de l'enseignement. C'est pourquoi il s'avère important de comparer la rémunération des enseignants au regard de la situation sur le marché de l'emploi national. Cependant, mesurer les niveaux de salaires, et notamment établir des comparaisons entre eux se révèle assez complexe. Il existe peu de données internationales prenant en compte les différents niveaux de salaires des enseignants selon leurs qualifications et leur expérience. Ces analyses devraient également inclure les avantages supplémentaires dont bénéficient les enseignants (logement, assurance, etc.), qui sont très importants dans certains pays (UNESCO-ISU, 2006).

Un défi complexe : Comparer les salaires entre pays

Comparer les salaires des enseignants entre les pays est une tâche difficile. En effet, les taux de change officiels ne reflètent pas toujours le pouvoir d'achat réel des habitants d'un pays et les conversions des monnaies locales en une même devise sont donc trompeuses. Deux méthodes alternatives sont ainsi privilégiées lors des comparaisons internationales : l'utilisation de valeurs mesurées en parité de pouvoir d'achat (PPA) et l'expression des salaires par rapport au PIB par habitant de chaque pays. Ce dernier indicateur a pour avantage d'être relativement

simple et intuitif, ainsi que de permettre de comparer l'évolution des salaires des enseignants dans le temps, par rapport à celle du produit intérieur brut (PIB) par habitant, notamment dans le cas d'un pays en développement (Gannicott, 2009).

Néanmoins, ce type de comparaison comporte une limite. Ainsi, lorsque l'on ramène le salaire au PIB par habitant, les enseignants des pays les moins développés semblent favorisés par rapport à ceux des pays développés. Le niveau de rémunération des enseignants exprimé par rapport au PIB par habitant est fonction du niveau de développement économique de chaque pays : lorsqu'un pays devient plus riche, les salaires baissent en termes relatifs au PIB (Mingat, 2004). En termes relatifs, le salaire des enseignants est donc plus élevé dans les pays moins développés mais cela s'explique par le fait que leurs habitants travaillent majoritairement dans le secteur informel et vivent dans des conditions d'extrême pauvreté, le PIB par habitant moyen étant généralement insuffisant pour assurer un niveau minimum de conditions de vie décentes. En comparaison, les salaires des enseignants, fixés par l'administration publique centrale, paraissent ainsi élevés, alors que nombre d'entre eux exercent un second emploi afin de subvenir à leurs besoins. Dans les pays à revenus moyens ou supérieurs au contraire, la richesse moyenne par habitant est en général suffisante pour assurer le minimum vital et les salaires des enseignants sont fixés de manière à ne pas être trop éloignés du PIB par habitant. Par ailleurs, du fait d'un secteur d'emploi beaucoup plus développé, la subsistance de la famille de l'enseignant dans ces pays a de fortes chances de ne pas reposer sur le seul salaire de celui-ci.

La comparaison au PIB par habitant n'offre donc pas une image complète de la réalité de chaque pays et d'autres indicateurs doivent être utilisés afin de décrire le niveau de

salaire des enseignants : des comparaisons avec les autres professions du pays, une étude du coût de la vie, du nombre

d'enseignants exerçant un deuxième emploi. L'étude du rapport entre le salaire et le PIB par habitant peut néanmoins être

Tableau 1 : Revenu annuel (en PIB par habitant) des individus âgés de 25-34 ans et ayant achevé le premier ou le second cycle secondaire, selon le secteur de l'emploi, dans 9 pays africains

Pays	Secteur moderne		Secteur informel	Salaire moyen enseignant
	Public	Privé		
Burkina Faso (2002)	4,66	3,83	4,07	6,4
Cameroun (2001)	1,98	1,82	1,02	3,9
Côte d'Ivoire (2002)	3,38	2,84	1,49	4,8
Madagascar (2001)	2,65	2,06	1,22	4,4
Mali (2004)	5	2,48	2,36	6
Mauritanie (2005)	2,18	3,26	2,68	3,3
Ouganda (2002)	3,4	3,6	2,3	3,2
Sierra Leone (2003)	5,35	6,27	4,37	4,2
Tchad (2002)	4,32	3,81	3,52	5,4
Moyenne	3,66	3,33	2,56	4,6

Source : UNESCO, 2009

intéressante afin d'évaluer dans quelle mesure l'Etat a les capacités financières de proposer des salaires rendant le métier attractif. Dans les pays en développement la question de la compatibilité du niveau de salaire des enseignants et les objectifs d'expansion du système éducatif doit également être prise en compte.

La comparaison du salaire des enseignants avec celui d'individus ayant des qualifications similaires : le cas des pays en voie de développement

Il est important de rappeler que dans la majorité des pays il existe généralement deux principaux secteurs d'emplois qui se distinguent nettement par leur taille et leur structuration, le « secteur moderne » et le secteur « non structuré ». Le secteur « moderne », est celui qui regroupe l'ensemble des emplois publics et privés de nature formelle. Le secteur « non structuré »

catégorise les emplois dits traditionnels (par exemple, l'agriculture), ainsi que les emplois informels dans les milieux urbains. Les enseignants font partie du secteur de l'emploi moderne, ainsi leur salaire doit être comparé au sein de ce secteur avec des individus avec des qualifications académiques similaires.

Le tableau 1 donne, en fonction du secteur d'emploi, le niveau de revenu (base annuelle, exprimé en unités de PIB par habitant) des individus âgés de 25 à 34 ans et ayant achevé le premier ou le second cycle de l'enseignement secondaire pour 9 pays africains. Pour ces pays, on a pu distinguer, au sein du marché de l'emploi moderne, les revenus du secteur public et ceux du secteur privé.

Le niveau de revenu déclaré est en moyenne meilleur dans le secteur public que dans le secteur privé. Les résultats suggèrent que les salaires des enseignants sont supérieurs (de 40%) au salaire moyen des travailleurs du secteur privé moderne qui présentent un

même profil en termes de formation initiale et de durée de leur carrière professionnelle ; l'écart est encore plus grand dans le cas du secteur informel (50%). Les individus ayant des qualifications académiques comparables à celles des enseignants, mais n'ayant pas pu trouver un emploi dans le secteur moderne, sont contraints de travailler dans le secteur informel, à défaut de rester sans emploi. Pour résumer, il est donc important de retenir que le niveau de rémunération des enseignants salariés du secteur public est en moyenne largement supérieur au salaire d'équilibre du marché du travail national. Cependant, un plus grand nombre d'enquêtes sont nécessaires pour apprécier et comparer plus finement la situation relative entre chaque pays.

Lorsqu'il s'agit de comparer le salaire des enseignants avec des individus avec les mêmes qualifications dans d'autres secteurs, il est judicieux de tenir compte du salaire en début de carrière et de la manière dont celui-ci évolue au cours de cette dernière. Les enquêtes approfondies, se basant sur des enquêtes de ménages et des enquêtes sur l'emploi, ont montré qu'il n'existe pas de différence significative entre le revenu déclaré par les enseignants du public et les autres travailleurs du secteur public appartenant au même groupe d'âge (25-34).

Le lien entre salaires et qualité de l'enseignement

La question du salaire des enseignants est

également liée à la qualité de l'éducation. En effet, un salaire relativement attrayant peut être une source importante de motivation pour les enseignants, permettant d'attirer les diplômés les plus qualifiés dans la profession et de les retenir longtemps dans le système, conduisant ainsi à une amélioration de la qualité du processus éducatif. Un salaire relativement bas est susceptible d'affecter négativement l'attractivité de la profession, la motivation et la qualité des enseignements (Nickell et Quintini, 2002 ; McKinsey and Company, 2007) mais donne la possibilité de disposer d'un stock plus important d'enseignants, avec pour corollaire la réduction du ratio élèves-enseignant.

Cependant, l'augmentation de salaire se heurte à un moment donné à un 'plafond de verre', à partir duquel les performances des élèves ne s'améliorent plus (UNESCO, 2009). Une simulation du taux d'achèvement en fonction du niveau des salaires, du volume mobilisé des ressources éducatives et du taux de redoublement, montre que pour un pays africain dans la moyenne, le taux d'achèvement atteindra jusqu'à 75% pour un niveau de salaire équivalent à 3,5 - 4 fois le PIB national par habitant. Un niveau de salaire au-delà de ce seuil ne permettra plus une amélioration du taux d'achèvement. En d'autres termes, les salaires élevés entraînent une contraction de l'éducation publique et l'impact sur les performances des élèves n'est pas exponentiel (Mingat, 2004).

Question 7

Quels sont les aspects majeurs à prendre en compte dans l'organisation des carrières ?

L'organisation des carrières rassemble les règles de gestion permettant d'organiser la progression verticale et horizontale des personnels. Elle doit permettre à tout système éducatif d'attirer et de fidéliser les personnes les plus qualifiées, expérimentées et motivées en établissant des conditions d'emploi et des possibilités d'avancement professionnel appropriées et pertinentes pour les enseignants.

Un premier aspect de l'organisation de la progression des enseignants concerne l'évolution du salaire. Tout comme le niveau de salaire, la structure de rémunération des enseignants au cours de leur carrière varie fortement d'un pays à l'autre. Certains pays ont opté pour un niveau élevé de rémunération en début de carrière, d'autres pour une forte augmentation du salaire après un certain nombre d'années. L'échelle de progression salariale peut être plus ou moins « plate » : des données de l'Institut des Statistiques de l'UNESCO de 2003 montrent que la durée nécessaire à un enseignant du secondaire pour passer du salaire minimum au salaire maximum varie de 3 années au Kenya à 43 années au Liban. Pour les besoins de la qualité des apprentissages, une atteinte tardive du plafond salarial pourrait inciter les enseignants à rester performants et dévoués tout au long de leur carrière. Par ailleurs, un niveau relativement bas du salaire d'entrée mais une progression significative ensuite semble le plus efficace en termes de coûts. Cependant, selon les résultats de certaines recherches comparatives menées en Asie, les pays caractérisés par des niveaux de performances élevés des élèves en fin du premier cycle post-primaire offrent aux enseignants un niveau de salaire d'entrée relativement élevé, comparable à celui des professions similaires (Gannicott, 2009). La structure de rémunération doit en réalité être

adaptée à chaque contexte, et notamment au nombre de candidats qualifiés à la profession.

L'organisation des carrières concerne également les possibilités de progression. En effet, la satisfaction des enseignants est liée aux perspectives de carrière et à la diversité des fonctions (OCDE, 2005). Afin d'assurer la motivation du personnel, il faut donc offrir des possibilités de promotions aux enseignants. L'organisation des carrières des enseignants a tendance à privilégier un parcours vertical, menant les enseignants à exercer des postes de direction ou des postes administratifs : chef d'établissement, inspecteur des écoles, responsable régional ou de district pour l'enseignement, postes de planification, de consultation ou de gestion au niveau de l'éducation centrale ou du ministère etc. Face au manque d'options de mobilité horizontale et transversale, avec des postes d'enseignant tuteur, de spécialiste d'élaboration des programmes ou encore de chargé des relations extérieures et partenariats, les enseignants aspirent parfois à des postes administratifs afin d'améliorer leur rémunération. Au-delà de l'argument salarial, il n'est pas rare de voir les enseignants particulièrement motivés et compétents quitter les salles de classes pour des postes offrant une plus grande perspective d'évolution, et davantage de marge de manœuvre que celle dont bénéficient les enseignants dans un grand nombre de pays. Il importe donc d'offrir aux enseignants des options de carrière flexibles, tout en maintenant ouverte la voie ascendante vers les postes de direction ou les postes administratifs, qui devraient être confiés à des enseignants expérimentés et ayant suivi la formation nécessaire (Crehan, 2016).

Un autre aspect important de l'organisation des carrières des enseignants concerne le débat entre unicité et diversité statutaire. La diversification du statut est la principale option politique par laquelle de nombreux pays en développement ont abordé le défi de l'ajustement de la rémunération des

enseignants pour continuer et accélérer le développement de leur système éducatif. Ils ont privilégié la création de contrats de courte durée, assortis d'un traitement et d'avantages moins élevés. Trois catégories d'enseignants existent selon les contextes : les agents permanents de l'Etat (fonctionnaires), les contractuels de l'Etat (des enseignants acceptant de travailler en dehors du cadre de la convention de travail, pour un salaire souvent inférieur à celui des fonctionnaires) et les communautaires (recrutés et dirigés par les directeurs d'établissement ou les parents et touchant un salaire souvent dérisoire).

L'augmentation de la part des enseignants non titulaires a permis de faire face à la hausse rapide des effectifs dans les pays en développement, tout en limitant les dépenses salariales. Les enseignants au statut et à la rémunération moins élevés sont généralement moins qualifiés, ce qui pose la question de la formation efficace des enseignants, indépendamment de leur statut. Il convient de souligner que le fait d'être qualifié ne doit pas être confondu avec le

niveau de diplôme, les enseignants plus diplômés n'ayant pas nécessairement les compétences pédagogiques requises pour assurer un enseignement de qualité. La recherche a par ailleurs montré que des enseignants sans formation, tel que les enseignants contractuels, peuvent obtenir de meilleurs résultats, notamment grâce à un taux d'absentéisme plus bas qui peut s'expliquer par le fait qu'ils ont été choisis parmi et par la communauté, et sont par conséquent mieux intégrés et davantage tenus pour responsables (UNESCO, 2009).

Cependant, la diversification des statuts tend également à favoriser des conflits et grèves, à cause d'un système de paiement déficient ou lorsque des dispositions d'intégration ultérieure des contractuels/communautaires dans un système de carrière pour tous ne sont pas établies. D'autre part, la diversification des statuts a un impact sur la manière dont la profession est perçue : le recrutement d'enseignants sans formation et avec des qualifications moindres a eu un effet négatif sur l'attrait des meilleurs candidats (UNESCO, 2009).

Question 8

Peut-on évaluer les enseignants sur la base de la performance des élèves ?

Il existe un consensus sur le fait que l'évaluation des enseignants constitue un levier essentiel pour améliorer la qualité des enseignements en lien avec la formation continue. En revanche, la question des méthodes et outils utilisés pour cette évaluation fait débat. De nombreuses approches sont envisageables : observations de cours, entretiens avec l'enseignant, enquêtes auprès des parents et des élèves, etc. Les résultats des élèves ne sont pas couramment utilisés comme sources d'informations probantes pour l'évaluation des enseignants, mais cette possibilité fait actuellement l'objet de discussions.

En effet, dans une logique d'évaluation par les résultats, se baser sur les performances des élèves peut paraître attractif pour les décideurs. Au cours des deux dernières décennies un grand nombre d'initiatives ont été développées à travers le monde (comme au Chili, au Japon, au Royaume-Uni, et dans certains états des Etats-Unis) dans le but de corrélérer la rémunération des enseignants avec les résultats obtenus par les élèves. Cependant, les opinions sont divisées quant à ce type de technique d'évaluation. Ainsi, des recherches menées aux Etats-Unis ont prouvé que ce type d'évaluation et d'incitation a peu d'impact sur les résultats des élèves (Springer et al., 2010). En revanche, l'étude d'un programme de bonus aux enseignants en Israël a montré que les élèves dont les enseignants suivaient le programme avaient de meilleurs résultats que les autres (Lavy, 2004). Les enseignants ont déclaré avoir modifié leur façon de travailler, notamment en organisant des heures de classe après l'école. Des résultats similaires ont été obtenus en Inde (Muralidharan et Sundararaman, 2009).

Ces résultats contradictoires peuvent tout d'abord être expliqués par la difficulté de mesurer la performance d'un enseignant à travers les résultats de ses élèves. En effet, il est complexe de l'isoler des nombreux facteurs extérieurs qui influent sur les résultats d'apprentissage des élèves. Les résultats d'un élève dans une matière peuvent être influencés par un enseignant d'une autre matière et les enseignants précédents d'un élève peuvent également avoir un impact sur sa performance (Koretz, 2002). Enfin et surtout, les résultats de l'élève sont influencés par ses caractéristiques, son environnement social, familial, etc. Des facteurs comme la pauvreté ou une absence de soutien parental jouent un rôle important.

Au-delà des difficultés liées à la validité de cette mesure, les programmes d'évaluation des enseignants sur la base des résultats des élèves sont également critiqués pour plusieurs effets négatifs sur le comportement des enseignants.

Tout d'abord, en raison des nombreux facteurs influençant les résultats des élèves, une évaluation de la performance d'un enseignant basée sur ces derniers peut mener à la démotivation du personnel, lorsque celui-ci estime ne pas être traité équitablement. Cette méthode peut également décourager les enseignants à travailler avec les élèves en difficulté. Ainsi, l'introduction de programmes de bonus au niveau des écoles en Caroline du Nord a conduit à l'augmentation du nombre d'enseignants quittant ou évitant les écoles accueillant des élèves en difficulté et issus de zones défavorisées (Clotfelter et al., 2008). Afin d'éviter ce problème, la plupart de ces systèmes d'évaluation tentent de mesurer la progression des élèves et les autres caractéristiques qui peuvent avoir un effet sur leurs résultats (Podgursky et Springer, 2007). Néanmoins, cela ne permet pas toujours de prendre suffisamment en

compte la difficulté d'améliorer les résultats de certains élèves.

et Cuba (Verger et al., 2013).

Ce type d'évaluation peut aussi avoir un effet négatif sur le comportement des enseignants en dehors de leur salle de classe, en encourageant les attitudes individualistes et en introduisant de la compétition entre les collègues (Murnane et Cohen, 1986). Cela affecte négativement le moral des enseignants et réduit le travail d'équipe, des raisons qui ont mené à l'abandon de ce système en Mongolie (BIT, 2012). Une solution pourrait être d'instaurer des évaluations collectives, avec le risque de créer des cas de « passagers clandestins » (la moindre performance de certains enseignants est alors masquée par la bonne performance d'autres enseignants) (Prendergast, 1999).

Enfin, ce type d'évaluation encourage les enseignants à se focaliser sur les sujets directement liés aux tests utilisés pour l'évaluation et à privilégier un apprentissage sur le court terme (Glewwe, Holla et Kremer, 2009). Une amélioration des résultats des élèves s'est ainsi parfois expliquée par une préparation intensive des tests et un enseignement limité à leurs sujets, alors que les objectifs de l'enseignement sont plus larges et parfois non mesurables, comme l'apprentissage des rapports sociaux, du comportement ou encore de l'éthique. Cette focalisation sur les sujets évalués a notamment pu être observée en Inde et au Kenya lorsque les enseignants étaient soumis à des évaluations basées sur les résultats des élèves (BIT, 2012). Ces évaluations peuvent également inciter les enseignants à tricher (Jacob et Levitt, 2003) ou à exclure stratégiquement les élèves les plus faibles lors des examens (Cullen et Reback, 2006).

Des analyses sur le long terme, étudiant l'évolution des résultats des élèves mais également du comportement des enseignants, seraient nécessaires afin de pouvoir trancher sur l'effet de l'évaluation des enseignants sur la base des performances de leurs élèves. En attendant, d'autres pratiques intéressantes émergent dans des pays qui évitent ce type d'évaluation, comme la Finlande, le Canada

Question 9

Que nous enseignent les audits organisationnels sur la gestion des enseignants ?

L'efficacité des enseignants est intimement liée à leur motivation, et cette dernière est influencée par la façon dont ils sont gérés. Une gestion inadéquate peut conduire les enseignants et les gestionnaires d'enseignants à adopter des comportements qui influent sur leur distribution et sur leur utilisation, ayant des effets négatifs sur l'efficacité et la qualité des systèmes d'éducation. La gestion des enseignants est influencée par son cadre organisationnel, c'est-à-dire les structures, les règles et les procédures, les outils, le personnel de gestion, la communication et le dialogue social.

Structures

Analyser les structures de gestion, en évaluant leurs mandats et attributions (Sack et Saïdi, 1997), permet d'identifier la part de contrôle opérationnel du Ministère de l'Éducation sur les fonctions importantes concernant le personnel du secteur de l'éducation. Au niveau national, le Ministère de l'Éducation n'est pas le seul à être impliqué dans la gestion des enseignants et au sein même du ministère, plusieurs structures jouent un rôle, comme la direction des ressources humaines, la direction des enseignements primaires/secondaires, et du service de la planification. En outre, les commissions des enseignants (Teaching Service Commission) sont chargées du recrutement des enseignants en Afrique anglophone. La diversité des structures peut engendrer des problèmes de coordination, si les attributions de chacun et leurs articulations ne sont pas clairement définies. Un exemple parlant est celui de la gestion de la paie des enseignants (VSO, 2002). Dans certains pays, les enseignants nouvellement recrutés doivent attendre pour figurer sur la

liste de la paie et connaissent ensuite de nombreux retards de paiement, comme au Ghana, où jusqu'à 50% des enseignants interviewés dans les écoles rurales disent ne pas être payés en temps et en heure (VSO, 2002). Par ailleurs, le mandat limité des ministères de l'éducation dans le domaine des ressources humaines réduit leur autonomie et leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies de gestion des enseignants efficaces. Ainsi, au niveau central et ministériel, les ministères contrôlent rarement le dispositif des récompenses et des incitations appliqué aux enseignants, souvent commun à tous les agents de l'administration publique. Au niveau décentralisé, la formulation et distribution inadéquates des missions et des tâches attribuées et le manque de ressources peuvent limiter la capacité du personnel à intervenir efficacement dans la gestion des enseignants. Si de nombreux pays ont entrepris des réformes introduisant la décentralisation des tâches de gestion des enseignants, elle se fait souvent sans un cadre clair de délégation de compétences et des ressources nécessaires.

Règles et procédures

Pour comprendre les opérations d'un Ministère de l'Éducation il faut « une description claire du réseau des procédures, des règles et de la réglementation (PRR) en vigueur » (Sack et Saïdi, 1997 : 42). Les PRR régissent généralement des aspects administratifs du comportement d'un Ministère de l'Éducation Nationale, par exemple « qui (...) a le pouvoir formel (...) pour autoriser, approuver ou recommander des dépenses, les frais de déplacement, les congés, les mutations, les promotions du personnel (...) » (Sack et Saïdi, 1997: 42). L'analyse des PRR et de leurs implications se concentre notamment sur la cohérence interne et l'homogénéité, la connaissance et le respect. Parmi les difficultés fréquemment constatées, on distingue l'inexistence de

règles et/ou absence de diffusion de ces règles, créant « des conflits, des vides du pouvoir, des chevauchements et des duplications d'efforts » dans de nombreuses administrations d'Afrique (Göttelmann-Duret et Hogan, 1998 : 38). L'existence de normes inappropriées ou peu mises en vigueur est également un défi fréquemment rencontré par les administrations relatives à la gestion des enseignants. Par exemple, les normes et critères appliqués aux affectations ou transferts accentuent, dans certains cas, les problèmes plutôt qu'ils ne les règlent. Le manque d'application des codes de conduite des enseignants pose également problème, notamment en termes d'éthique et d'absentéisme. En effet, il faut associer à la question des règles et procédures celle du respect des normes éthiques et des règles de conduites professionnelles. Même quand les règles formelles et les procédures semblent être rationnelles, des « déviations organisationnelles » sont observées dans de nombreux domaines de la gestion des enseignants. Elles faussent le processus de déploiement et de promotion et démotivent les enseignants qui respectent les règles. Lorsque le contournement des règles ou la corruption sont de notoriété publique, et que des sanctions ne sont pas appliquées, cela est susceptible d'entacher la confiance des enseignants dans les structures de gestion. On observe ainsi de nombreux cas de corruption, d'interférences politiques et de favoritisme dans le processus d'affectation des enseignants (VSO, 2002 ; Hallak et Poisson 2006 ; Bennell et Akyeampong, 2007). Les sanctions officielles sont par ailleurs rarement appliquées, comme le montre l'exemple de l'absentéisme en Inde (World Bank, 23 mars 2006). Cela est notamment lié à l'absence d'autorité des directeurs d'écoles (Bennell, 2007) et à la lourdeur et la lenteur des procédures disciplinaires.

Les outils de gestion et de pilotage de la Gestion des Ressources Humaines

Pour être efficaces, les gestionnaires ne peuvent pas se passer d'un système d'information pour la gestion adapté. Selon Sack et Saïdi, « Un MEN peut se caractériser par : la quantité d'informations efficaces qu'il

produit ; la qualité de cette information ; sa disponibilité pour les personnes concernées à l'intérieur et à l'extérieur du ministère ; et le temps que met l'information pour être disponible et utilisée » (1997 : 47). Or, malgré des progrès importants au cours des deux dernières décennies, les systèmes d'information efficaces font toujours défaut dans de nombreux pays en développement. Les gestionnaires du secteur éducatif doivent généralement composer avec des bases d'information incomplètes, obsolètes et peu fiables et qui ne sont guère coordonnées entre elles (Göttelmann-Duret et Hogan, 2008). Par exemple, ils connaissent rarement avec précision le nombre d'enseignants en poste, et encore moins leur situation professionnelle et personnelle exacte. La situation est aggravée par l'absence de dispositifs de contrôle efficaces pour vérifier l'exactitude des données recueillies.

Personnels de gestion

Selon Sack et Saïdi, « Le personnel est la ressource la plus précieuse d'un MEN : c'est lui qui (...) détermine l'efficacité et l'efficience de l'organisation. En tenir compte implique d'examiner de près son recrutement et l'adaptation de ses qualifications aux tâches demandées » (1997 : 53). On prend ici en compte les enseignants et le personnel non-enseignant, exerçant des positions pédagogiques et administratives. Une contrainte visible à la bonne gestion des ressources humaines concerne la faible qualité d'une partie du personnel de gestion ainsi que le manque de concordance entre leur profil et les postes occupés. En réalité, ce problème découle de manquements à trois niveaux : les profils des candidats (la majeure partie des agents administratifs est composée d'enseignants et d'inspecteurs), les procédures de recrutement (absence fréquente de vraies procédures, qui imposent l'annonce d'un poste avec un mandat précis) et l'organisation de l'offre des postes (les ministères ont rarement une idée précise du nombre de postes nécessaires dans chaque unité et des critères de qualification requis pour les candidats à ces postes) (De Grauwe et al., 2009).

Communication et dialogue social

Il est souvent noté que des informations importantes n'atteignent pas toujours les enseignants, en particulier dans les écoles qui sont rarement visitées. Les directeurs d'école et les enseignants ne sont pas toujours impliqués dans les consultations. Or, la principale source de démotivation des enseignants est leur manque de participation dans les processus de décision qui les concernent (VSO, 2002). L'implication limitée des enseignants dans les processus de consultation est souvent le résultat de raisons organisationnelles : le manque de temps, des coûts potentiels élevés, l'incertitude de parvenir à un consensus et le risque de démagogie. En outre, les représentants des enseignants n'ont pas toujours leur mot à dire dans les négociations où les donateurs externes sont impliqués (GCE, 2006 : 52). Alors que les avis des enseignants sont cruciaux pour la conception et la mise en œuvre efficace de réformes, la manière dont leur avis doit être recueilli est une question complexe, tant que les modalités peuvent impacter – stimuler ou au contraire, bloquer – un processus de réforme.

Bibliographie

Question 1

Göttelmann-Duret, G. (Ed.) 1998. *La gestion des enseignants de premier cycle au Bénin, Burkina Faso, Mali et Sénégal*. Paris: IIEP-UNESCO.

Halliday, I.G. 1995. *Turning the Tables on Teacher Management*. London: Commonwealth Secretariat.

Traore, A. 1966. *La gestion du personnel enseignant en Afrique francophone*. Paris: IIEP-UNESCO.

Tournier, B. 2011. *Organisational aspects of secondary teacher management in developing countries*. Unpublished document. Paris: IIEP-UNESCO.

UNESCO, Regional Office for Education in Africa, UNESCO, Regional Office for Education in Africa, et Pôle de Dakar. 2009. *Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge*. Dakar, Senegal: BREDA.

Question 2

Bernard, J-M. 2007. *La fonction de production éducative revisitée dans le cadre de l'Education Pour Tous en Afrique subsaharienne : des limites théoriques et méthodologiques aux apports à la politique éducative*. Université de Bourgogne, 2007. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00223023/document>.

Bernard, J-M. ; Tiya B.K. ; 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*. PASEC/CONFEMEN.

Bruns, B.; Luque, J. 2014. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank Publications.

Costrell, R.; Hanushek, E.; Loeb, S. 2008. 'What Do Cost Functions Tell Us About the Cost of an Adequate Education?' *Peabody Journal of Education* 83 (2):198-223. <https://doi.org/10.1080/01619560801996988>.

Coleman, J.S.; Campbell, E.Q.; Hobson, C.J.; McPartland, J. Mood, A.M.; Weinfield, F.D.; York, R.L. 1966. *Equality of educational opportunity*. Washington D. C.: United States Government Printing Office.

Hanushek, Eric..1998. « The Evidence on Class Size », 1998. [http://intranet.niacc.edu/pres_copy\(1\)/ILC/The%20Evidence%20on%20Class%20Size.pdf](http://intranet.niacc.edu/pres_copy(1)/ILC/The%20Evidence%20on%20Class%20Size.pdf).

Gauthier, C. ; Dembélé, M. 2004. *Qualité de l'enseignement et qualité de l'éducation : revue des résultats de recherche*. Background paper for the EFA Global Monitoring Report 2005. Paris: UNESCO.

Hanushek, E.A.; Rivkin, S. G. 2012. 'The Distribution of Teacher Quality and Implications for Policy'. In: *Annual Review of Economics*, 4(1), 131-157.

Hanushek, E. 1996. 'The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success'. In *Does Money Matter?* Edité par Gary Burtless. Washington, D.C: The Brookings Institution. <http://hanushek.stanford.edu/publications/school-resources-and-student-performance>.

Hattie, J. 1992. *Self-concept*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.

Nye, B.; Konstantopoulos; S.; Hedges, L.V. 2004. 'How large are teacher effects?' In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 26, No. 3, pp. 237--57.

Rasera, J-B. 2012. « L'éducation en Afrique subsaharienne. Les indicateurs d'efficience et leur utilisation politique, Education in Sub-Saharan Africa. Indicators of efficiency and their policy applications ». *Revue Tiers*

Monde n° 182 (2):407-26.

Sanders, W.L.; Rivers, J.C. 1996. *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement: Research Progress Report*. Knoxville. TN: University of Tennessee, Value-Added Research and Assessment Center.

UNESCO. 2005. *Rapport mondial de suivi 2005 sur l'EPT - L'exigence de qualité*. Paris: UNESCO.

UNESCO, Regional Office for Education in Africa, UNESCO, Regional Office for Education in Africa, et Pôle de Dakar. 2009. *Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge*. Dakar, Senegal: BREDA.

UNESCO, 2014. *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2013/2014 - Enseigner et apprendre*. Paris: UNESCO.

Wang, M. C.; Haertel, G.D.; Walberg, H.J. 1994. « Qu'est-ce qui aide l'élève à apprendre ? » *Vie pédagogique*, n° 90, p. 45-49.

Question 3

Bernard, J-M. ; Tiyab B.K.; 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*. PASEC/CONFEMEN.

Krueger, A.B. 1999. 'Experimental Estimates of Education Production Functions'. In: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 2, p. 497-532.

Michaelowa, K., 2003, 'Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa', working paper.

Mingat, A. ; Suchaut, B. 2000. *Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative*. Bruxelles : De Boeck Université.

Rivkin, S.G.; Hanushek, E.A.; Kain, J.F. 2005. 'Teachers, Schools, and Academic Achievement', In: *Econometrica*, vol. 73, n° 2, p. 417-458.

UNESCO, Regional Office for Education in Africa, UNESCO, Regional Office for

Education in Africa, et Pôle de Dakar. 2009. *Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge*. Dakar, Senegal: BREDA.

Wayne, A.J.; Youngs, P. 2003. 'Teacher Characteristics and Student Achievement Gains: A Review'. In: *Review of Educational Research*, vol.73, n° 1, p.89-122.

Question 4

Akyeampong, Kwame, Kattie Lussier, John Pryor, Jo Westbrook. 2013. 'Improving Teaching and Learning of Basic Maths and Reading in Africa: Does Teacher Preparation Count?' *International Journal of Educational Development* 33 (3):272-82. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2012.09.006>.

Attakorn, Kesornkaew, Tewaboot Tayut, Klinthaisong Pisitthawat, Somprach Kanokorn. 2014. 'Soft Skills of New Teachers in the Secondary Schools of Khon Kaen Secondary Educational Service Area 25, Thailand'. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 112 (février):1010-13. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.1262>.

Bernard, J-M., Tiyab B.K. ; 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*. PASEC/CONFEMEN.

CONFEMEN, PASEC. 2014. « PASEC 2014: Performances des systèmes éducatifs en Afrique Subsaharienne - Compétences et facteurs de réussite au primaire ». CONFEMEN, PASEC.

Cornelius-White, Jeffrey. 2007. 'Learner-Centered Teacher-Student Relationships Are Effective: A Meta-Analysis'. *Review of Educational Research* 77 (1):113-43. <https://doi.org/10.3102/003465430298563>.

Harris, D.N ; Sass, T.R. 2010. *Teacher training, teacher quality and student achievement*.

Evertson, Carolyn M. 2006. 'Handbook of Classroom Management: Research, Practice, and Contemporary Issues'. Lawrence Erlbaum Associates (Bks). <https://eric.ed.gov/?id=ED493767>.

Hattie, John. 2008. *Visible Learning: A*

Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement. 1 edition. London ; New York: Routledge.

Hornberger, Nancy H.; J. Keith Chick. 2001. 'Co-Constructing School: Safetalk practices in Peruvian and South African classrooms'. *Voices of authority: Education and linguistic difference* 1:31.

Marzano, Robert J., Jana S. Marzano; Debra J. Pickering. 2003. *Classroom Management That Works: Research-Based Strategies for Every Teacher*. Alexandria, VA: Association for Supervision & Curriculum Development.

O-saki, Kalafunja Mlang'a; Augustine Obeleagu Agu. 2002. 'A Study of Classroom Interaction in Primary Schools in the United Republic of Tanzania'. *Prospects* 32 (1):103-16.
<https://doi.org/10.1023/A:1019713014049>

O'Sullivan, M. 2006. 'Lesson Observation and Quality in Primary Education as Contextual Teaching and Learning Processes.' *International Journal of Educational Development* 26 (3):246-60.

PASEC. 2003. *Les programmes de formation initiale des maîtres et la double vacation en Guinée*. Dakar : PASEC.

Perrenoud, P., Altet M., Lessard C. & Paquay L. (dir.). 2008. *Conflits de savoirs en formation des enseignants. Entre savoirs issus de la recherche et savoirs issus de l'expérience*. Bruxelles : De Boeck.

Rivkin S.G.; Hanushek E.A.; Kain J.F. 2005. 'Teachers, Schools, and Academic Achievement'. In: *Econometrica*, vol. 73, n° 2, p. 417-458.

Walberg, Herbert J. 1990. 'Productive Teaching and Instruction: Assessing the Knowledge Base'. *The Phi Delta Kappan* 71 (6):470-78.

Question 5

Abrams, S.E. 2015. *The Mismeasure of Teaching Time*. Center for Benefit-Cost Studies of Education Teachers College. NYC: Columbia University.

Burns, D.; Darling-Hammond, L. 2014. *Teaching Around the World: What Can TALIS Tell Us?* Stanford: CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.

Duflo, Esther; Pascaline Dupas; Michael Kremer. 2012. 'School Governance, Teacher Incentives, and Pupil-Teacher Ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools'. w17939. National Bureau of Economic Research.
<http://www.nber.org/papers/w17939>.

OECD. 2009. *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS* – Executive summary. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2014. *TALIS 2013 results: An international perspective on teaching and learning*. Paris: OECD Publishing.

Sparks, S. D. 2015. 'Do U.S. Teachers Really Teach More Hours?' In: *Education Week*, Vol 34, Issue 20, p. 12-13.

UNESCO-ISU. 2006. *Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015*. Montréal.

UNESCO. 2008. *Rapport mondial de suivi de 2008 sur l'EPT – L'éducation pour tous en 2015 : Un objectif accessible ?* Paris: UNESCO.

Question 6

Gannicott, K. 2009. *Secondary Teacher Policy Research in Asia: Teacher Numbers, Teacher Quality: Lessons from Secondary Education in Asia*. Bangkok: UNESCO Bangkok.

McKinsey and Company. 2007. *How the world's best-performing school systems come out on top*. London: McKinsey and Company.

Mingat A., 2004. « La rémunération des enseignants de l'enseignement primaire dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne », communication présentée à la conférence sur les enseignants non fonctionnaires du fondamental (21-23 novembre 2004, Bamako), Banque Mondiale.

Nickell, S.; Quintini, G. 2002. 'The consequences of the decline in public sector pay in Britain: a little bit of evidence'. In: *The Economic Journal*, Vol. 112, pp. F107-F118.

UNESCO, Regional Office for Education in Africa, UNESCO, Regional Office for Education in Africa, et Pôle de Dakar. 2009. *Universal Primary Education in Africa: The*

Teacher Challenge. Dakar, Senegal: BREDA.

UNESCO-ISU. 2006. *Les enseignants et la qualité de l'éducation : suivi des besoins mondiaux d'ici 2015*. Montréal: UNESCO-ISU.

Question 7

Crehan, L. 2016. *Exploring the impact of career models on teacher motivation*. Paris: IIEP.

Gannicott, K. 2009. *Secondary Teacher Policy Research in Asia: Teacher Numbers, Teacher Quality: Lessons from Secondary Education in Asia*. Bangkok: UNESCO Bangkok.

OCDE. 2005. *Le rôle crucial des enseignants: attirer, former et retenir des enseignants de qualité, politique en matière d'éducation et de formation*. Paris : OCDE.

UNESCO, Regional Office for Education in Africa, UNESCO, Regional Office for Education in Africa, et Pôle de Dakar. 2009. *Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge*. Dakar, Senegal: BREDA.

Question 8

Bureau International du Travail (BIT). 2012. *Manuel des bonnes pratiques en matière de ressources humaines dans la profession enseignante*. Genève : BIT.

Clotfelter, C.; Glennie, E.J.; Ladd, H. F.; Vigdor, J. L. 2008. 'Teacher Bonuses and Teacher Retention in Low-Performing Schools'. In: *Public Finance Review*, 36(1), 63–87.

Cullen, J.B.; Reback, R. 2006. *Tinkering Toward Accolades: School Gaming Under a Performance Accountability System*. Working Paper No. 12286. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

Glewwe, P.; Holla, A.; Kremer, M. 2009. *Performance Incentives: Their Growing Impact on K-12 Education*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Jacob, B.A.; Levitt, S. D. 2003. 'Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating'. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(3), 843–877.

Koretz, D.M. 2002. 'Limitations in the Use of Achievement Tests as Measures of

Educators' Productivity'. *The Journal of Human Resources*, 37(4), 752–777.

Lavy, V. 2004. *Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics*. NBER Working Paper No. 10622. National Bureau of Economic Research.

Muralidharan, K.; Sundararaman, V. 2009. *Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India*. NBER Working Paper 15323. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

Murnane, R.J.; Cohen, D.K. 1986. 'Merit Pay and the Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and a Few Survive'. In: *Harvard Educational Review* 56(1), 1–18.

Podgursky, M.J.; Springer, M.G. 2007. 'Teacher performance pay: A review'. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(4), 909–950.

Prendergast, C. 1999. 'The provision of incentives in firms'. In: *Journal of Economic Literature*, 37(1), 7-63.

Springer, M. G.; Hamilton, L.; McCaffrey, D. F.; Ballou, D.; Le, V.-N.; Pepper, M.; Lockwood, J.R.; Stecher, B.M. 2010. *Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching*. Vanderbilt University, Nashville: National Center on Performance Incentives.

Verger, A.; Altinyelken, H.K.; de Koning, M. 2013. *Global Managerial Education Reforms and Teachers: Emerging Policies, Controversies and Issues in Developing Contexts*. Brussels: Education International.

Question 9

Bennell, P.; Akyeampong, K. 2007. *Teacher motivation in sub-Saharan Africa and South Asia. Researching the issues n° 71*. London: DFID.

Chediak, R. W. 2010. *Teacher management in a context of HIV and AIDS: Tanzania report. Education in the context of HIV & AIDS*. Paris: IIEP-UNESCO.

De Grauwe, A.; Segniagbeto, K.; Maoudi, J.; Hyacinthe, G.; David, O. 2009. *Transformer la planification et la gestion de l'éducation au Bénin par le renforcement des capacités: analyser les contraintes, identifier des*

solutions. Paris: IIEP-UNESCO.

GCE. 2006. *Teachers For All: what governments and donors should do*. Johannesburg: GCE.

Göttelmann-Duret, G.; Hogan, J. 1998. *The Utilization, deployment and management of teachers in Botswana, Malawi, South Africa and Uganda: synthesis report of a sub-regional workshop and four country monographs*. Paris: IIEP-UNESCO.

Göttelmann-Duret, G.; Tournier, B. 2008. 'Crucial Management Aspects of Equitable Teacher Provision'. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009.

Hallak, J.; Poisson, M. 2006. *Governance in education: transparency and accountability matter*. Paris: IIEP-UNESCO.

Sack, R.; Saïdi, M. 1997. *Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education*. Paris: IIEP-UNESCO.

VSO. 2002. *What makes teachers tick? A policy research report on teachers' motivation in developing countries*. London: VSO.

World Bank. 2006 (23 March). *Teachers and Doctors: Missing In Action*. Washington D.C.: World Bank.