

>> Juin 2022

ENSEIGNANTS ET ENSEIGNEMENT

Note d'orientation du GPE
sur l'optimisation des ressources



Déni de responsabilité

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Partenariat mondial pour l'éducation ou du Groupe de la Banque mondiale aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Remerciements

Les notes d'orientation sur l'optimisation des ressources sont des produits du Secrétariat du Partenariat mondial pour l'éducation. La Note d'orientation sur les enseignants et l'enseignement a été rédigée par Paul Atherton et Alasdair Mackintosh de Fab Inc., sous la supervision générale de l'équipe chargée de l'optimisation des ressources du GPE, dirigée par Matthew D. Smith. Nous adressons nos plus vifs remerciements à Alfonso de Guzman, Edward P. J. Davis, Hans-Martin Boehmer, Jane Sunderland, Jo Bourne, Katy Bullard, Krystyna Sonnenberg, Pdraig Power, Ramya Vivekanandan, Rudraksh Mitra, Svenja Greenwood, Tianheng Li et Yuri Borovsky pour leur contribution.

DROITS ET LICENCES



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (IGO CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Conformément aux termes de cette licence, il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales.

TABLE DES MATIÈRES

Les Notes d'orientation du GPE sur l'optimisation des ressources	4
L'optimisation des ressources appliquée aux enseignants et à l'enseignement	6
Introduction à la question des enseignants et de l'enseignement	8
Optimiser les choix	12
 Économie : de bons enseignants percevant un niveau de rémunération viable	13
 Efficience : tirer le meilleur parti des ressources disponibles	25
 Efficacité : s'assurer que les enseignants sont bien formés et que les formations cadrent avec les programmes scolaires	36
 Équité	48
 Corruption, népotisme et collusion	58
Conclusion	60
Références	62

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

SIGE	Système d'information pour la gestion de l'éducation
GPE	Partenariat mondial pour l'éducation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PTR	Ratio élèves-enseignant
STIM	Sciences, technologie, ingénierie et mathématiques

LES NOTES D'ORIENTATION DU GPE SUR L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INVESTIR DES RESSOURCES FINANCIÈRES DANS DES CHOIX CONDUISANT AUX MEILLEURS RÉSULTATS. C'est le principe fondamental qui sous-tend le travail d'optimisation des ressources du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE). Le GPE accorde une grande importance au renforcement du rôle des pays partenaires et, dans cette optique, s'attache à guider les responsables des politiques et les autres décideurs pour améliorer l'investissement dans l'éducation. Cette série de notes d'orientation a pour objet de donner des conseils pratiques sur les choix importants, des indications claires lorsque des données probantes existent, et des informations sur le type de conséquences qui découlent des choix stratégiques.

Ces notes d'orientation entendent mettre en lumière les choix essentiels qui sont souvent perdus de vue. Qu'il s'agisse des manuels, des salles de classe ou des enseignants, les choix qui sont faits aujourd'hui peuvent avoir des conséquences à long terme. Certes, ces éléments sont tous liés, mais le GPE propose des notes d'orientation axées sur trois domaines pour susciter un débat plus poussé et apporter des précisions sur le processus de prise de décision. Conformément à l'objectif du GPE d'améliorer l'apprentissage et l'équité par le biais de systèmes éducatifs plus solides, chaque note est un élément de construction de systèmes d'éducation fondés sur des données probantes.

Chacune de ces notes a été créée suivant les principes d'utilité et de sélectivité. Souvent, les responsables des politiques ne peuvent apporter que quelques changements d'ordre systémique. Chacune des notes d'orientation met en lumière quelques suggestions de changement clés qui, sur la base de l'expérience du GPE et des données existantes, sont particulièrement importantes pour optimiser les décisions financières et obtenir de meilleurs résultats. Les valeurs de base se rapportant aux considérations financières ont été appliquées lors du choix des domaines abordés, et adaptées au modèle de développement du GPE : il s'agit de responsabiliser la communauté locale du développement et les responsables des politiques publiques afin qu'ils i) mettent sur pied des plans sectoriels de l'éducation équitables et durables qui ii) privilégient les interventions les plus efficaces et iii) les mettent en œuvre de façon efficiente, en iv) acquérant les intrants nécessaires à des prix économiques.

Ces notes visent à promouvoir la responsabilité et le contrôle à l'échelon local. Elles sont conçues pour favoriser une concertation éclairée, l'utilisation de données empiriques, et obtenir, au bout du compte, davantage d'efficacité, d'équité et de durabilité. Elles tiennent compte de certains thèmes transversaux, comme l'égalité des genres, l'importance d'atteindre les groupes marginalisés et les effets pervers de la corruption.

Bien que les orientations qu'elles fournissent s'efforcent de s'accorder aux contextes de la plupart des pays, les notes ne traitent pas explicitement de l'optimisation des ressources dans les situations de fragilité et de conflit. Dans ces situations, il faudrait clairement prendre en compte d'autres paramètres susceptibles d'influer sur le coût de la construction d'écoles, le recrutement et la fidélisation des enseignants, ou la gestion d'un afflux de réfugiés. Les retombées, y compris financières, de la construction de systèmes éducatifs résilients, à la fois inclusifs et adaptatifs, sont importantes et nécessaires. Cette question ne relève cependant pas du champ de ces notes d'orientation. ◀



L'OPTIMISATION DES RESSOURCES APPLIQUÉE AUX ENSEIGNANTS ET À L'ENSEIGNEMENT

Investir des ressources financières limitées dans des choix conduisant aux meilleurs résultats : c'est le principe qui sous-tend le travail d'optimisation des ressources du Partenariat mondial pour l'éducation. Le GPE accorde une grande importance au renforcement du rôle des pays partenaires et, dans cette optique, s'attache à guider les responsables des politiques et les autres décideurs pour améliorer l'investissement dans l'éducation. Cette note, comme les deux autres notes sur l'optimisation des ressources, vise à donner des conseils pratiques sur les choix importants, des orientations claires fondées sur des données probantes quand il en existe, et des informations sur les conséquences des choix de politique.

Les notes d'orientation sur les enseignants et l'enseignement, la construction des salles de classe et les manuels scolaires entendent mettre en lumière les choix fondamentaux auxquels les États sont confrontés et donner des orientations sur la manière de les aborder. Les choix concernant les enseignants ont des répercussions à long terme et une grande portée, les salaires des enseignants représentant une part importante des budgets de l'éducation.

Le présent document ne pouvant exposer de manière exhaustive l'éventail des choix et des arbitrages possibles, le GPE propose, dans un premier temps, ces notes d'orientation pour nourrir la discussion et éclairer le processus décisionnel. Cette démarche est conforme à l'objectif du GPE d'améliorer l'apprentissage et l'équité par le biais de systèmes éducatifs plus forts, chacune de ces notes d'orientation étant un élément de construction de systèmes éducatifs fondés sur des données probantes.

Chacune de ces notes d'orientation a été créée suivant les principes d'utilité et de sélectivité. Elles mettent chacune en lumière quelques suggestions de changements clés qui, sur la base de l'expérience du GPE et des données existantes, sont particulièrement importants pour optimiser les décisions financières et obtenir de meilleurs résultats. Les valeurs de base se rapportant aux considérations financières ont été appliquées lors du choix des domaines abordés, et adaptées au modèle de développement du GPE : il s'agit de responsabiliser la communauté locale du développement et les responsables des politiques publiques afin qu'ils i) mettent sur pied des plans sectoriels de l'éducation équitables et durables qui ii) privilégient les interventions les plus efficaces et iii) les mettent en œuvre de façon efficiente, en iv) acquérant les intrants nécessaires à des prix économiques.

Ces notes visent à promouvoir la responsabilité et le contrôle à l'échelon local. Elles sont conçues pour favoriser une concertation éclairée, l'utilisation de données empiriques, et obtenir, au bout du compte, davantage d'efficacité, d'équité et de durabilité. Elles tiennent compte de certains thèmes transversaux, comme les effets pervers de la corruption et la nécessité d'atteindre les groupes marginalisés.

La présente note synthétise les connaissances actuelles en matière d'optimisation des ressources en lien avec les enseignants et l'enseignement, mettant en évidence les données probantes et bonnes pratiques devant permettre d'opérer les meilleurs choix. Les orientations données ici sont fondées sur les résultats effectifs de politiques, interventions et études, ainsi que sur des directives publiées par des pays partenaires et des acteurs du développement international¹. ◀



Autonomisation des collectivités locales.

1 Notamment la Commission de l'éducation, *Transforming the Education Workforce: Learning Teams for a Learning Generation* (New York: Commission de l'éducation, 2019) ; Tara Bételle et David K. Evans, *Successful Teachers, Successful Students: Recruiting and Supporting Society's Most Critical Profession* (Washington : Banque mondiale, 2019) ; Tessa Bold et al., "What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa" (Document de travail et de recherche 7956, Banque mondiale, Washington, 2017); Barbara Bruns et Jacques Luque, *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean* (Washington : Banque mondiale, 2015) ; Monazza Aslam et al., *Reforms to Increase Teacher Effectiveness in Developing Countries*, Systematic Review (London: Institute of Education, 2016) ; Aidan Mulkeen, William Ratteree et Ilse Voss-Lengnik, *Teachers and Teacher Policy in Primary and Secondary Education*, Discussion Paper Education (Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2017).

INTRODUCTION À LA QUESTION DES ENSEIGNANTS ET DE L'ENSEIGNEMENT

Les enseignants sont indispensables à l'éducation et soutiennent directement l'apprentissage des enfants au quotidien. Ils représentent le plus gros investissement financier du système éducatif, et sont aussi ceux qui donnent vie à d'autres éléments du système éducatif comme les salles de classe, les manuels scolaires et d'autres supports pédagogiques. La présente note, qui s'appuie sur l'étude de la littérature disponible, traite des différents choix à opérer en ce qui concerne le recrutement, la gestion et l'encadrement du corps enseignant afin de promouvoir l'apprentissage pour tous. Elle essaie d'analyser les arbitrages que doivent faire les pouvoirs publics, des plus simples et évidents (par exemple, mieux rémunérer les enseignants ou recruter plus d'enseignants) aux plus complexes et nuancés (méthodologies de formation des enseignants et difficultés de l'évaluation de la qualité de l'enseignement).

Il n'existe pas de solution simple. Mais une meilleure planification des effectifs à l'aide de données permettrait d'assortir ces arbitrages à court terme de plans à long terme visant à résoudre les problèmes découlant de choix complexes et de priorités difficiles à établir. Par exemple, lorsqu'il est fait appel à des enseignants contractuels pour élargir les effectifs, prévoir une formation continue à leur intention et définir pour eux un parcours de professionnalisation clair peuvent permettre de mieux optimiser les ressources du système éducatif sur le long terme.

La présente note entend aider les responsables des politiques à envisager les différents arbitrages et leurs implications, et à évaluer les politiques pouvant être adoptées. Loin d'être prescriptive, elle vise à mettre en relief les solutions possibles et les éléments factuels existants, afin de mieux éclairer la formulation des politiques. La note cible principalement les responsables des politiques au sein des ministères de l'Éducation et d'autres décideurs politiques selon les contextes particuliers des pays partenaires.

Si les enseignants représentent la composante la plus importante du personnel de l'éducation, un grand nombre des conseils s'applique au personnel éducatif dans son ensemble, notamment aux chefs d'établissements, aux responsables de l'éducation au niveau local et aux auxiliaires communautaires.

DES ENSEIGNANTS ET UN ENSEIGNEMENT DE QUALITÉ SONT PEUT-ÊTRE LES FACTEURS D'OPTIMISATION DES RESSOURCES LES PLUS IMPORTANTS. La plupart des dépenses d'éducation visent les enseignants, particulièrement dans les pays à faible revenu où les trois quarts du budget de fonctionnement de l'éducation sont consacrés aux enseignants². Les enseignants facilitent aussi l'utilisation d'autres investissements du secteur éducatif, notamment les manuels scolaires et le matériel d'apprentissage. Ainsi, un enseignant bien formé peut « débloquer » les manuels et en accroître l'efficacité.

On parlera d'un enseignement de qualité lorsque les enseignants passent du temps sur leur tâche d'enseignement, en ayant un comportement et une pédagogie propices à l'apprentissage, et quand ils s'occupent de tous les enfants présents dans la classe. La qualité de l'enseignement peut avoir une influence décisive sur le parcours d'apprentissage d'un élève, améliorant à terme son bien-être, ses résultats scolaires et sa situation économique³. Pourtant, les enseignants sont souvent surchargés ou mal préparés, et leur formation est par trop théorique ou sporadique. La répartition des enseignants n'est pas équitable, certains établissements en ayant trop et d'autres trop peu (notamment les enseignants spécialisés), même dans une aire géographique limitée. Trouver des enseignants pour les écoles rurales, plus pauvres, est un problème permanent que connaît le monde entier.

2 Parce qu'il s'agit de dépenses récurrentes, une augmentation de l'investissement dans les enseignants titulaires de contrats permanents se traduit par un engagement financier à long terme. Ainsi, il faut des fonds supplémentaires provenant de sources capables de porter des engagements à long terme, généralement les ressources intérieures plutôt que des financements de bailleurs.

3 Béteille et Evans, *Successful Teachers, Successful Students: Recruiting and Supporting Society's Most Critical Profession* ; David K. Evans et Fei Yuan, "Working Conditions of Teachers in Low- and Middle-Income Countries" (document d'information pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2018 : Apprendre pour réaliser la promesse de l'éducation*, Banque mondiale, Washington, non publié) ; Raj Chetty, John Friedman et Jonah Rockoff, "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood," *American Economic Review* 104, n° 9 (2014) : p. 2593–2632. 2593–632.

Il incombe donc aux pouvoirs publics de réussir à attirer et à maintenir dans le métier des personnes compétentes, de veiller à ce que les enseignants soient bien formés, que leur formation soit continue et que leur répartition soit connue et équitable. La planification sectorielle doit en outre veiller à ce que les enseignants et les organisations les représentant participent activement au dialogue social, et tenir compte de l'avis « de ces acteurs de terrain » sur les problèmes d'apprentissage des élèves.

De nombreux aspects de l'optimisation des ressources sont actuellement examinés dans les guides et programmes du secteur de l'éducation (sous une autre appellation). Très souvent, les débats sur l'optimisation des ressources se traduisent simplement par un encadrement formel de ce qui se fait déjà. Rien de magique donc. À l'instar des autres notes d'orientation du GPE, le cadre des quatre « E » est appliqué à ce domaine, comme expliqué à l'encadré 1.

ENCADRÉ 1. LES QUATRE « E ».



Économie : Nous nous intéressons particulièrement aux rémunérations que les pouvoirs publics peuvent offrir pour attirer et retenir les meilleurs enseignants ; les choix portent essentiellement sur les niveaux de salaire et les avantages non salariaux complémentaires (indemnités, primes, pensions, frais de déplacement, logement, etc.).



Efficience : Nous expliquons combien il est important de faire en sorte que les enseignants consacrent un maximum de temps à l'apprentissage, en veillant notamment à organiser les emplois du temps pour tirer le meilleur parti possible du peu de compétences disponibles, accroître l'assiduité et réduire le temps consacré à des obligations non pédagogiques. Il s'agit aussi d'étudier la répartition des enseignants entre les différents établissements et niveaux et, ce faisant, de ne pas s'arrêter aux moyennes globales.



Efficacité : Il est difficile, encore aujourd'hui, de s'accorder sur ce qui agit le plus sur l'efficacité d'un enseignant. Nous mettons l'accent sur le levier le plus courant, à savoir la formation, et expliquons comment il est possible de structurer et dispenser la formation initiale et la formation continue pour améliorer l'efficacité. Nous mettons en lumière les choix qui s'offrent aux partenaires pour définir et évaluer l'efficacité, ainsi que la nécessité de tenir compte des résultats à l'échelle sectorielle, en mettant l'accent sur la mesure directe des apprentissages, des pratiques en salle de classe, des caractéristiques et des comportements des enseignants.



Équité : Nous expliquons comment faire en sorte que l'optimisation des ressources profite à tous les groupes de population et comment la répartition des enseignants et leurs pratiques peuvent induire des résultats plus équitables pour tous les élèves.

Nous relevons quelques mesures simples que les partenaires peuvent prendre pour appliquer l'optimisation des ressources aux enseignants et à l'enseignement et proposons des aspects cruciaux à prendre en compte, comme les suivants :

- S'il est vrai que l'économie dans ce contexte consiste à obtenir des enseignants de qualité avec les ressources disponibles, il convient cependant, pour optimiser les dépenses, de dépasser les simples discussions salariales pour déterminer si la rémunération globale est suffisante pour attirer et retenir des enseignants de qualité.
- L'efficacité, c'est d'avoir des enseignants qui dispensent un enseignement de bonne qualité. Pour améliorer l'efficacité, les pouvoirs publics doivent s'assurer que les enseignants ont une bonne formation initiale et ont accès à une formation continue de qualité tout au long de leur carrière. Cette démarche répond au besoin de mettre en lumière les mauvaises pratiques d'enseignement pour pouvoir les améliorer.
- Élargir l'accès équitable et efficient à un enseignement de qualité passe par une bonne planification, un engagement à long terme des pouvoirs publics ainsi qu'une compréhension fine des problèmes que connaissent les populations.
- L'efficience, c'est d'avoir des enseignants dans les salles de classe qui y enseignent effectivement. Pour améliorer l'efficience, l'optimisation des ressources doit passer par la mise en place d'un environnement motivant et stimulant pour les enseignants, s'inscrivant dans un cadre de responsabilité partagée. Les enseignants doivent être encouragés à dialoguer avec les élèves et à faire pleinement usage de toutes les ressources disponibles.

Les engagements de l'État vis-à-vis des fonctionnaires étant à long terme, les ministres des Finances hésitent souvent à recruter plus d'enseignants ou à modifier leurs formes de contrats : une attitude qui, au regard pourtant des liens entre l'éducation et les revenus, et donc des recettes fiscales futures pour l'État, équivaut à méconnaître que les enseignants représentent un investissement. Examinés dans une perspective d'optimisation des ressources, ces avantages peuvent être identifiés, mesurés et intégrés dans les débats sectoriels, faisant ainsi pencher la balance en faveur de l'augmentation des investissements dans les ressources humaines.

L'analyse de l'optimisation des ressources présente certains risques, le fait de tirer des conclusions par trop simplistes de scénarios complexes n'en étant pas le moindre. La notion d'« économie » est trop souvent comprise comme la recherche du moindre coût, aux dépens de la qualité. De même, en considérant les chiffres relatifs à l'assiduité et à l'absence des enseignants, les décideurs doivent se garder de tirer des conclusions trop hâtives et de privilégier la sanction au lieu d'approfondir la question par le dialogue afin d'appréhender les causes profondes et chercher des moyens d'améliorer l'assiduité des enseignants comme des élèves. La présente note d'orientation adopte une approche plus nuancée pour aider les responsables des politiques à opérer des choix sur la base d'une bonne compréhension des solutions possibles et de leurs conséquences.



L'intégration de l'optimisation des ressources peut s'avérer un argument plus solide pour investir.

OPTIMISER LES CHOIX

La note d'orientation aborde les principaux aspects de l'optimisation des ressources appliquée aux enseignants et à l'enseignement selon le principe des quatre « E », en s'appuyant sur un examen de la littérature et des indicateurs clés (quand il en existe) tirés des programmes d'éducation à travers le monde. Devant le peu d'informations disponibles, nous nous sommes donc appuyés sur les principes clés du GPE en matière d'optimisation des ressources, que nous avons appliqués aux questions et aux choix auxquels les systèmes éducatifs sont confrontés en ce qui concerne les enseignants et l'enseignement. Pour chaque point considéré, nous mettons en lumière les facteurs essentiels à prendre en compte par les pouvoirs publics et proposons quelques orientations sur la manière de gérer les problèmes observés.



ÉCONOMIE : DE BONS ENSEIGNANTS PERCEVANT UN NIVEAU DE RÉMUNÉRATION VIABLE

Tous les pays veulent s'assurer que leurs systèmes éducatifs i) attirent les meilleurs candidats à l'enseignement et ii) les retiennent⁴. Cependant, tous les États connaissent aussi des difficultés financières et doivent donc considérer le niveau et la structure de rémunération qu'ils peuvent offrir pour attirer les bons enseignants par rapport aux moyens qu'ils ont de recruter le nombre voulu d'enseignants. Ils doivent aussi décider du mode de recrutement (et s'ils choisissent de le centraliser, des modalités de répartition des enseignants dans les écoles) ; de la manière de récompenser les progrès au fil du temps ; et de la manière de s'assurer que les conditions de travail incitent les enseignants à l'effort et les dissuadent de quitter la profession.

Si les salaires ne sont pas l'unique facteur d'attraction des bons candidats, ils sont essentiels pour réussir à recruter et retenir les enseignants, et des salaires bas n'attirent pas de bons candidats. Les revalorisations salariales doivent être structurées de manière à encourager une progression continue et à permettre le perfectionnement professionnel tout en retenant les enseignants de qualité. Outre le salaire de base, d'autres facteurs comme la sécurité de l'emploi, la pension, les congés de maternité ou de paternité payés, les congés d'études et le statut social peuvent influencer le choix de carrière.

4 C'est bien du système éducatif dont il est question ici parce que, très souvent, les enseignants peuvent abandonner les salles de classe pour embrasser des fonctions de direction ou d'administration au sein du système éducatif. Il est donc important que les décideurs fassent la différence entre les promotions verticales (qui permettent un changement de fonction de pair avec l'ancienneté) et les promotions horizontales (qui permettent une progression dans la même fonction : l'enseignant continue à enseigner, mais il est récompensé si sa performance s'améliore au fil du temps).

ATTIRER LES BONS ENSEIGNANTS EN NOMBRE SUFFISANT ET AU JUSTE COÛT

Un budget pour les enseignants, même dans sa forme la plus simplifiée, comporte trois grandes variables possibles : 1) le coût des enseignants (à court terme le salaire et quelque autre avantage, à long terme les pensions incluses) ; 2) le nombre et le type d'enseignants requis (en fonction du ratio élèves-enseignant et du nombre de matières enseignées) ; et 3) la qualité des enseignants.

La difficulté pour les pouvoirs publics consiste à trouver la formule optimale alliant quantité et qualité des enseignants pour un budget donné. Le fait que ces facteurs soient liés ne facilite pas les choses. Des salaires trop bas peuvent rendre la profession moins attrayante, mais des salaires trop généreux impliquent de réduire les recrutements.



Trouver un équilibre entre les enseignants chevronnés, les jeunes enseignants et les enseignants temporaires pour un budget donné.

Il est difficile d'évaluer le « juste » niveau de rémunération et *très peu d'études ou d'indications existent sur la façon dont les établissements scolaires ou les systèmes éducatifs doivent fixer les niveaux de rémunération, malgré l'importance de la question.* Aux États-Unis, les niveaux de rémunération sont fixés à l'échelle des districts scolaires (ce qui pose des problèmes d'équité puisque les districts les plus riches proposent des rémunérations plus élevées, mais facilite l'ajustement au coût de la vie) ; au Royaume-Uni, la fixation des rémunérations est centralisée pour les écoles publiques, avec le soutien d'un Conseil indépendant d'examen des rémunérations, tandis que les établissements privés ont toute latitude pour décider localement du niveau de leurs salaires.

Dans les pays à faible revenu, les salaires des enseignants sont souvent fixés au niveau central par des commissions de la fonction publique et négociés dans le cadre de conventions collectives. Dans plusieurs pays d'Afrique, les salaires sont gérés par des commissions de l'enseignement, en concertation avec les syndicats d'enseignants. La situation est compliquée davantage par le fait que les salaires au niveau « du marché » local sont faussés par la forte proportion d'emplois agricoles, ce qui signifie que les rémunérations en vigueur sur le marché ne peuvent pas servir de comparateur, au risque de reléguer les enseignants au statut d'indigents. C'est un aspect qui a une grande importance et mériterait grandement des recherches approfondies.

Les pays veulent recruter les enseignants parmi les diplômés (et en principe les meilleurs), qui auront probablement d'autres possibilités que l'enseignement. La fixation de la rémunération ne doit pas se réduire à une simple question de comparaison au PIB par habitant : *les responsables à cet égard devraient plutôt considérer la fixation des salaires du point de vue des enseignants, qui font des comparaisons avec leurs autres possibilités.*

Une étude récente montre que le niveau des revenus des enseignants varie en fonction des pays⁵; dans certains ils gagnent plus que les salariés d'autres secteurs de niveau comparable, tandis que dans d'autres pays ils gagnent moins. Les choses se compliquent davantage lorsque les salaires sont fixés à l'échelon national, ce qui peut ne pas rendre compte de la réalité des marchés locaux du travail. Comme pour la construction des écoles, les coûts varient d'un pays à l'autre, le coût de la vie (qui est un facteur déterminant de la satisfaction salariale) étant sensiblement différent entre les zones urbaines et les zones rurales.



Les enseignants formés ont plusieurs possibilités de carrière et peuvent ne pas finir là où l'on a le plus besoin d'eux.

LOIN D'ÊTRE UNE SIMPLE AFFAIRE DE SALAIRE, IL EST QUESTION DE LA RÉMUNÉRATION GLOBALE DE CHAQUE PROFESSION. Certes, les salaires peuvent s'avérer plus élevés dans d'autres secteurs, mais des éléments comme les pensions, les indemnités, les congés et la sécurité de l'emploi peuvent souvent être déterminants dans le choix de la fonction publique, à condition que le public en soit largement informé.

POUR MIEUX ÉQUILIBRER LES RÉMUNÉRATIONS, IL CONVIENT EN PREMIER LIEU D'ÉVALUER LA RÉMUNÉRATION GLOBALE DES ENSEIGNANTS ET DE LA COMPARER À CELLE DES AUTRES PROFESSIONS. Cela peut se faire de différentes façons : en puisant dans les données administratives des systèmes de paie pour d'autres fonctionnaires, en comparant avec d'autres professions de niveau universitaire au moyen de données d'enquête sur la population active, ou en effectuant des enquêtes spécifiques.

S'il s'avère que les salaires sont trop élevés pour recruter un nombre d'enseignants suffisant, ou trop bas pour attirer des enseignants de qualité, alors les pouvoirs publics devront réfléchir à l'opportunité, à la façon ou au moment de les modifier.

Une augmentation générale des salaires n'est pas forcément une mesure de bonne économie. Les expériences de relèvement pur et simple du niveau des rémunérations sont mitigées. Si certaines études montrent que des salaires plus élevés ont des effets positifs d'attraction, l'incitation à un surcroît d'effort des personnels en poste est moins évidente. L'effet des augmentations de salaire sur les résultats scolaires étant peu démontré, pour optimiser toute augmentation

5 David K. Evans, Fei Yuan, and Deon Filmer, "Are Teachers in Africa Poorly Paid? Evidence from 15 Countries" (CGD Working Paper 538, Center for Global Development, Washington, DC, 2020), <https://www.cgdev.org/publication/are-teachers-africa-poorly-paid-evidence-15-countries>.

les pouvoirs publics doivent déterminer clairement les retombées attendues d'éventuelles revalorisations salariales et s'attacher à structurer clairement les augmentations pour améliorer les résultats.

Les salaires peuvent influencer sur les résultats de bien des façons : des salaires plus élevés peuvent induire une amélioration de la qualité en attirant davantage de candidats à la profession ; ils peuvent améliorer la qualité en retenant le personnel et, enfin, ils peuvent être un facteur de motivation. Pour appréhender correctement ces effets, il convient de les envisager à l'échelle du système. Si, par exemple, la motivation est gênée par une faible éthique de responsabilité, les augmentations de salaire amélioreront peut-être la motivation, mais pas suffisamment pour compenser la frustration causée par l'obligation de remplacer des collègues absents. De même, si les salaires sont plus élevés, mais que les pouvoirs publics ne peuvent pas s'engager à recruter tous les professeurs diplômés, les étudiants auront tendance à donner la préférence à des secteurs où ils pourront entrer plus facilement et seront moins empressés de se spécialiser dans des matières moins faciles à transmettre.

Si des salaires élevés attirent les meilleurs éléments, ils attirent aussi les étudiants moins brillants. Ce qui signifie qu'il est encore plus important de relever les critères d'entrée. Pour atténuer ce risque, les gouvernements peuvent agir sur les salaires tout en relevant les critères d'entrée afin d'améliorer la qualité. C'est ce qu'a fait l'Équateur, où le relèvement des salaires de départ s'est accompagné de la mise en place d'exams d'entrée et de systèmes d'évaluation.

DE MÊME, IL N'EST PAS SOUHAITABLE D'ABAISSEZ SIMPLEMENT LES CRITÈRES D'ENTRÉE POUR COMPENSER LA FAIBLESSE DES SALAIRES. EN TOUT ÉTAT DE CAUSE, LE NIVEAU DES SALAIRES ET LES CRITÈRES D'ENTRÉE DOIVENT ÊTRE SUFFISAMMENT ÉLEVÉS POUR GARANTIR UN NIVEAU MINIMAL DE COMPÉTENCES POUR TOUS LES ENSEIGNANTS. Lorsque les enseignants n'ont pas un niveau suffisant en lecture/écriture, en calcul et dans les savoirs disciplinaires, il y a peu de chances que la formation et la pratique pédagogique débouchent sur un enseignement et un apprentissage de qualité. Pour évaluer le bon emploi des ressources, il est essentiel de contrôler les compétences des enseignants, en particulier des jeunes dans la profession, et de les évaluer par rapport à des attentes clairement définies.

Les décisions relatives à la rémunération des enseignants et au nombre d'enseignants à recruter chaque année doivent être prises en concertation avec d'autres ministères, en particulier celui des Finances. La dotation budgétaire globale destinée aux enseignants, qui fait partie intégrante du débat sur le financement de l'éducation, est surveillée de près par les personnes qui tiennent les cordons de la bourse. L'économie politique de la réforme de la fonction publique a aussi toute son importance. Il arrive, en effet, que les volontés de changement se heurtent à de sérieux obstacles s'il est considéré que les changements envisagés lèsent les fonctionnaires, de fortes influences d'ordre historique et politique s'exerçant sur le niveau des salaires et les termes

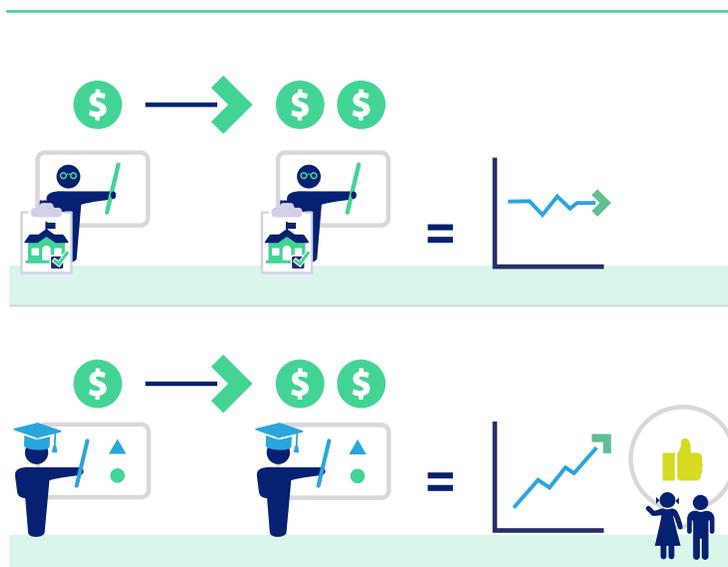


Des salaires et des critères de sélection plus élevés peuvent permettre d'avoir des enseignants plus compétents.

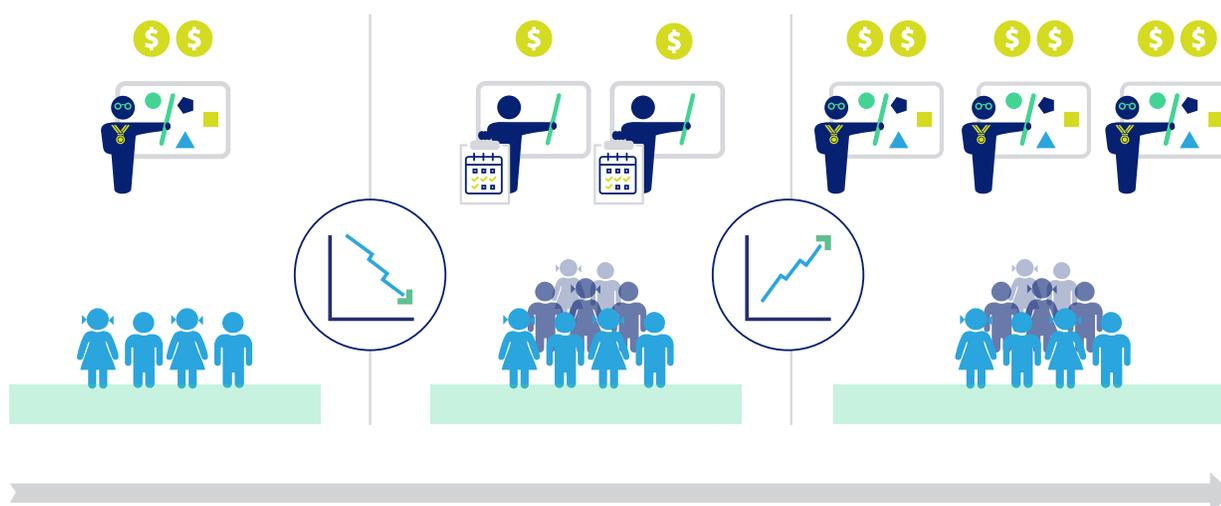
des contrats. Consulter les enseignants et leurs représentants au début du processus et régulièrement après est l'un des traits communs des réformes réussies.

Il est difficile, mais important, de faire le bon choix, car **pour des budgets limités, plus l'enveloppe globale de rémunération est élevée, moins il sera possible de recruter d'enseignants (ou, s'agissant de l'augmentation des pensions, plus grand sera l'engagement à long terme et moindre sera le nombre d'enseignants à l'avenir).**

C'est un véritable problème lorsque les populations augmentent ou lorsque les systèmes élargissent l'accès à l'instruction. On l'a vu très clairement lors des mouvements d'universalisation de l'enseignement primaire. Si les budgets publics ne suivent pas le rythme des inscriptions, les gouvernements doivent pouvoir i) permettre d'augmenter les effectifs des classes, ii) recourir à la double vacation, ou iii) autoriser les collectivités à procéder à un recrutement local pour répondre aux besoins, créant ainsi des frais parallèles.



Des salaires de départ élevés peuvent s'avérer plus efficaces pour attirer des enseignants compétents et améliorer les résultats d'apprentissage que les augmentations salariales en cours de carrière.



Fournir une éducation de qualité à tous nécessitera du temps et de l'argent. Donner à un plus grand nombre d'enfants des enseignants de qualité nécessitera du temps et de l'argent.

C'est le genre de problème de planification qui se pose quand l'accès universel est recherché alors que le budget est limité. Pour compliquer un peu plus la donne, la planification de l'éducation devrait chercher à anticiper la demande future en considérant le nombre d'enfants non scolarisés à tous les niveaux d'éducation et les chances que ces enfants réintègrent le système éducatif ou y soient retenus (passant donc du cycle primaire au secondaire) pendant les périodes de planification.

Les pays qui ont réussi à passer d'un système d'enseignement de qualité exclusif à un système de qualité ouvert à tous ont progressé par étapes successives. À mesure qu'un pays se développe, la marge de manœuvre budgétaire permet vraisemblablement d'accroître les salaires des enseignants et de réduire le nombre d'élèves par enseignant. Les trajectoires de développement empruntées par certains pays peuvent être édifiantes : par exemple, la République de Corée (encadré 2) et Singapour, alors des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, ont dû affronter ces choix⁶. Ils ont en premier lieu mis l'accent sur la scolarisation dans le primaire et la formation des enseignants pour gérer ces effectifs ; puis, une fois la vague de la scolarisation retombée, les deux pays sont passés à l'augmentation des salaires d'entrée de façon à rehausser la notoriété de la profession enseignante et la qualité des entrants, le corollaire explicite étant l'arrêt de l'abaissement du nombre d'élèves par enseignant.

ENCADRÉ 2. ARTICULATION ET ORGANISATION DES CHOIX EN RÉPUBLIQUE DE CORÉE

La République de Corée a développé son système éducatif sur des fonds limités et, de ce fait, s'est vue contrainte à faire des choix et des compromis dans ses investissements. Priorité a d'abord été donnée à l'enseignement primaire. Dans les années 1960, le pays a consacré jusqu'à 75 % du budget national de l'éducation à l'enseignement primaire, ce qui a favorisé l'accès universel à l'instruction primaire, sans compromettre pour autant ni la qualité ni les apprentissages. Tandis que l'école publique accueillait 99 % des élèves du primaire, le pourcentage tombait à 43 % pour le secondaire et à 27 % pour les études supérieures, mettant en évidence la capacité des ménages plus aisés à financer les études au-delà du primaire. Une fois qu'un bon niveau de scolarisation, d'apprentissage et d'achèvement a été atteint dans le cycle primaire, l'attention a été reportée sur l'enseignement secondaire.

S'agissant des enseignants, en raison de la pression initiale exercée par la scolarisation croissante, la structure des rémunérations a été décalée, des salaires initiaux relativement bas étant compensés par la sécurité de l'emploi, des augmentations salariales par promotion et de bonnes pensions de retraite.

Le rythme des inscriptions s'est progressivement calmé et, en conséquence de l'amélioration de l'éducation, le réservoir d'enseignants potentiels s'est élargi. La Corée a ainsi été en mesure de choisir soit de continuer à augmenter le nombre des recrutements, pour faire baisser le ratio élèves-enseignant, soit d'augmenter le salaire initial des enseignants pour tenter d'attirer les meilleurs candidats. C'est cette dernière solution qui a été retenue, ce qui fait que, dans ce pays, l'éducation se place juste derrière la profession de médecin en termes d'attraction des étudiants ayant obtenu les meilleurs résultats, à niveau d'éducation comparable.

Il est toutefois intéressant de noter que la décision initiale d'avoir une structure de rémunération décalée pour les enseignants a contribué à créer des problèmes à terme : en raison du système d'augmentation automatique, les enseignants proches de la retraite gagnaient par exemple trois fois plus que les nouveaux entrants, sans que leur performance soit nécessairement meilleure, ce qui n'a pas manqué de poser aussi un problème d'économie politique.

6 Marianne Lockheed and Adriaan Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries* (Oxford: World Bank/OUP, 1991).

LE MODE DE RECRUTEMENT ET D'AFFECTATION DES ENSEIGNANTS CONSTITUE UN CHOIX POLITIQUE QUI EST À LA FOIS ESSENTIEL ET CONTROVERSE

Au vu de la rigidité de la fonction publique, la limitation des budgets et les pressions nées de l'expansion de la scolarisation ont incité les pays à envisager de recruter des professeurs en dehors des circuits traditionnels d'embauche pour des postes permanents de fonctionnaires. Ce type de recrutement a considérablement augmenté au cours des vingt dernières années, favorisé par l'élargissement de l'accès. Dans certains cas, les « enseignants contractuels » représentent la quasi-moitié du corps enseignant. La réalité pourrait même être sous-estimée, car dans la plupart des pays l'on ignore l'effectif total du personnel éducatif, enseignants recrutés localement ou auxiliaires inclus.

Lorsqu'il est envisagé de recourir à des enseignants contractuels, il convient de mettre au clair les avantages qui sont recherchés en préférant cette solution au recrutement centralisé de personnels titulaires. Il incombe aux responsables des politiques de bien faire la différence entre les termes des contrats eux-mêmes (à savoir la différence entre un « titulaire » et un contractuel recruté pour une durée déterminée) et les processus de recrutement d'enseignants. Bien que les premières recherches sur le sujet constatent que les contractuels ne sont pas plus mauvais que les autres⁷, si on n'y regarde pas de près, les avantages que procurent un recrutement local peuvent être reliés à tort à des conditions contractuelles plus précaires. Or, opter pour un recrutement plus local, en décentralisant la prise de décision (tout en aidant au respect des normes), est un moyen de trouver des enseignants pour les écoles rurales.

Le recours accru à des enseignants contractuels (ou à des enseignants communautaires recrutés localement) relève souvent plus d'une logique organique que d'une planification centralisée et les arbitrages y relatifs sont rarement abordés dans les documents de planification sectorielle. C'est un choix qui peut susciter la controverse. Ceux qui sont favorables au recrutement de contractuels avancent l'idée que des salaires plus bas permettent de recruter plus d'enseignants et que la souplesse de contrats moins cadrés peut pousser davantage à l'effort. Par ailleurs, le recrutement par les collectivités d'enseignants contractuels issus de ces mêmes collectivités peut renforcer l'éthique de responsabilité et réduire la distance culturelle, linguistique et sociale entre les enseignants et leurs élèves. Il s'agit là de trois arguments relevant de logiques différentes, auxquels il convient de réfléchir attentivement, avant que la littérature existante puisse servir à justifier des investissements. Pour le moment, celle-ci est malheureusement trop peu développée pour établir une distinction entre ces différentes voies et ne permettra que d'évaluer les choix possibles.

7 Bold et al., "What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa"; Esther Duflo, Pascaline Dupas, and Michael Kremer, "Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya," *American Economic Review* 101, no. 5 (2011): 1739–74.

D'un autre côté, un recrutement moins centralisé peut avoir un certain nombre de conséquences négatives. Globalement, les enseignants contractuels et communautaires recrutés localement sont souvent moins qualifiés que les enseignants fonctionnaires. Ceux qui s'opposent à ce type de recrutement estiment qu'il pose un problème d'équité, dans la mesure où le recours à des contractuels est plus fréquent dans les écoles rurales, lesquelles accueillent un plus grand nombre d'élèves défavorisés qui ont pourtant besoin d'être davantage aidés par leurs professeurs⁸. Le lien entre les qualifications certifiées et les résultats des élèves n'a toutefois pas été totalement démontré dans les pays en développement. Certains s'inquiètent aussi du risque de déprofessionnalisation du statut de l'enseignant que présentent ces modes de recrutement qui ne sont pas encadrés par des critères d'entrée rigoureux.

Comme dans tout débat, il convient de mettre à plat les objectifs de la politique envisagée. Réussir à inciter des enseignants hautement qualifiés à exercer dans des écoles pauvres et reculées est un problème permanent que le recrutement à l'échelle locale peut contribuer à résoudre. Les pouvoirs publics peuvent aussi envisager de passer, de manière plus structurée et plus planifiée, à un mode de recrutement décentralisé au niveau des établissements scolaires, les postes étant publiés et gérés localement. La possibilité de recourir à des conditions contractuelles différentes, ou de décentraliser le recrutement sur la base des conditions existantes, peut varier considérablement en fonction du niveau général d'acceptabilité de l'utilisation de contractuels pour assurer un service public, et des capacités des pouvoirs publics à maintenir un certain contrôle tout en externalisant le service.

LORSQUE LES ENSEIGNANTS CONTRACTUELS OU COMMUNAUTAIRES SONT DÉJÀ PARTICULIÈREMENT NOMBREUX, IL PEUT ÊTRE BÉNÉFIQUE DE PENSER AUX MOYENS D'ENCADRER ET D'INTÉGRER LES PLUS QUALIFIÉS ET LES PLUS PERFORMANTS DANS LE SYSTÈME ÉDUCATIF, notamment en réfléchissant aux moyens de recruter les meilleurs éléments au sein du cadre des enseignants de la fonction publique. Ces politiques d'intégration des enseignants contractuels disposant des qualifications nécessaires ont notamment été menées avec succès au Cambodge et au Nicaragua⁹. C'est, en outre, une démarche conforme aux recommandations de l'OCDE d'assouplir les possibilités d'entrée dans la profession. Cette démarche peut s'avérer particulièrement importante dans le contexte de la fermeture des écoles liée à la COVID-19, les enseignants chevronnés ayant des contrats précaires pouvant être exposés à des pertes de revenus et partir du secteur de l'éducation¹⁰.

8 Amita Chudgar, Madhur Chandra, and Ayesha Razzaque, "Alternative Forms of Teacher Hiring in Developing Countries and Its Implications: A Review of Literature," *Teaching and Teacher Education* 37 (2014): 150–161, doi: 10.1016/j.tate.2013.10.009.

9 Yael Duthilleul, *Lessons Learnt in the Use of 'Contract' Teachers* (Paris: Institut international de planification de l'éducation, 2005).

10 Shelby Carvalho and Susannah Hares, "The Economic Shock of COVID-19 May Hit Private School and Contract Teachers Hardest," *Policy Blogs*, Center For Global Development, November 24, 2020, <https://www.cgdev.org/blog/economic-shock-covid-19-may-hit-private-school-and-contract-teachers-hardest>.

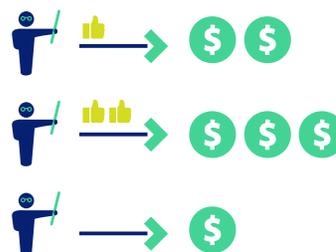
RETENIR ET MOTIVER LES ENSEIGNANTS

Une fois les enseignants recrutés et en service, certains choix politiques influenceront leur désir de rester dans l'éducation ou de quitter ce secteur. Les discussions sectorielles ne doivent pas se borner au salaire moyen, ou au salaire de départ, mais considérer la structure de rémunération dans sa globalité sur tout le cycle de la carrière des enseignants. Cela permettra une planification claire reposant sur les **arbitrages entre les offres salariales actuelles et futures, et entre des augmentations générales ou ciblées au sein de la profession.**

Augmentations générales des salaires



Augmentations ciblées des salaires

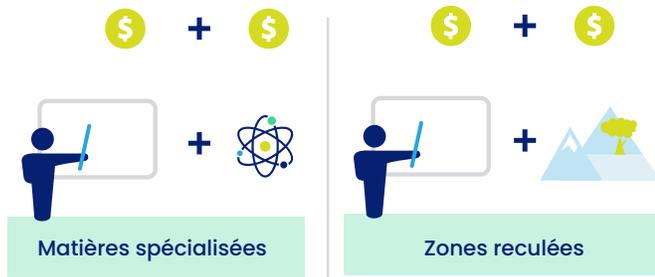


Une planification explicite considère les arbitrages entre la performance et des augmentations salariales générales en cours de carrière.

Dans nombre des pays partenaires du GPE, les salaires des enseignants reposent sur un modèle unique de structure salariale, selon lequel, une fois recruté, l'enseignant est rémunéré selon une grille salariale fixe, le salaire augmentant automatiquement par échelons successifs au fil du temps jusqu'à ce qu'il atteigne le haut de l'échelle. D'après les données relevées dans un certain nombre d'États africains, le salaire d'un enseignant n'aura augmenté, en moyenne, que de 11 à 36 %¹¹ au bout de 15 ans de service¹², tandis qu'en République de Corée, une progression plus rapide des salaires récompense le perfectionnement professionnel continu et contribue à retenir les meilleurs éléments.

11 Aidan Mulkeen, *Teachers in Anglophone Africa: Issues in Teacher Supply, Training, and Management* (Washington, DC: World Bank, 2009).

12 La présente note d'orientation n'aborde malheureusement pas la question de l'inflation.



La planification explicite peut favoriser le recrutement des enseignants spécialisés et des enseignants ruraux.

C'est un aspect qui a des conséquences sur l'attrait de la profession pour les candidats potentiels les plus qualifiés ainsi que sur les risques d'abandon du secteur et est lié à la question des mesures d'incitation évoquée dans la section sur l'efficacité.

En plus des salaires, l'État accorde des avantages non salariaux, qui confrontent les enseignants à d'autres formes de choix - *par exemple, les pouvoirs publics opposent aux salaires de base (appliqués à tous les enseignants d'un même échelon) des soutiens plus ciblés en fonction des choix stratégiques opérés (une prime aux enseignants des matières scientifiques, par exemple, ou une allocation logement dans certaines zones)*. Ces avantages, considérés comme temporaires et plus faciles à contrôler, peuvent constituer un levier plus souple pour transformer le système. Toutefois, si des avantages de ce type permettent de résoudre des problèmes précis et d'améliorer la gestion des dépenses, ils risquent de se normaliser au fil du temps, affaiblissant les structures d'incitation. Ainsi, en Sierra Leone, les diverses mesures d'incitation introduites dans les années 2000 ont perdu tout effet incitatif (par exemple, l'indemnité de transport, initialement prévue pour financer les déplacements vers les zones rurales, a été généralisée et complètement désolidarisée de son objectif premier) et elles ont été intégrées dans la rémunération de base dans les années 2010.

ENCADRÉ 3. TENTATIVE DE RÉFORME DE LA GRILLE DE RÉMUNÉRATION EN AFRIQUE DU SUD

En Afrique du Sud, malgré les augmentations en termes réels décidées entre 1996 et 2007, la rémunération des enseignants restait moins intéressante que celle d'autres professions. Il a ainsi été montré que d'autres catégories professionnelles gagnaient environ 1,6 fois plus que les enseignants.

En 2008, une révision de la politique a été proposée pour combler cet écart tout en encourageant un relèvement de la qualité du système scolaire. Une augmentation immédiate de 5 % était prévue, suivie d'une progression bisannuelle, décidée par un comité d'évaluation au niveau des établissements, à hauteur de 3 % pour une performance « satisfaisante », 6 % pour une « bonne » performance et 9 % pour une performance « exceptionnelle ».

Il s'agissait d'augmenter le **taux de croissance du salaire tout au long de la vie** pour que la courbe, jusque-là relativement plate, soit plus pentue, et ce de façon exponentielle en fonction de la qualité de la performance. Grâce à cette mesure, la courbe des salaires de l'Afrique du Sud serait passée de l'une des plus plates à l'une des plus pentues au monde.

Toutefois, tout le monde n'a pas consenti à cette réforme radicale. Un an plus tard, le parti au pouvoir, à l'approche des élections, s'est mis d'accord avec le Syndicat démocratique des enseignants sud-africains (importante force électorale) pour renégocier la politique, en conservant l'enveloppe de financement sans garder l'idée d'une part de rémunération fondée sur la performance : c'est-à-dire que les fonds seraient répartis entre tous les enseignants, d'où un aplatissement des rémunérations. Cet exemple illustre l'importance de l'économie politique et de la concertation pour mener à bien toute réforme envisagée des rémunérations.

ORIENTATIONS

IL EST DIFFICILE DE DONNER DES ORIENTATIONS SUR LA MANIÈRE D'OPTIMISER LES DÉPENSES CONSACRÉES AUX ENSEIGNANTS. LA QUESTION NE PEUT PAS SE RÉDUIRE À RÉMUNÉRER LES ENSEIGNANTS PLUS OU MOINS. Les niveaux de salaire optimaux et les répercussions de leur modification dépendront du contexte local. Les effets d'une modification de la rémunération globale sur les résultats d'apprentissage varieront considérablement en fonction de la structure de la modification. À cet effet, nous nous appesantissons sur la manière dont les pouvoirs publics peuvent s'assurer de comprendre, autant que cela est possible, les répercussions possibles de toute décision prise.

1 LES POUVOIRS PUBLICS DEVRAIENT CLAIREMENT MODÉLISER LES ARBITRAGES ENTRE AUGMENTER LA RÉMUNÉRATION DES ENSEIGNANTS ET RECRUTER PLUS D'ENSEIGNANTS OU RECRUTER PAR DES CIRCUITS PARALLÈLES ; par ailleurs, tout arbitrage concernant la qualité ou le nombre doit être modélisé, planifié et intégré dans un Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) et un Système d'information de gestion des enseignants.

Dans la pratique, le débat autour des modifications salariales ou des modifications des critères d'entrée dans la profession ou des règles de recrutement doit être plus approfondi, ce qui signifie qu'il faudrait ébaucher divers scénarios et discuter des arbitrages correspondants en fonction des dotations budgétaires proposées et des grilles salariales des différents types de personnel. Pour le faire, il conviendrait d'utiliser des modèles sectoriels assortis de données recueillies auprès des établissements scolaires, de manière à ce que les besoins en enseignants (et les effectifs par classe) dans chaque école soient reliés à des scénarios d'affectation possibles pour voir comment la situation évolue au gré de telle ou telle décision.

La modélisation elle-même peut être assez simple (si les salaires de départ sont relevés, on peut recruter moins), mais il est essentiel que les simulations aient pour point de départ les écoles. Ceci permettra aux pouvoirs publics de savoir exactement quel niveau du système subira des pressions et, en principe, d'offrir d'autres formes de soutien ou de privilégier les écoles concernées lors des prochaines vagues de recrutement.

Les effets possibles des modifications de la rémunération offerte sur la qualité des candidats à la profession enseignante doivent être évalués parallèlement. Des enquêtes auprès des actifs et des consultations des parties prenantes peuvent aider à déterminer si la rémunération à des chances d'être suffisante pour attirer et *retenir* les candidats idéaux.

- 2 IL EST PARALLÈLEMENT NÉCESSAIRE DE COMPRENDRE TOTALEMENT QUI TRAVAILLE DANS LES ÉCOLES, POUR MIEUX EMPLOYER LES RESSOURCES DU SYSTÈME ;** le SIGE devrait mettre en évidence le personnel éducatif dans son ensemble, au-delà des enseignants salariés (ou être relié au système d'information de gestion des enseignants à cet effet). En principe, des informations devraient aussi être recueillies sur les auxiliaires communautaires, le personnel éducatif des districts ou d'autres membres de l'administration pour se faire une idée plus complète des soutiens qui peuvent être apportés aux enseignants ou de l'aide administrative susceptible de leur permettre de se concentrer sur l'enseignement.

Cette question peut être examinée plus avant dans le cadre de discussions sur la modification des exercices annuels de collecte des données sur les écoles, des rubriques nouvelles pouvant être ajoutées dans les formulaires utilisés pour collecter les données voulues. Une fois les données recueillies, elles devraient être incluses dans des modélisations du secteur de l'éducation, et si elles sont validées, servir de base à des concertations sur le recours éventuel à des circuits parallèles pour intégrer dans les écoles tout enseignant bénévole ou auxiliaire jugé compétent.

- 3 COMME SOULIGNÉ PLUS HAUT, IL EST IMPOSSIBLE D'INDIQUER CLAIREMENT À QUEL NIVEAU LES POUVOIRS PUBLICS DEVRAIENT FIXER LES SALAIRES, TOUT CELA DÉPENDANT DU MARCHÉ DU TRAVAIL LOCAL.** Aucune recette simple ne peut être appliquée pour fixer les salaires des fonctionnaires ; les normes générales de recrutement dans la fonction publique et le niveau de centralisation du système influenceront sur la démarche adoptée à cet égard. Cela dit, des indications peuvent être données sur les principes clés qui doivent être appliqués dans ce domaine. À cet égard, les pouvoirs publics doivent partir du principe que les salaires doivent être évalués et réajustés régulièrement, en concertation permanente avec les enseignants (ou leurs représentants) pour garantir que les salaires de départ et la progression de la rémunération récompensent le perfectionnement professionnel continu et contribuent à retenir les meilleurs enseignants. Si aucune méthode de détermination des salaires n'est universelle, tous les systèmes efficaces incluent une large part de concertation avec les enseignants et leurs représentants.



EFFICIENCE : TIRER LE MEILLEUR PARTI DES RESSOURCES DISPONIBLES

Pour garantir l'efficacité des dépenses investies dans les enseignants et l'enseignement, les systèmes doivent permettre aux enseignants de consacrer leur temps à l'enseignement et veiller à ce qu'ils soient correctement répartis entre les établissements scolaires ; les enseignants, y compris ceux des matières spécialisées, doivent être présents en nombre suffisant pour chaque niveau et chaque matière.

Il est difficile de planifier l'emploi le plus efficace des enseignants lorsqu'on ne dispose que de moyennes nationales, voire régionales de leur nombre (surtout si ces chiffres sont incomplets et excluent certains). Il est vraiment nécessaire de fournir aux planificateurs et aux décideurs politiques les meilleures informations sur ce qu'il se passe dans les écoles. Les données existent (ou pourraient aisément être disponibles) dans la plupart des pays, mais elles sont rarement utilisées dans la planification.

Les plans doivent prendre en compte la qualité de l'enseignement en examinant (à tout le moins) le nombre d'élèves par enseignant formé¹³, en principe au niveau de chaque établissement scolaire ; les enseignants peuvent être mieux répartis entre les écoles, et même à l'intérieur des écoles, si l'on utilisait mieux les systèmes d'information de gestion et la cartographie scolaire. Il est encore plus important de le faire au niveau secondaire, où le manque d'enseignants des matières spécialisées et les emplois du temps plus complexes signifient que ce qui importe davantage encore que les ratios globaux c'est le nombre d'enseignants spécialisés et la manière dont ils sont utilisés. Une fois que l'on a le tableau complet sous les yeux, il est alors plus facile de combler les déficits, qu'ils soient géographiques ou dans les matières spécialisées, par des mesures d'incitation ou d'autres solutions possibles. Il est plus difficile de savoir et de comprendre comment les enseignants utilisent leur temps, et comment ils concilient des priorités conflictuelles. Avoir en place des systèmes et structures qui veillent à ce que le temps consacré aux tâches soit maximisé est un autre grand défi, malheureusement susceptible d'avoir des répercussions directes sur l'apprentissage.

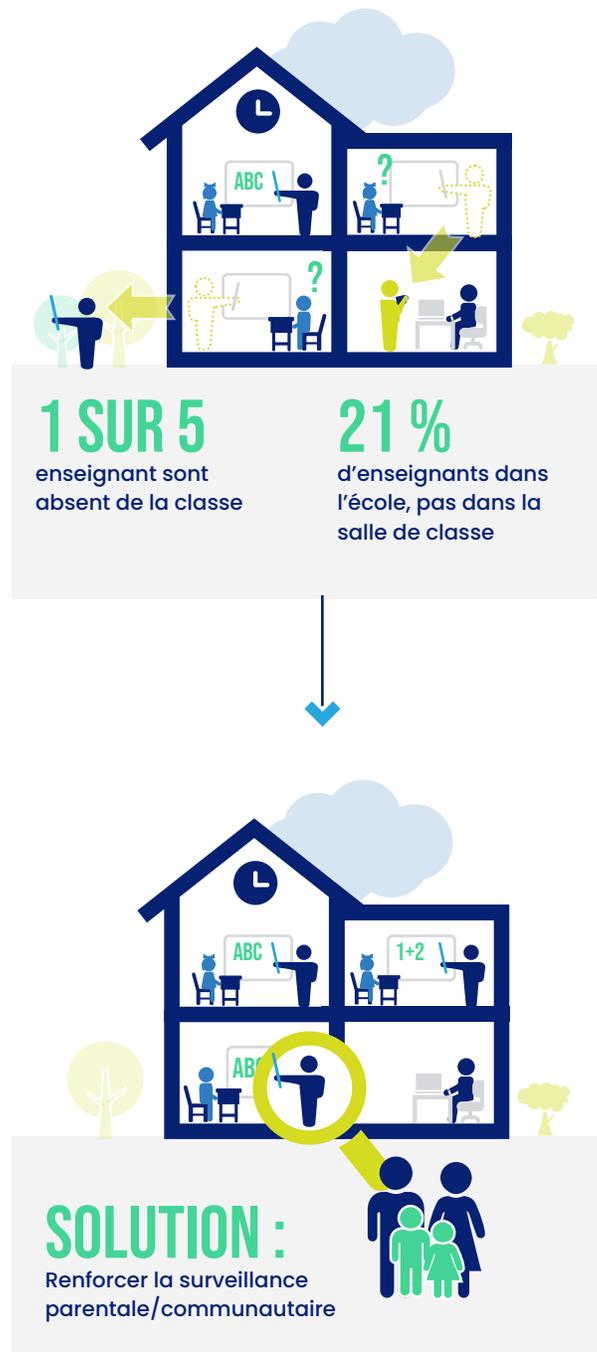
13 Si les qualifications ne sont pas forcément des indicateurs de qualité, comme indiqué dans la section sur l'efficacité, elles sont tout de même utiles pour s'assurer que des pratiques pédagogiques acquises sont utilisées dans les salles de classe, et elles devraient être prises en compte parallèlement au renforcement des processus de formation initiale, de qualification et de certification.

AUGMENTER LE TEMPS CONSACRÉ AUX APPRENTISSAGES

L'obstacle le plus évident à l'efficacité des dépenses consacrées aux enseignants¹⁴ et à l'enseignement serait de ne pas consacrer effectivement suffisamment de temps aux activités liées aux apprentissages des élèves. **Il arrive que les enseignants soient absents des salles de classe pour différentes raisons, certaines licites, d'autres non.** Ils peuvent, par exemple, être présents dans l'établissement, mais pas dans leur classe, être hors de l'école parce qu'ils ont des obligations administratives à remplir ou parce qu'ils sont en retard. Ils peuvent être en train de recouvrer leur salaire ou de remplir des obligations hors de leur établissement pour le compte des autorités administratives locales. De fait, même lorsqu'il est présent, l'enseignant peut ne pas être concentré sur les activités d'enseignement, ou de nombreux élèves peuvent être absents, ou encore les effectifs par classe peuvent être trop élevés (ce qui nous ramène aux difficultés d'optimisation des dépenses) : tous ces facteurs peuvent limiter la capacité d'enseignement d'un professeur.

Pour améliorer l'efficacité des enseignants, il faut commencer par comprendre comment ils utilisent leur temps, en recensant notamment les facteurs qui les empêchent d'être en classe. S'attaquer à l'absentéisme des enseignants et créer les conditions qui les aident à assurer le temps d'enseignement qui leur est imparti est une manière d'optimiser les ressources et de motiver le corps enseignant.

Si la présence de l'enseignant n'implique pas nécessairement que l'élève apprend, elle exclut néanmoins le non-apprentissage. L'ensemble des données disponibles montrent clairement que dans les pays en développement, les systèmes scolaires se heurtent à des problèmes liés au temps effectivement consacré aux tâches¹⁵, certaines études ayant conclu que 23 % des enseignants étaient absents de l'école. D'ailleurs, même lorsque les enseignants sont présents dans l'établissement, cela ne signifie pas forcément



L'assiduité des enseignants peut être favorisée par la surveillance communautaire.

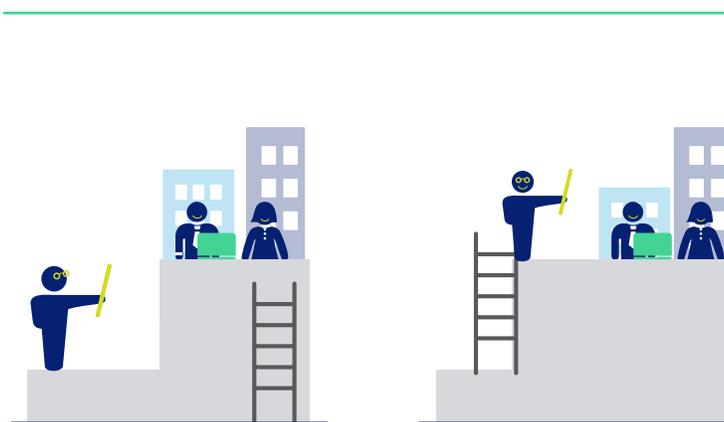
¹⁴ En supposant qu'ils disposent des compétences requises pour enseigner, comme évoqué plus haut dans la section sur l'économie.

¹⁵ Bold et al., "What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa."

qu'ils dispensent un enseignement. Une étude portant sur les écoles primaires de différents pays africains a, par exemple, constaté qu'en plus des absents, 21 % des enseignants effectivement présents dans les établissements scolaires n'étaient pas dans leur salle de classe, et que lorsque les enseignants étaient en classe ils perdaient le temps sur des activités non éducatives. On estimait qu'en moyenne, les 5,5 heures d'enseignement prévues dans l'emploi du temps n'étaient qu'à moitié, ou presque, consacrées à cette tâche (moins encore lorsque les élèves étaient absents). Le temps passé aux tâches était souvent plus réduit dans les écoles des zones pauvres, plus reculées.

Avant de porter tout jugement, il importe de comprendre les raisons de ces absences. En Inde, une étude a mis en évidence un taux d'absence des enseignants de 19 %, 2,5 points de pourcentage seulement correspondant à des absences non autorisées¹⁶. Les enseignants sont souvent appelés à remplir d'autres tâches, les maladies sont courantes, et parce qu'ils doivent parcourir de longues distances pour venir travailler, les enseignants peuvent être en retard, voire absents. Cette situation est aggravée par les insuffisances des systèmes de gestion et de reddition de comptes au gouvernement central. Par exemple, la faiblesse ou l'inexistence d'indemnités liées au congé de maternité ou de paternité, et l'absence de systèmes de compensation adéquats sont une carence de la direction qui ne favorise pas l'assiduité des enseignants¹⁷. Pour améliorer l'efficacité, il faut agir dans les deux sens : il faut aider les enseignants à faire de leur mieux et leur procurer les meilleurs outils possibles pour faire leur travail, tout en leur demandant des comptes lorsqu'ils n'enseignent pas comme ils sont censés le faire.

Au-delà de la présence physique des enseignants, ce qu'ils font de leur temps compte. L'observation en salle de classe est un moyen de savoir ce que les enseignants font dans leur classe afin de mieux adapter les soutiens. La méthode Stallings est l'une des formes les plus répandues de cette observation. Elle recommande en guise de bonne pratique de consacrer 85 % du temps de classe total à l'instruction et le reste à des activités de gestion. Cette proportion est cependant rarement respectée. Des études menées en Amérique latine ont montré que les activités de gestion de la classe (faire l'appel, nettoyer le tableau, noter les devoirs ou distribuer des documents) prenaient entre 24 et 39 % du temps de classe total¹⁸.



La considération sociale liée à la profession enseignante compte.

16 Azim Premji Foundation Research Group, *Teacher Absenteeism Study*, Azim Premji University Field Studies in Education Series (Bengaluru: Azim Premji Foundation, 2017).

17 Pro-femmes Twese Hamwe et VSO Rwanda, *Gender Equality in Teaching and Education Management* (Kigali: VSO Rwanda, 2021), https://www.vsointernational.org/sites/default/files/vso-rwanda-gender-equality-in-teaching-education-report_tcm76-40787.pdf.

18 Bruns and Luque, *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*.

Devant les faibles durées effectives de travail des enseignants, les pouvoirs publics peuvent mettre en œuvre un certain nombre d'interventions, en fonction des causes sous-jacentes. Quand le problème réside dans les absences non autorisées (et le manque d'éthique de responsabilité), des études ont montré qu'une surveillance parentale et collective accrue (notamment par la mise en place de fiches de notation) peut améliorer les résultats d'apprentissage, même si la manière dont ces initiatives sont structurées importe. Elles sont particulièrement efficaces lorsqu'elles sont participatives et que les parents sont associés à leur conception et à leur mise en œuvre¹⁹.

Les absences peuvent aussi résulter d'une faible motivation, auquel cas différents moyens sont susceptibles de stimuler la motivation : on peut ainsi miser sur la motivation intrinsèque, la considération sociale, les mesures d'incitation à long terme (comme les pensions de retraite), la progression professionnelle²⁰, des installations adéquates, le sentiment de maîtrise de la fonction (encouragé par l'instauration de titres tels que celui de « maître enseignant ») et la supervision²¹.

D'autres initiatives visant à accroître le temps d'instruction ont surtout rallongé les journées de classe ou les calendriers trimestriels, lesquels varient sensiblement d'un pays à l'autre. D'autres encore ont consisté principalement à intensifier les efforts des enseignants et leur capacité de gestion de la classe ou à faire appel à des personnels auxiliaires chargés d'accomplir les tâches non pédagogiques pour permettre aux enseignants de consacrer leur temps à l'instruction. Des études ayant mis en évidence des effets positifs notables, ces mesures sont à considérer comme des choix possibles pour accroître le temps d'enseignement²².

Enfin, les pouvoirs publics doivent se doter d'un pouvoir suffisant et de processus leur permettant de révoquer les enseignants qui ne respectent pas les normes professionnelles, notamment ceux qui se rendent coupables d'abus sexuels et d'autres formes de fautes lourdes. Les données sur ces cas sont relativement faibles, mais elles indiquent tout de même qu'ils sont assez nombreux²³ et que les coupables rendent rarement compte. Pour preuve, les abus font rarement l'objet d'enquêtes et le taux de poursuites est faible²⁴. La rigidité des contrats des fonctionnaires peut parfois compliquer les procédures de révocation, mais une solution efficace serait d'adopter des codes de conduite des enseignants, surtout si ceux-ci traitent explicitement de la violence et des abus, prévoient des procédures claires de dénonciation des violations et de sanction, et sont largement diffusés et appliqués²⁵.

19 Abigail Barr et al., "Information and Collective Action in Community-Based Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda" (unpublished, 2012).

20 Bruns and Luque, *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*.

21 Aslam et al., *Reforms to Increase Teacher Effectiveness in Developing Countries*.

22 Francisc Masdeu Navarro, "Learning Support Staff: A Literature Review" (OECD Education Working Papers 125, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2015).

23 Lee Crawford et Susannah Hares, "There's a Global School Sexual Violence Crisis and We Don't Know Enough About It." *Policy Blogs*, Center for Global Development, 6 mars 2020, <https://www.cgdev.org/blog/theres-global-school-sexual-violence-crisis-and-we-dont-know-enough-about-it>.

24 UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). Rapport mondial de suivi sur l'éducation, résumé sur l'égalité des genres 2018 : Tenir nos engagements en faveur de l'égalité des genres dans l'éducation (Paris : UNESCO, 2018), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261593>.

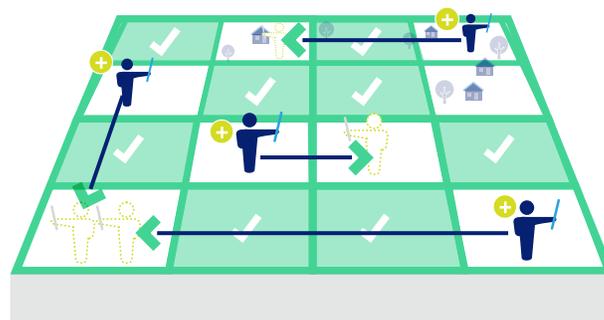
25 À l'instar des codes adoptés en Mongolie et au Kenya. UNESCO, *Rapport de suivi sur l'éducation 2017/8 : Rendre des comptes en matière d'éducation : Tenir nos engagements* (Paris : UNESCO, 2017), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338>.

S'ASSURER QUE LES ENSEIGNANTS, PARTICULIÈREMENT LES ENSEIGNANTS SPÉCIALISÉS, SONT DÉPLOYÉS DE FAÇON EFFICIENTE

POUR DISCUTER DES ASPECTS ÉCONOMIQUES DES MOYENS D'ATTIRER ET DE DÉPLOYER DES ENSEIGNANTS DE QUALITÉ, IL CONVIENT DE DÉTERMINER COMBIEN ON EN VEUT, ET OÙ. INVENTORIER L'ENSEMBLE DU PERSONNEL ÉDUCATIF EST LA DÉMARCHÉ FONDAMENTALE QUI PERMET DE COMPRENDRE L'ÉCONOMIE DES DÉPENSES CONSACRÉES AUX ENSEIGNANTS. Ces données doivent être introduites dans les réflexions sur la planification sectorielle et dans le SIGE (ou plus particulièrement le système d'information de gestion des enseignants) et devraient être ventilées par sexe. La création d'un module sur les enseignants relié aux écoles, utilisant des identifiants uniques pour les enseignants et les écoles ainsi que des codes du système d'information géographique, est une première démarche d'ordre technologique à la portée de tous les systèmes. Elle peut en outre faciliter une analyse détaillée.

La répartition des enseignants dans les écoles est quelquefois très inégale, soulevant des questions autour de l'équité et l'efficacité des enseignants et de l'enseignement. Le nombre moyen d'élèves par enseignant dans les écoles primaires en Afrique subsaharienne (de l'ordre de 37 pour 1 en 2018) cache des insuffisances importantes concernant les effectifs d'enseignants, ainsi que des problèmes non négligeables au sujet de leurs qualifications (le ratio moyen élèves-enseignant qualifié étant plus élevé, à 51 pour 1). Dans un district du Malawi, les ratios élèves-enseignant dans les écoles se situaient dans une fourchette de 15:1 à 191:1 ; de même, dans un district de la Zambie, ils se situaient entre 22:1 et 210:1²⁶. Pour ce qui est des enseignants qualifiés, l'écart dans les ratios peut même être plus important. En dépit de la fréquence de ces disparités, il apparaît que des solutions simples, comme présenter clairement les données, peuvent contribuer à atténuer la situation.

Les travaux du GPE sur la « valeur R² » offrent un indicateur clair et utile permettant de suivre l'équité dans la répartition, cette mesure mettant en évidence la corrélation du déploiement des enseignants avec la scolarisation des élèves. Le cadre de résultats du GPE préconise pour les pays partenaires un R² supérieur à 80 %, ce qui signifie que 80 % des affectations d'enseignants doivent être guidés par le nombre d'élèves dans les écoles. Il contrôle en outre le nombre de pays atteignant cette cible. Cependant, plus des trois quarts des pays partenaires sont loin de l'atteindre²⁷.



Une planification explicite tient compte du déploiement et de la mobilité des enseignants.

26 Mulkeen, *Teachers in Anglophone Africa: Issues in Teacher Supply, Training, and Management*.

27 GPE, *Rapport sur les résultats 2019* (Washington, DC: Partenariat mondial pour l'éducation, 2019), <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2019>.

ENCADRÉ 4. AMÉLIORER LA RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS AUX PHILIPPINES

Les données factuelles provenant des Philippines montrent qu'il n'est point besoin de méthodes particulièrement complexes pour améliorer l'efficacité et l'équité dans la répartition des enseignants. Grâce aux données du SIGE sur la scolarisation et l'affectation des enseignants, comme il devrait en exister dans presque tous les pays, un simple système de codage par couleur a suffi pour faire prendre conscience du problème que posait la répartition des enseignants et susciter une intervention.

Le ratio élèves-enseignant est utilisé pour apporter une illustration visuelle de cet écart dans chaque école, district, département et région. En rendant l'information rapidement disponible et compréhensible, le « Rainbow Spectrum » (Spectre de l'arc-en-ciel) a donné aux écoles et régions marginalisées un moyen d'expression qui leur faisait jusque-là défaut. Les responsables à tous les échelons du système éducatif ont très vite appris le sens d'expressions comme « *blue-zone schools* » (écoles de la zone bleue) et « *red-zone districts* » (districts de la zone rouge). Cette prise de conscience a conduit à des actions. Entre 2009 et 2011, plus de 60 % des affectations de nouveaux enseignants étaient en direction des zones en ayant le plus besoin (zones rouges et noires).

Groupe	Couleur	Fourchette des ratios élèves-enseignant	Commentaires
Couleurs « positives »	 Bleu	Inférieur à 25	<i>Offre d'enseignants relativement généreuse</i>
	 Bleu ciel	25–29,99	
	 Vert	30–34,99	
	 Jaune	35–39,99	<i>Offre proche de la moyenne nationale</i>
Couleurs « négatives »	 Ocre	40–44,99	<i>Pénurie relative d'enseignants</i>
	 Orange	45–49,99	
	 Rouge	50+	
	 Noir	<i>Aucun enseignant rémunéré sur les ressources nationales</i>	

Source : Jose Ramon G. Albert. 2012. "Improving teacher deployment practices in the Philippines." Policy Notes. Philippine Institute for Development Studies. <https://serp-p.pids.gov.ph/publication/public/view?slug=improving-teacher-deployment-practices-in-the-philippines>

Des techniques spatiales peuvent aider à démêler les problèmes de répartition et à faciliter le processus de prise de décision, et elles peuvent être élargies aux données sur les populations à forte densité (pour prendre en compte les enfants non scolarisés) afin de modéliser les besoins actuels et futurs en personnel. Une simple étude des cartes des écoles et des ratios de leurs effectifs peut fournir un argument puissant en faveur de la transformation.

Dans les pays comme la Sierra Leone qui ont réalisé une analyse exhaustive de la répartition des enseignants²⁸, les pouvoirs publics se sont rendu compte qu'ils étaient confrontés à une offre à la fois déficitaire et excédentaire d'enseignants à l'intérieur d'une même circonscription administrative. Ce phénomène s'observe aussi dans les écoles, les ratios élèves-enseignant étant considérablement plus élevés dans les premières années du cycle primaire que dans les dernières. En raison des redoublements et des décrochages, le nombre d'enfants inscrits est souvent nettement plus important dans les petites classes que dans les autres—par exemple, le Rwanda compte deux fois plus d'élèves en première année du primaire qu'en sixième année—les affectations d'enseignants n'étant souvent pas à hauteur de ces effectifs.

28 Alasdair Mackintosh et al., *Education Workforce Spatial Analysis in Sierra Leone* (New York: Commission de l'éducation, 2020).

Il est aussi question non seulement du nombre d'enseignants, mais du lieu d'affectation des plus compétents. D'après certaines idées fausses, il est plus facile d'enseigner les petites classes, de sorte que les enseignants les moins qualifiés/expérimentés se retrouvent souvent à tenir les plus gros effectifs, à un âge où un grand nombre d'enfants ont besoin des fondements qui leur permettront d'apprendre et de progresser. De plus, les bienfaits de l'enseignement dans la langue maternelle dans les petites classes sont bien connus²⁹, mais si les enseignants sont affectés dans des régions dont ils ne parlent pas la langue et doivent tenir des petites classes, cet avantage est perdu. Le taux de redoublement élevé, et ses conséquences négatives pour les enfants très âgés résultant de la répartition asymétrique des enseignants, nuit à l'efficacité du système éducatif dans son ensemble.

À l'échelle du système, l'asymétrie des affectations est aussi reliée au fait que les financements par élève sont plus importants en direction de l'enseignement secondaire et supérieur que du cycle primaire. La rémunération étant généralement plus forte dans les dernières années ou derniers niveaux d'étude, ce sont ceux-là qui attirent les enseignants les plus expérimentés³⁰. **La gestion efficace du système de répartition des enseignants passe par une discussion sur les arbitrages concernant les affectations à tous les niveaux d'étude.** Si l'enseignement primaire ne reçoit pas les ressources financières et humaines devant permettre aux enfants d'acquérir les compétences fondamentales d'apprentissage de base et de progresser, l'efficacité de toutes les dépenses engagées dans les niveaux d'étude ultérieurs s'en trouve amoindrie.

Pour l'enseignement secondaire, les problèmes de répartition sont plus complexes, des compétences spécialisées étant requises à ce niveau. Compte tenu du besoin d'enseignants spécialisés et de la complexité plus grande des emplois du temps, ce n'est pas le ratio élèves-enseignant général qui importe. Il convient plutôt de calculer le nombre d'enseignants nécessaires, dans chaque matière, sur la base d'un nombre maximal d'élèves par classe et du nombre d'heures consacrées à l'enseignement de cette matière chaque semaine. Par exemple, une école où les disciplines scientifiques comptent pour 15 % des cours dans l'emploi du temps peut avoir un enseignant de sciences pour 180 élèves, sur six niveaux, avec des effectifs de 30 élèves par classe. En revanche, un établissement disposant de six enseignants d'anglais et d'aucun enseignant de mathématiques peut satisfaire au ratio global, mais échouer complètement à fournir un enseignement de qualité en mathématiques.

Ici, la taille de l'école importe aussi, mais elle est rarement prise en compte ; si les écoles sont trop petites (ou le nombre d'inscrits trop faible), les enseignants spécialisés sont sous-utilisés. Un arbitrage direct est aussi à opérer entre prévoir plus de matières dans le programme scolaire et le nombre d'enseignants requis. Une difficulté simple liée à l'efficacité des écoles consiste à trouver le bon emplacement, et à s'assurer que chaque école dispose de la palette voulue d'enseignants spécialisés, particulièrement dans les matières « de base » comme les langues, les mathématiques et les sciences, tout en évitant le surnombre. **Au plus haut niveau, cela implique de choisir, soit de fournir des moyens de transport et le logement aux élèves et aux enseignants, soit d'avoir des écoles plus localisées et plus petites, dans lesquelles les enseignants devront dispenser plus d'une matière.** La planification des zones desservies par les écoles, parallèlement à la planification des effectifs, peut minimiser ces inefficiences comme indiqué dans la Note d'orientation sur la construction des écoles.

29 Carole Benson, "The Importance of Mother Tongue-Based Schooling for Educational Quality" (note commandée pour le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2005 : l'exigence de qualité*, UNESCO, Paris, 2004).

30 Le népotisme (comme on le voit dans la section sur la corruption) et les dynamiques entre les genres peuvent aussi intervenir ici, la proportion d'enseignantes se réduisant généralement dans les classes et les niveaux d'études les plus élevés et dans les derniers échelons de la grille salariale. Des données devraient être recueillies sur l'ampleur des écarts entre les genres dans ces domaines et utilisées pour comprendre et atténuer les problèmes.

En raison des pénuries d'enseignants/des difficultés des affectations dans les zones peu attrayantes pour le personnel, plusieurs incitations ont été envisagées pour encourager les enseignants à travailler dans les écoles éloignées suivant les particularités contextuelles des différents pays. Il s'agit généralement d'une revalorisation salariale, d'indemnités de transport, de logement ou de réinstallation, de l'offre de moyens de transport ou de logements³¹, ou d'échelons de carrière pour lesquels le service en milieu rural est soit requis, soit considéré comme un critère de promotion rapide. Les données sur tous les éléments qui précèdent indiquent que les enseignants ont tendance à être réceptifs aux incitations liées à l'emplacement géographique, à condition qu'elles soient suffisamment importantes. Plus que toutes les autres, cette condition va de toute évidence exiger des incitations plus fortes, principalement en raison des *coûts véritablement plus élevés que peuvent devoir supporter les enseignants, et plus particulièrement les enseignantes, lorsqu'ils s'installent dans des zones reculées*. Il peut s'agir, par exemple, de dépenses de transport plus élevées, de l'accès réduit à un logement sûr, à la famille, aux services d'utilité collective et aux possibilités de formation, des chances d'emploi moindres pour leurs conjoints, etc.

Pour mieux optimiser les ressources, il serait, par conséquent, utile de réfléchir à des dispositifs permettant de déterminer quels enseignants demanderaient des incitations moindres pour travailler dans ces zones. Ainsi, on pourrait penser à i) des politiques de recrutement plus localisées, ii) visant les enseignants natifs de ces zones (l'exemple extrême étant celui des enseignants communautaires) ou parlant les langues locales, ou iii) on peut aussi cibler les jeunes enseignants sans famille (sans pour autant sacrifier globalement la qualité de l'enseignement ni l'expérience dans le domaine). La technologie et les algorithmes de rapprochement des préférences peuvent être utilisés à cette fin, comme c'est plus couramment le cas dans le secteur de la santé et tel que cela a été développé en Sierra Leone pour le personnel éducatif à des fins d'illustration³².



Les mesures d'incitation rattachées au salaire devraient prévoir des augmentations tenant véritablement compte des coûts que supportent les enseignants dans les zones reculées.

31 Comme relevé dans la Note d'orientation sur la construction des écoles, l'on dispose de peu de données factuelles sur les répercussions de la construction de logements destinés aux enseignants, et les autres solutions envisageables peuvent sans doute permettre de mieux optimiser les ressources.

32 Voir Education Commission, *Innovative Education Workforce Analysis for More Equitable Education in Sierra Leone*, Education Workforce Initiative Country Report (New York: Commission de l'éducation, 2020), <https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-EC-Country-Report-Sierra-Leone.pdf>.

Des structures d'incitation doivent être conçues non seulement sur la base des écarts binaires entre milieux urbain et rural, mais aussi sur la base de l'éloignement et des difficultés d'accès pour le personnel. En Gambie par exemple, où l'on observe l'une des plus belles illustrations d'incitations liées à l'emplacement géographique, l'indemnité de difficulté a grandement contribué au recrutement d'enseignants qualifiés dans les zones rurales en général, mais elle n'a pas suffi pour répondre aux besoins des écoles les plus reculées.

Ce type de difficultés demande des données et des analyses détaillées et transversales. Pour assurer la fluidité de l'offre et de la demande d'enseignants, des incitations seront probablement envisagées afin de réduire la pénurie d'enseignants spécialisés dans certaines années d'étude ou certaines matières. Il est essentiel d'améliorer les données sur les répartitions actuelles et futures, par exemple en les intégrant dans le SIGE ou le système d'information de gestion des enseignants, afin de mettre en évidence très tôt les possibles déficits, de mieux optimiser les ressources et de mieux cibler les incitations et les efforts dans ce domaine.



La structure d'incitation devrait être nuancée.



ORIENTATIONS

À l'échelle du système, assurer l'efficacité des dépenses consacrées aux enseignants signifie veiller à ce que les enseignants soient correctement déployés, sans disparités trop importantes d'une école à une autre ou à l'intérieur des écoles. Cela signifie surtout que les enseignants se consacrent exclusivement à l'enseignement. La manière exacte de procéder dépendra du contexte local, mais pour formuler des solutions, il faudra d'abord mieux comprendre ce qu'il se passe dans les salles de classe et les écoles. Les quelques suggestions pratiques ci-après peuvent aider dans ce sens :

- 1 Pour comprendre la répartition des enseignants, on peut s'appuyer sur l'analyse sectorielle des données recueillies auprès des écoles, et la planification devrait s'inspirer de l'analyse géospatiale des données sur les enseignants au niveau de l'école pour comprendre les disparités entre les régions et les différentes écoles. À chaque enseignant devrait correspondre un dossier unique contenant les informations sur son identité, la matière enseignée et la formation ou les qualifications reçues. Les concertations sur les disparités concernant les enseignants qualifiés et non qualifiés en seront facilitées à l'échelle de l'école, du district et du pays, ce qui permettra de mieux déceler les zones de déficit. Si ces données n'existent pas, alors elles peuvent être intégrées aux systèmes d'information de gestion par l'ajout de modules sur les enseignants. Si les données du système d'information géographique n'existent pas, elles peuvent être recueillies auprès des directeurs d'école ou des responsables de district dans la plupart des cas.
- 2 Il est de même possible d'améliorer l'efficacité de la répartition des enseignants à l'intérieur des écoles. Tout dépendra du niveau d'enseignement :
 - A. Dans les établissements d'enseignement primaire, où les enseignants sont affectés par année d'étude, il est important de garder à l'esprit toute disparité dans les qualifications et les ratios d'une année à l'autre en raison de l'importance des apprentissages de base dans les petites classes. Cette évaluation se fera mieux à l'aide des données sur les inscriptions dans les différentes classes se trouvant dans les systèmes d'information qu'à partir des ratios au niveau de l'école. Une fois la répartition connue, des politiques peuvent alors être mises en place pour favoriser les affectations dans les classes ayant les besoins les plus importants.

- B. Dans les établissements d'enseignement secondaire, les simples ratios élèves-enseignant occultent les problèmes. Il faut une modélisation distincte du personnel éducatif, se fondant sur le programme scolaire et l'emploi du temps pour les différentes matières, et tenant compte des heures d'enseignement requises et des effectifs des écoles. Les services chargés de la planification peuvent y travailler de concert avec les services chargés de l'élaboration des programmes scolaires, en reliant ces informations à celles tirées des systèmes d'information de gestion des enseignants.
- 3 Les responsables des politiques devraient consulter les enseignants et les responsables des écoles pour comprendre la durée et la justification du temps imparti aux tâches. Ils peuvent procéder par des échanges informels ou des évaluations plus structurées, comme des enquêtes par échantillonnage (en veillant à ce que les échantillons soient représentatifs), qui peuvent mettre en évidence l'utilisation du temps. Ils peuvent aussi travailler avec les enseignants pour comprendre pourquoi l'utilisation du temps peut être faible, par le biais d'entretiens qualitatifs ou de questionnaires structurés.

Une fois l'ampleur des problèmes liés à l'utilisation du temps et aux affectations cernée, et que les responsables des politiques comprennent pourquoi les enseignants peinent à avoir des niveaux d'utilisation du temps élevés, des solutions peuvent alors être formulées pour attirer les enseignants vers les zones difficiles à pourvoir et les amener à mieux utiliser le temps.

- 4 Si le problème est celui d'écoles reculées peinant à trouver des enseignants disposés à y travailler, des incitations peuvent être utilisées pour attirer les enseignants ou les écoles peuvent être habilitées à recruter au niveau local, des aides étant apportées pour la mise à niveau des enseignants communautaires grâce à des formations.
- 5 Une fois les facteurs de faiblesse du temps d'enseignement connus, diverses solutions peuvent être envisagées—par exemple, si les enseignants doivent se déplacer pour percevoir leur salaire, des systèmes de paiement mobile peuvent être adoptés ; de même, si les absences ne sont pas autorisées, alors les systèmes de redevabilité peuvent être renforcés.

EFFICACITÉ : S'ASSURER QUE LES ENSEIGNANTS SONT BIEN FORMÉS ET QUE LES FORMATIONS CADRENT AVEC LES PROGRAMMES SCOLAIRES

Ce qui fait l'efficacité d'un enseignant est matière à débat et les acteurs concernés dans les pays ont besoin de s'accorder localement sur cette question essentielle. Généralement, les pouvoirs publics formalisent leurs attentes par des critères d'entrée ou des conditions de certification, et des normes minimales à satisfaire continuellement. Par exemple, le Ghana a récemment relevé les normes de compétence des enseignants dans le but de rehausser la qualité des effectifs.

Une fois cela fait, trois grands facteurs doivent être pris en compte pour améliorer l'efficacité. Premièrement, l'efficacité est en rapport avec ce que les enseignants font dans la salle de classe—il est important ici de savoir comment définir et mesurer l'efficacité. Les deuxième et troisième facteurs concernent la manière d'améliorer l'efficacité des enseignants par la formation initiale, la formation en cours d'emploi et l'accompagnement durant leur carrière.

QUOIQUE L'EXERCICE SOIT COMPLEXE, DÉFINIR ET MESURER L'EFFICACITÉ DES ENSEIGNANTS ET DE L'ENSEIGNEMENT PEUVENT CONTRIBUER À AMÉLIORER LA PRATIQUE

Définir ce qu'est un enseignement efficace apparaît généralement comme un exercice compliqué et controversé, parce que cette question est reliée à des exigences de redevabilité élevées, d'une part, et est accusée de compromettre l'autonomie professionnelle des enseignants, d'autre part. Il s'y ajoute des difficultés à définir et mesurer la qualité des enseignants, ce qui pousse la plupart des systèmes à se servir d'indicateurs indirects, comme les qualifications ou les programmes de formation. Bon nombre de systèmes relient implicitement l'efficacité des enseignants à leurs qualifications, généralement acquises avant l'entrée en service, même s'il est vrai que des pays définissent de plus en plus des normes minimales formelles pour la pratique.

Dans un nombre croissant de pays, dont le Ghana et la Colombie³³, outre leurs qualifications, les enseignants sont tenus de satisfaire à d'autres conditions de certification au terme d'une période probatoire sanctionnée par une évaluation. Leurs compétences pratiques peuvent ainsi être mesurées d'une façon plus générale. Des systèmes de qualité, et des innovations de qualité appliquées au développement des systèmes dans les pays, donnent souvent des indications sur la manière dont les pays peuvent s'assurer que les investissements dans les inspections et l'examen de la qualité ne sont pas vains—des données factuelles montrent que les systèmes qui privilégient l'efficacité dans les écoles et chez les enseignants, à l'instar des projets du programme Tusome au Kenya, peuvent améliorer considérablement leurs résultats d'apprentissage.

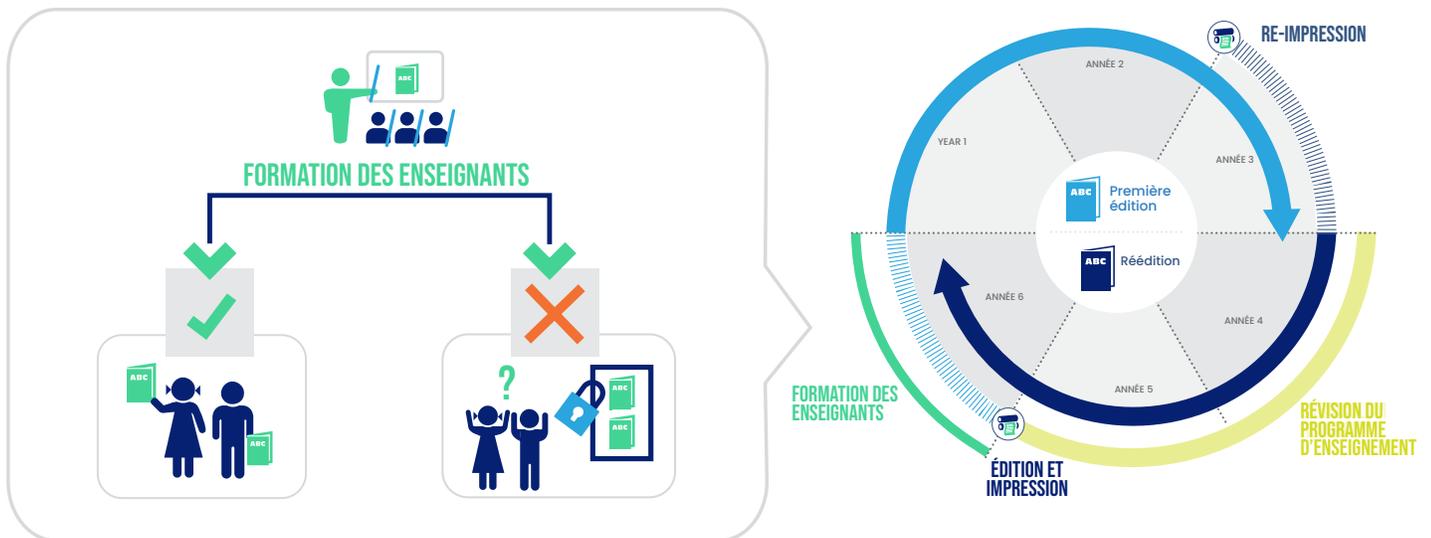
LE GOUVERNEMENT ET LES ACTEURS CONCERNÉS DOIVENT TOUT D'ABORD S'ACCORDER SUR LE SENS QU'ILS DONNENT À L'EFFICACITÉ et sur les critères utilisés pour la juger—cette réflexion devant être alignée sur les résultats spécifiés dans le plan sectoriel, d'autres cadres stratégiques et le programme scolaire. Il convient premièrement de répertorier ce qui est attendu du programme scolaire à des étapes charnières du cycle scolaire. C'est ce que fait déjà le système d'examens pour les classes fondamentales ; la discussion peut être améliorée si l'on définit de façon plus transparente les attentes pour les examens, et dans l'idéal, au terme de chaque période d'apprentissage (qui peut être annuelle ou trimestrielle ou fonction de modules), et si l'on s'accorde sur les soutiens nécessaires pour s'assurer que les enseignants peuvent aider les enfants à répondre à ces attentes. Plusieurs pays publient désormais les attentes dans le cadre des programmes scolaires nationaux et s'y appuient pour réaliser continuellement des évaluations ; de nombreux autres publient désormais explicitement les normes attendues des enseignants. À titre d'illustration positive, au Ghana les normes nationales applicables aux enseignants sont clairement édictées pour les trois domaines suivants : valeurs et attitudes professionnelles, connaissances professionnelles et pratique professionnelle. Ces normes sont décrites de façon succincte et donnent des exemples clairs à la fois de la manière dont un enseignant peut les appliquer dans la pratique, et des indicateurs que les centres de formation d'enseignants, les directeurs d'écoles et les inspecteurs pourraient utiliser pour évaluer la performance des enseignants.

À ces éléments doivent s'ajouter des discussions plus ciblées sur les facteurs d'efficacité de l'enseignement dans le système éducatif ; l'efficacité de l'enseignant doit être considérée non seulement à l'aune des résultats des élèves, mais aussi des processus et des comportements des enseignants dans la salle de classe, notamment des comportements inefficaces, comme les châtiments corporels³⁴. **De façon générale, l'efficacité des enseignants se mesure mieux en recoupant plusieurs sources—résultats scolaires, jugement professionnel des pairs et des inspecteurs, observation en classe et réactions des élèves.** Au Malawi par exemple, de nombreuses sources de données, notamment les résultats aux examens, l'observation en classe, le travail des élèves et les échanges avec les élèves et le personnel, sont utilisées pour évaluer les écoles et les enseignants³⁵. Bien que tous les systèmes comportent au moins quelques-uns de

33 Pour le Ghana, voir le guide du Conseil national des enseignants intitulé the National Teaching Council, *Guidelines and Procedures for the Licensure Examination for Teachers: General Guidelines* (Accra, Ghana: National Teaching Council, n.d.), <https://ntc.gov.gh/downloads/Examination%20guidelines%20and%20%20%20procedures.pdf> ; pour la Colombie, voir l'ouvrage de l'UNESCO et du Bureau régional pour l'éducation en Amérique latine et les Caraïbes intitulé *Critical Issues for Formulating New Teacher Policies in Latin America and the Caribbean: The Current Debate* (Paris: UNESCO, 2015), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243639>.

34 María José Ogando Portela and Kirrily Pells, "Corporal Punishment in Schools: Longitudinal Evidence from Ethiopia, India, Peru, and Viet Nam" (Office of Research—Innocenti Discussion Paper No. 2015-02, UNICEF, Florence, 2015).

35 Malawi, ministère de l'Éducation, des Sciences et des Technologies, *National Education Standards: Primary and Secondary Education* (Lilongwe: Ministry of Education, Science and Technology, 2015), <http://www.csecmalawi.org/resources/REVISED-NATIONAL-EDUCATION-STANDARDS.pdf>.



Harmoniser la formation professionnelle des enseignants et le cycle d'élaboration des programmes scolaires contribue à l'utilisation du matériel d'apprentissage.

ces éléments, on observe tout de même des exemples fréquents de déficit grave des capacités pouvant permettre de recueillir et synthétiser régulièrement ces informations pour étayer le processus décisionnel et éclairer les soutiens à apporter³⁶.

Ainsi, la définition de l'efficacité de l'enseignement peut aussi tenir compte de la mesure dans laquelle les enseignants utilisent d'autres investissements du secteur de l'éducation comme l'infrastructure et le matériel scolaires. Le meilleur exemple à cet égard est celui de l'utilisation des manuels scolaires, décrite dans la Note d'orientation sur les manuels scolaires. Dans certains contextes, la responsabilité financière des enseignants peut être engagée pour qu'ils veillent à ce que les élèves retournent les manuels, de sorte que ces derniers puissent être utilisés l'année d'après et jusqu'à ce qu'ils soient remplacés. Cependant, cette démarche peut aussi dissuader les enseignants de donner les manuels aux élèves, ce qui réduit l'optimisation des ressources en ce qui concerne aussi bien les enseignants que les manuels scolaires dans le système éducatif. Par conséquent, tous les contours des dispositifs d'incitation (et de dissuasion) agissant sur les enseignants et leur utilisation des ressources doivent être examinés de près, particulièrement dans les systèmes scolaires où les programmes officiels ne sont pas largement diffusés, où le manuel se substitue en réalité au programme, fournissant le contenu voulu pour les enseignements quotidiens.

Dans le même ordre d'idée, l'efficacité de l'enseignement peut aussi se traduire par la capacité des enseignants à utiliser et promouvoir la technologie. La technologie peut servir à répandre l'enseignement normalisé par des leçons pré-enregistrées ; elle peut aussi répondre quelque peu au problème des affectations en amenant l'enseignement spécialisé dans les zones reculées³⁷.

36 Jabulani E. Mpungose and Thengani H. Ngwenya, "Managing Teacher Performance and Its Appraisal: Dilemmas of School Principals," *Problems of Education in the 21st Century* 62 (2014): 74–85.

37 Alejandro J. Ganimian, Emiliana Vegas, and Frederick M. Hess, *Realizing the Promise: How Can Education Technology Improve Learning for All?* (Washington, DC: Brookings Institution, 2020).

Les données actuelles font, toutefois, apparaître des résultats mitigés, la direction et l'ampleur des effets étant, sans surprise, fortement tributaires de la qualité des enregistrements. En d'autres termes, pour que les investissements technologiques, qui peuvent être très onéreux, contribuent à optimiser les ressources, il convient de s'assurer parallèlement du niveau de préparation et d'expertise requis pour faire des enregistrements, de veiller à ce que ces derniers soient faits dans les règles de l'art et qu'ils tiennent compte de la réalité de l'accès et de l'enseignement là où il est prévu de les utiliser.

ASSURER L'ADÉQUATION ENTRE LA FORMATION INITIALE ET LES BESOINS DANS LA SALLE DE CLASSE ET LE SYSTÈME ÉDUCATIF

La crise mondiale des apprentissages souligne l'ampleur du défi que pose l'efficacité de l'enseignement. Des efforts doivent être faits pour s'assurer que la formation initiale est efficace et perpétuellement en phase avec les évolutions des programmes d'enseignement, des manuels scolaires et des examens, de même que la formation sur la manière de tirer le meilleur parti d'outils comme les manuels scolaires et, plus important encore, de la technologie, dans le contexte de la fermeture des écoles causée par la COVID-19³⁸.

Améliorer la qualité de la formation initiale des enseignants et des formations ultérieures en cours d'emploi est clairement un moyen de relever la qualité de l'enseignement—il est cependant rarement évalué. La corrélation entre les qualifications formelles et la performance des élèves est nuancée—des études montrant que dans les pays à faible revenu, même les enseignants qualifiés ont une maîtrise du sujet, des compétences et une motivation réduites.

L'intégration de la formation initiale et des centres de formation d'enseignants dans les discussions sectorielles est un premier pas important pouvant améliorer l'efficacité. On dispose rarement d'informations sur le nombre de futurs enseignants en cours de formation ou sur les matières qu'ils étudient et sur le contenu des cours ou des examens. Les pays peuvent difficilement planifier comme il convient le recrutement d'enseignants efficaces sans tenir compte de ces aspects. Les interventions des organismes d'accréditation, de certification et de formation doivent être coordonnées, les contenus étant alignés sur le programme scolaire et les objectifs des évaluations.

Tout cela est certainement convenable, mais aucune suggestion concrète n'est faite (par exemple sur la formation des enseignants dans les écoles, où ils feraient leur stage pratique, la conclusion d'accords de partenariats entre des « écoles laboratoires » et des centres de formation des enseignants, etc.).

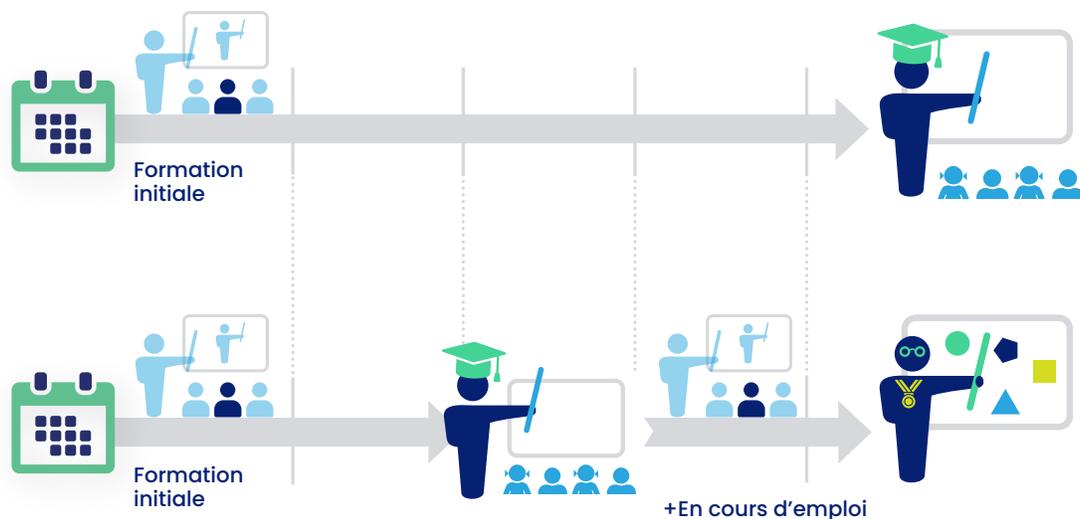
De surcroît, les aspirants enseignants sont parfois dissuadés de se spécialiser dans des matières techniques (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques, STIM). Ces éléments dissuasifs peuvent être plus dissimulés (par exemple, la difficulté des examens et les taux de réussite peuvent varier systématiquement d'une matière à l'autre, souvent au détriment des matières plus techniques) ou plus visibles (par exemple, les spécialistes des sciences peuvent être tenus de verser des frais de laboratoire supplémentaires pour participer aux coûts des expériences). Il peut aussi exister d'autres éléments dissuasifs liés au genre, susceptibles de réduire considérablement

38 Nations Unies, *Note de synthèse : l'éducation en temps de COVID-19 et après* (New York : Nations Unies, 2020).

le nombre de femmes spécialisées dans les STIM au secondaire, alors même que les filles auraient besoin de modèles pour les inciter à embrasser ces matières. **Les systèmes éducatifs ne peuvent pas offrir un accès équitable aux spécialistes si le système décourage les enseignants dans les domaines qui en manquent, comme les STIM.**

LA FORMATION INITIALE NE PEUT PAS PRODUIRE DES ENSEIGNANTS EFFICACES SI ELLE N'EST PAS EN COHÉRENCE AVEC CE QUI EST ATTENDU DANS LA SALLE DE CLASSE et ne donne pas aux enseignants le temps de mettre leurs compétences en pratique. Les programmes de formation des enseignants peuvent dans une démarche hypothétique aspirer à recruter des diplômés de qualité de l'enseignement secondaire ou supérieur, sans disposer ou prendre connaissance des données sur les véritables candidats à l'entrée qui pourraient être loin de satisfaire à ce critère. Dans ces cas, il est essentiel dans un premier temps d'amener les élèves-enseignants au niveau minimum de maîtrise des sujets voulu pour répondre aux attentes dans la salle de classe afin de garantir l'efficacité de la formation pédagogique³⁹.

De même, l'un des facteurs les plus importants de l'efficacité de la formation initiale est le niveau de pratique en contexte scolaire ainsi que le degré de supervision, d'accompagnement et d'informations sur la performance que les aspirants enseignants reçoivent durant cette période d'enseignement pratique⁴⁰. Pour ce faire, les programmes de formation des enseignants peuvent être révisés de manière à prévoir une période de pratique à l'école et d'évaluation de la performance ; les établissements de formation des enseignants peuvent aussi être encouragés à se rapprocher d'écoles pouvant servir de cadre à ces exercices pratiques⁴¹.



La formation continue peut compléter une formation initiale plus courte.

39 Nick Taylor, Roger Deacon et Natasha Robinson, "Secondary Level Teacher Education in Sub-Saharan Africa: Teacher Preparation and Support" (background paper prepared by JET Education Services for the report Secondary Education in Africa: Preparing Youth for the Future of Work, Mastercard Foundation, Toronto, 2019).

40 Mulkeen, Ratteree, Voss-Lengnik, *Teachers and Teacher Policy in Primary and Secondary Education*.

De même, l'un des facteurs les plus importants de l'efficacité de la formation initiale est le niveau de pratique en contexte scolaire ainsi que le degré de supervision, d'accompagnement et d'informations sur la performance que les aspirants enseignants reçoivent durant cette période d'enseignement pratique. Pour ce faire, les programmes de formation des enseignants peuvent être révisés de manière à prévoir une période de pratique à l'école et d'évaluation de la performance ; les établissements de formation des enseignants peuvent aussi être encouragés à se rapprocher d'écoles pouvant servir de cadre à ces exercices pratiques⁴¹.

Globalement, très peu d'études existent sur le rapport coût-efficacité relatif des différents modèles de formation initiale dans les pays en développement, bien que les systèmes soient fragmentés entre les centres de formation d'enseignants officiels et les établissements universitaires offrant des formations diplômantes et d'autres trajectoires. Plusieurs pays ont expérimenté des modalités hybrides, notamment l'apprentissage à distance pour permettre à ceux dotés d'une expérience antérieure d'acquérir des connaissances pédagogiques ou thématiques. Il est capital de comprendre les possibilités envisageables pour améliorer la qualité, particulièrement dans les systèmes axés sur la carrière⁴² et dans lesquels l'intégration et la gestion des enseignants sont centralisées.

ENCADRÉ 5. RÉFORME DE LA FORMATION INITIALE AU GHANA

Le programme de transformation de la formation et de l'apprentissage des enseignants (T-TEL) au Ghana a intégré dans le système de formation initiale un grand nombre des meilleures pratiques d'optimisation des ressources consacrées aux enseignants et à l'enseignement évoquées dans la présente note d'orientation, notamment les suivantes :

- **INTRODUCTION DE SÉANCES PRATIQUES EN SALLE DE CLASSE** dès la première année, sous forme d'enseignement accompagné dans les écoles
- **INTRODUCTION D'UN NOUVEAU PROGRAMME DE LICENCE EN ÉDUCATION** d'une durée de quatre ans pour la formation initiale des enseignants, avec option de spécialisation dans les petites classes du primaire
- **INTRODUCTION DE MODALITÉS D'ENSEIGNEMENT INTÉGRANT** la notion de genre durant la formation initiale
- **SUIVI-ENCADREMENT DURANT LES SÉANCES PRATIQUES** en salle de classe et les premières années suivant la fin de la formation

Les évaluations font ressortir une amélioration sensible des méthodes d'enseignement tenant compte du genre, un nombre croissant d'enseignants débutants appliquant des modes d'enseignement interactifs, axés sur l'élève, et démontrant une meilleure connaissance et application des programmes scolaires et des évaluations de base.

Le programme a su briser les premières résistances institutionnelles au changement en multipliant les consultations et en lançant dès le départ des activités de sensibilisation qui se poursuivent. En présentant des données probantes et en encourageant l'appropriation et la direction du changement par les institutions éducatives elles-mêmes, il a été possible de mobiliser les principaux intervenants et formateurs, plutôt que d'en faire des destinataires passifs de la réforme.

41 Education Commission, *Transforming the Education Workforce: Learning Teams for a Learning Generation*.

42 Dans les systèmes de postes, il incombe aux individus de postuler pour des fonctions précises et de gérer l'évolution de leur carrière. Dans l'autre cas, le personnel est géré dans une optique de carrière ; c'est la démarche la plus courante dans les pays en développement, mais elle n'est appliquée que dans un petit nombre de pays de l'OCDE, principalement la France et l'Italie. A common approach in the developing world, but it is only used in a small number of OECD countries—mainly France and Italy.

LA FORMATION DES ENSEIGNANTS EN COURS D'EMPLOI DOIT ÊTRE CIBLÉE ET SUIVIE

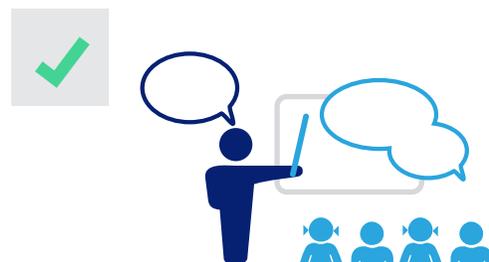
POUR MAINTENIR ET AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'ENSEIGNEMENT, LES ENSEIGNANTS DEVRAIENT BÉNÉFICIER DE FORMATIONS EN COURS D'EMPLOI.

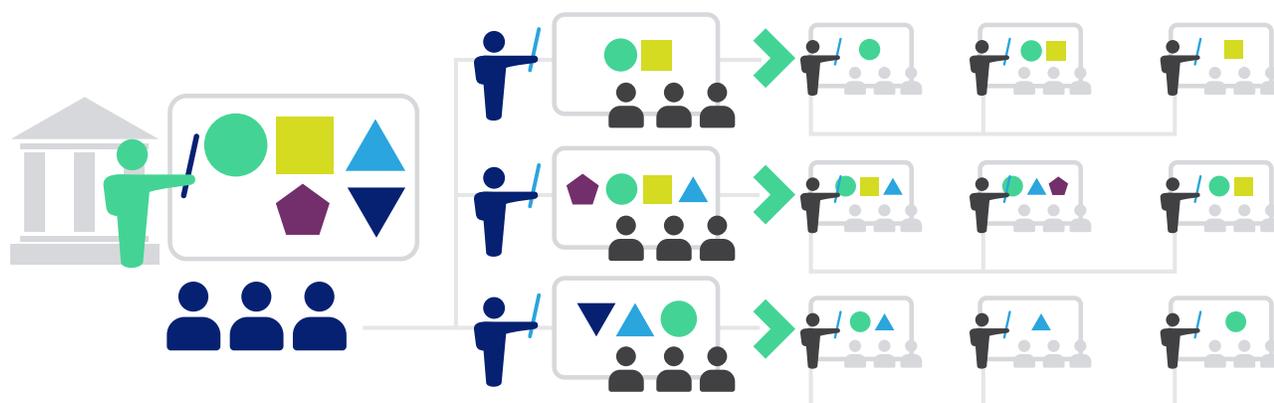
Il est particulièrement important de le faire après toute révision du programme et des manuels scolaires, comme indiqué dans la Note d'orientation sur les manuels scolaires. C'est tout aussi important pour les jeunes diplômés et les enseignants non formés (ceux n'ayant pas bénéficié d'une formation initiale). Bien que les programmes de formation en cours d'emploi foisonnent dans les pays en développement, ils sont rarement systématiquement intégrés dans les financements nationaux et doivent souvent compter sur les ressources de projets financés par les partenaires extérieurs.

La conception des programmes de formation d'enseignants et leur succès peuvent varier plus que pour tout autre programme d'instruction. Si on considère en outre l'omniprésence de ces formations dans les programmes publics et ceux des partenaires de développement, on en saisit aisément la grande importance sur le plan de l'optimisation des ressources et de l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement. Fait plus important, il apparaît que mis en œuvre comme il convient, ces programmes peuvent être efficaces.

Comme pour la formation initiale, les enseignants en formation continue doivent avoir des compétences et une maîtrise des sujets répondant à des normes minimales suffisantes pour que cette formation soit efficace. La formation devrait cibler un aspect particulier de la pédagogie en rapport avec les classes et les matières enseignées, et tenir compte de l'étape de la carrière de l'enseignant. Il est préférable que la formation soit dispensée par des enseignants chevronnés, mais elle devrait répondre aux différentes exigences d'une formation destinée à des enseignants (c'est-à-dire à l'éducation des adultes), par opposition à l'éducation des enfants. Dans le cadre de ce processus, les enseignants devraient apprendre à réaliser des évaluations formatives afin de pouvoir mesurer efficacement leurs propres progrès vers leurs objectifs d'enseignement, et aussi de recevoir des avis concrets lorsqu'ils mettent leurs compétences en application.

Souvent, ces leviers de succès se diluent à grande échelle, les programmes offrant alors peu d'incitations à participer, peu d'occasions de mettre en pratique les nouvelles compétences et peu de suivi une fois que les enseignants retournent dans leurs salles de classe. Ces différences sont généralement motivées par les coûts, des arbitrages devant clairement être opérés entre la quantité (la portée de la formation) et la qualité (l'intensité de la formation).



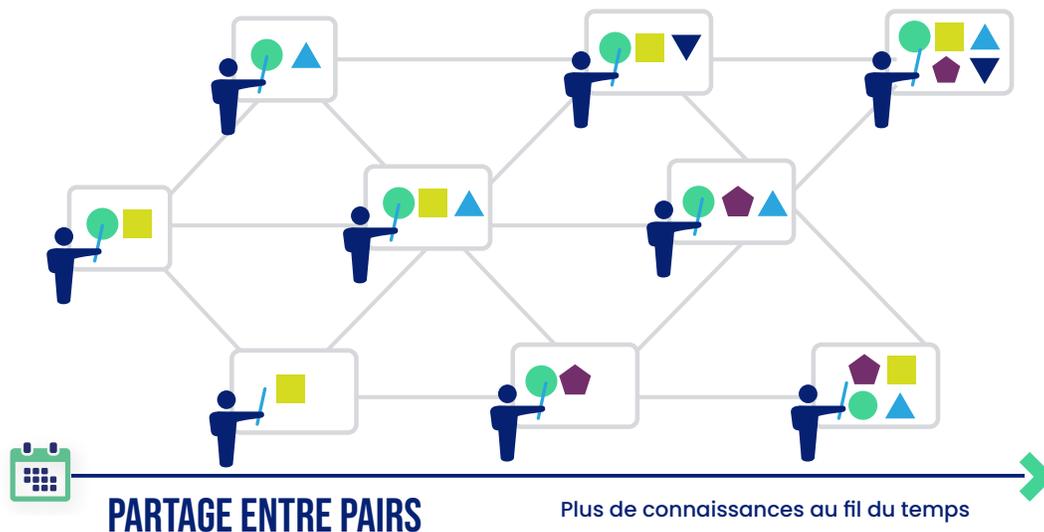


La formation en cascade peut diluer l'expertise.

À ce niveau, le débat porte davantage sur la modalité de la formation et sa durée, la formation en cascade étant le modèle le plus couramment utilisé pour toucher un plus grand nombre d'enseignants. Selon cette modalité, quelques maîtres formateurs sont formés au niveau central et ils forment à leur tour d'autres enseignants, qui sont censés, à leur tour, partager leurs connaissances avec leurs pairs. Les formations étant très souvent centralisées pour en élargir l'accès, les frais de transport des enseignants vers ces lieux et les indemnités connexes deviennent des facteurs de coût importants, ce qui amène quelques fois à raccourcir les formations. Lorsque des incitations, comme des indemnités journalières, sont offertes, il est important qu'elles ne travestissent pas les motivations à assister à la formation, le risque étant que ces incitations soient perverties et introduisent des jeux de pouvoir dans le choix des participants au niveau des écoles.

Elles ne font cependant pas partie des caractéristiques jugées indispensables à une formation de qualité, pour laquelle l'encadrement pratique et le suivi sont essentiels. Autant rien ne prouve de façon systématique que ces compromis soient économiques et efficaces, de même très peu d'éléments attestent de l'efficacité des méthodes en cascade et des formations uniques, l'expertise transférée pouvant se diluer le long de la cascade. En revanche, des études menées en Afrique du Sud et au Ghana ont conclu qu'un encadrement et un accompagnement plus ciblés peuvent s'avérer plus efficaces qu'une formation plus générale, malgré des coûts par enseignant plus élevés⁴³.

43 Jacobus Cilliers et al., "Experimental Comparison of Centralized Training and In-Classroom Coaching" (RISE Working Paper 18/024, Research on Improving Systems of Education Programme, Oxford, England, 2018); Mott MacDonald, "Transforming Teacher Education and Learning: Evidence of Impact from Ghana" (presentation at Comparative and International Education Society, Mexico City, March 25–29, 2018).



Le mentorat et le partage entre pairs peuvent élargir les connaissances au fil du temps.

De même, des preuves de plus en plus nombreuses mettent en évidence les avantages du mentorat par des enseignants plus expérimentés au sein de l'école, ainsi que de la collaboration entre enseignants ayant le même niveau d'expérience. Cet aspect est particulièrement important pour les nouveaux venus dans l'école, qu'il s'agisse de nouveaux enseignants récemment diplômés ou de responsables d'écoles récemment nommés. Au nombre des exemples de succès de ces méthodes, on peut citer « l'étude de cours », appliquée dans de nombreux pays dont la Zambie⁴⁴, et le modèle de motivation intrinsèque de l'enseignant (Teacher Intrinsic Motivation model) du programme STIR Education. Les méthodes et approches préconisées par ces programmes peuvent largement être adoptées par les pays intéressés, et ce, à moindre coût : la mise en œuvre du modèle STIR coûte respectivement 0,50 dollar et 1 dollar par enfant par an en Inde et en Ouganda⁴⁵. La technologie peut aussi contribuer à faciliter cette collaboration, par exemple à travers des groupes WhatsApp⁴⁶, particulièrement dans un contexte marqué par la COVID-19 et la profusion de contenus en ligne, même s'il ne faudrait pas présumer des connaissances numériques de base⁴⁷ et qu'une formation peut s'avérer nécessaire à cet égard⁴⁸.

Bien qu'il existe peu de preuves réelles que les enseignants n'ayant reçu aucune formation initiale sont moins efficaces que les autres, leur grand nombre dans les écoles est préoccupant pour de nombreux gouvernements. L'expansion rapide de la scolarisation dans le cycle primaire, ajoutée aux difficultés financières, a contraint de nombreux pays à recruter des enseignants non formés pour accueillir les enfants dans le système éducatif. En Sierra Leone par exemple, un enseignant du primaire sur trois n'est pas formé et, dans d'autres pays, certaines écoles ne comptent aucun

44 Jenny Perlman Robinson, Rebecca Winthrop, and Eileen McGivney, *Millions Learning: Scaling Up Quality Education in Developing Countries* (Washington, DC: Brookings Institution, 2016).

45 IDinsight, *Impact of STIR's Programming on Teacher Motivation and Student Learning: Endline Report* (IDinsight, 2018).

46 Ibid.

47 Nations Unies, *Note de synthèse : L'éducation en temps de COVID-19 et après*.

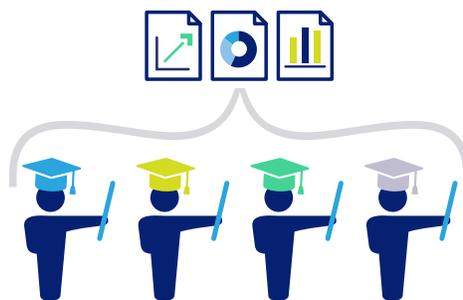
48 Tony McAleavy et al., *Technology-Supported Professional Development for Teachers: Lessons from Developing Countries* (Reading: Education Development Trust, 2018).

enseignant qualifié. S'assurer que les enseignants non formés qui satisfont aux critères de recrutement et justifient souvent d'une expérience non négligeable **sont dotés des compétences voulues en matière de pédagogie et de contenu est clairement un moyen d'améliorer l'efficacité du personnel enseignant.**

En même temps qu'ils améliorent la qualité des enseignants grâce à des formations, les pouvoirs publics peuvent mieux orienter le débat sur l'amélioration de l'efficacité en réfléchissant à un éventail plus large de mesures que la certification ou la participation à des formations professionnelles continues. Les discussions sur l'optimisation des ressources dans l'éducation mettent plus généralement l'accent sur les résultats d'apprentissage et la progression à l'école, considérés comme des indicateurs de l'efficacité. De fait, certains demandent que la performance des enseignants soit évaluée à l'aune des résultats scolaires des élèves, et on a essayé de mesurer les effets directs d'une telle démarche sur l'apprentissage en appliquant aux enfants des modèles sophistiqués à valeur ajoutée. Il est cependant difficile d'évaluer l'efficacité des enseignants en mesurant les performances des élèves. Cela suppose que l'apprentissage d'un élève se mesure parfaitement au moyen d'un test, qu'il est influencé exclusivement par l'enseignant et qu'il est indépendant d'autres réalités contextuelles. Rien n'étaye véritablement l'une ou l'autre de ces hypothèses⁴⁹.

En revanche, il serait probablement plus avantageux et efficient d'évaluer les connaissances des enseignants, particulièrement le *contenu pédagogique* et la pratique. Comme exemple d'évaluations des connaissances pédagogiques⁵⁰, les enquêtes sur les indicateurs de prestation des services réalisées en Tanzanie mesuraient la capacité des enseignants à 1) préparer le plan d'une leçon sur la base d'un simple texte informatif lu ; 2) évaluer et comparer l'écriture des enfants en se servant de deux échantillons de lettre ; et 3) examiner les notes de test de 10 élèves et formuler certaines hypothèses sur les schémas d'apprentissage.

L'évaluation de la pratique de l'enseignement va généralement plus loin, en déterminant si les enseignants sont en mesure d'utiliser ces connaissances en salle de classe. Ces évaluations peuvent prendre la forme d'observations en classe, comme avec l'outil Stallings, ou encore l'outil TEACH de la Banque mondiale, capables de mesurer à la fois le temps que l'enseignant et les élèves passent sur une tâche et la qualité des pratiques d'enseignement. Pourtant, bien que les premiers résultats donnent à penser que l'amélioration des connaissances des enseignants et du temps passé en classe peut améliorer les résultats scolaires, une étude récente a conclu que les outils actuels sont des indicateurs plus fiables du temps utilisé que des éléments plus complexes de la qualité de l'enseignement pour lesquels la fiabilité intra-évaluateurs (la mesure dans laquelle différents évaluateurs s'accordent entre eux) était plus faible⁵¹.



Les évaluations d'enseignants devraient mesurer l'efficacité de l'enseignant dans la salle de classe.

49 Linda Darling-Hammond, *Creating a Comprehensive System for Evaluating and Supporting Effective Teaching* (Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education 2012). Premièrement, aucun test ne peut mesurer de façon complète et précise les véritables connaissances d'un élève. Deuxièmement, les acquis d'un élève ne résultent pas nécessairement d'un bon enseignement et sont influencés dans une mesure importante par les enseignants précédents : par exemple, les élèves ayant accumulé des années d'enseignements inefficaces peuvent ne pas rattraper le retard pris, même avec un bon enseignant. Troisièmement, il est difficile de pallier les variables omises.

50 Le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC) et le *Southeast Asia Primary Learning Metrics* (SEA-PLM) sont autant d'évaluations ayant servi à mesurer la maîtrise des sujets chez les enseignants.

51 Deon Filmer, Ezequiel Molina, and Waly Wane, "Identifying Effective Teachers: Lessons from Four Classroom Observation Tools" (document de recherche et de travail 9365, Banque mondiale, Washington, 2020), <http://documents.worldbank.org/curated/en/215241598376994051/Identifying-Effective-Teachers-Lessons-from-Four-Classroom-Observation-Tools>.



ORIENTATIONS

Avoir des enseignants efficaces est le Graal des systèmes éducatifs. Malheureusement, et une fois encore, il n'existe pas de solutions simples, l'efficacité de l'enseignement étant difficile à la fois à définir et à mesurer. Toutefois, des systèmes efficaces pour les enseignants garantissent que ces derniers sont bien formés tout au long de leurs carrières, et que cette formation cadre avec ce qui est attendu dans la salle de classe. Nous relevons ci-dessous quelques mesures et principes à appliquer par les pouvoirs publics s'ils veulent obtenir le meilleur de leurs enseignants.

Premièrement, il est important de s'accorder sur le sens de l'efficacité de l'enseignant et sur la manière dont elle peut être (ou sera) mesurée. Il faut, à la base, définir clairement les progrès attendus par rapport au programme scolaire et les comportements requis en salle de classe. S'il existe certains avantages à avoir des indicateurs simples et quantitatifs de l'efficacité des enseignants qui peuvent être suivis à l'échelle nationale, la pratique s'avère plus complexe : déterminer l'impact direct de l'enseignant sur les résultats d'apprentissage est très difficile et demande une approche prudente. De même, les outils d'observation des enseignants sont certes prometteurs, mais la manière dont ils sont utilisés compte. Un niveau élevé de formation est donc nécessaire pour systématiser leur utilisation.

Un moyen pratique d'améliorer l'efficacité est de s'assurer que la formation initiale cadre avec ce qui est attendu dans la salle de classe. Cela signifie que des efforts doivent être faits pour assurer la cohérence du contenu des formations avec les programmes scolaires et les normes correspondantes, et pour donner aux enseignants en formation du temps suffisant durant leurs études pour mettre leurs compétences en pratique. Pour ce faire, les centres de formation d'enseignants et les universités offrant des diplômes d'enseignant devraient être intégrés dans les groupes locaux des partenaires de l'éducation, les réflexions sur l'élaboration des programmes d'enseignement et toute discussion autour de la certification et des attentes.

En plus d'engager les établissements de formation des enseignants dans les discussions sur les programmes, il est essentiel de collaborer avec eux à la planification des effectifs, et de s'assurer qu'ils produisent les nombres, les compétences et les matières spécialisées voulues. Par exemple, disposer d'informations actuelles sur le nombre de spécialistes en cours de formation peut contribuer à constituer une réserve de futurs enseignants. À cette fin, des enquêtes sur le nombre de candidats à la formation d'enseignant peuvent être intégrées aux systèmes de gestion de l'éducation, puis être comparées aux besoins et aux plans de retraite des enseignants en service pour s'assurer qu'un nombre suffisant de spécialistes est en train d'être formé. Les déficits en certaines matières peuvent aussi être mis en lumière de la sorte, permettant ainsi de réorienter les politiques ou de cibler les programmes pour les atténuer (par exemple, par des bourses de formation en STIM, ou la levée de frais de laboratoire).

La formation en cours d'emploi peut être efficace lorsqu'elle est ciblée et propose un suivi-accompagnement, mais les éléments pertinents se diluent souvent lorsqu'on passe à une échelle plus grande, les contraintes financières poussant à envisager des formations en cascade par souci d'économie. Les formations ne devraient pas être considérées comme des événements ponctuels et l'on ne devrait pas penser qu'une personne qui a été formée est automatiquement un formateur. Les systèmes devraient réfléchir à la manière d'étendre les projets en assurant un suivi-accompagnement suffisant. Ici, un mentorat localisé et la collaboration entre pairs s'avéreront probablement plus optimaux pour l'emploi des ressources, même à un coût unitaire plus élevé, que les traditionnelles méthodes centralisées de formation en cascade loin des salles de classe.

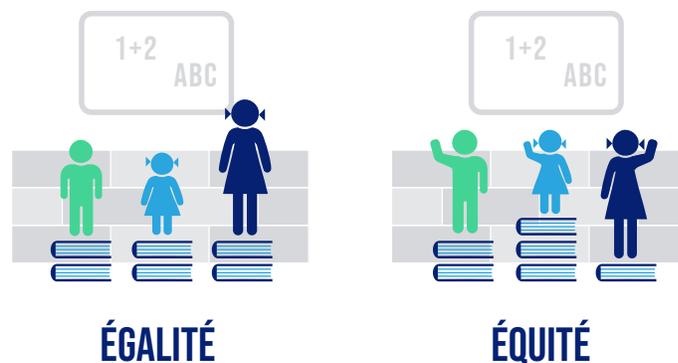
ÉQUITÉ

Des systèmes équitables garantissent à tous les enfants un accès à des enseignants et à un enseignement de qualité, les enseignants et les écoles sont soutenus et tenus d'assurer l'apprentissage pour tous, et tous les groupes ont accès aux fonctions d'enseignement. Un enseignement équitable peut améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'enseignement pour tous.

AMÉLIORER LA RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS EST IMPORTANT POUR L'ÉQUITÉ COMME POUR L'EFFICACITÉ

LA PREMIÈRE ÉTAPE POUR AMÉLIORER L'ÉQUITÉ DES AFFECTATIONS ET MIEUX OPTIMISER LES RESSOURCES CONSISTE GÉNÉRALEMENT À S'ASSURER QUE DES DONNÉES ET ANALYSES EXISTENT, METTANT EN ÉVIDENCE LES DÉSÉQUILIBRES. Pour assurer une répartition des enseignants plus équitable, le plus simple est d'utiliser les ratios élèves-enseignant, les ratios élèves-enseignant qualifié ou les ratios élèves-enseignant formé en poussant les niveaux de ventilation. Par exemple, **les ratios devraient être communiqués non seulement au niveau national ou régional, mais à une échelle plus locale.** Comme indiqué dans la section sur l'efficacité, il est apparu que la visualisation claire et le codage par couleur destiné à mettre en évidence les disparités dans les ratios élèves-enseignant, permettent d'axer les nouveaux recrutements sur les zones ayant le plus besoin d'enseignants⁵².

Pour pousser plus loin, les données du SIGE peuvent être désagrégées jusqu'au niveau de la classe, afin de déterminer combien de classes dépassent les effectifs maximum admis, avant d'être synthétisées à l'échelle administrative ou du niveau de scolarité pour donner une idée plus précise de la demande d'enseignants que ne le font les moyennes des ratios élèves-enseignant. À une échelle plus macro, comme relevé dans la section sur l'efficacité, les travaux du GPE sur le R² visant à déterminer dans quelle mesure les affectations des enseignants cadrent avec les taux de scolarisation, peuvent aussi s'avérer utiles pour évaluer la réactivité dans le temps.



L'équité devrait viser principalement les résultats, et non uniquement la répartition égale des ressources.

52 Jose Ramon G. Albert, "Improving Teacher Deployment Practices in the Philippines" (Policy Note 2012-02, Philippine Institute for Development Studies, Makati City, Philippines, 2012), <https://pidswebs.pids.gov.ph/ris/pn/pidspn1202.pdf>.

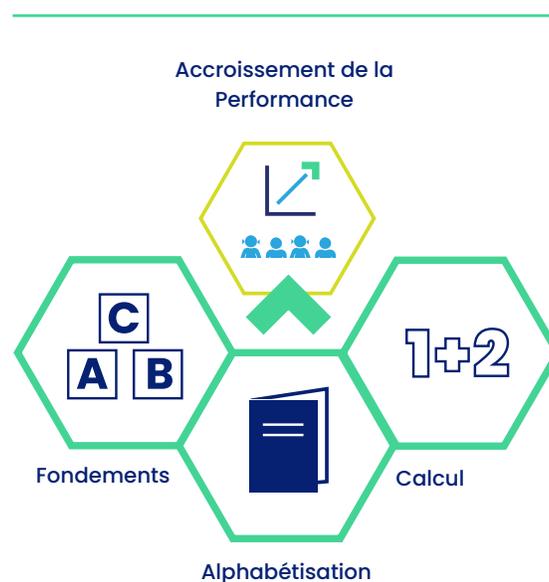
On l'a dit dans les sections précédentes, au-delà du nombre d'enseignants, la qualité des enseignants importe aussi. Il est plus difficile de pourvoir les écoles situées dans des zones inaccessibles en enseignants qualifiés, performants. Les indicateurs d'efficacité ainsi que des facteurs indirects plus simples comme les qualifications, la formation et l'expérience devraient aussi être examinés au niveau des classes, des écoles et à l'échelle administrative pour relever les iniquités.

Localiser les disparités dans la répartition des enseignants est un premier pas important, bien que cela ne suffise pas toujours pour résoudre ces problèmes. Comme on l'a dit dans la section sur l'efficacité, certaines localités attireront plus difficilement les enseignants et peuvent entraîner une hausse réelle des charges pour ceux qui y travaillent. **Ainsi, un compromis peut devoir être trouvé, car assurer un accès équitable peut s'avérer plus coûteux en raison des incitations qu'il faudra offrir aux enseignants pour qu'ils se rendent dans les zones peu attrayantes. Néanmoins, une répartition plus équitable des enseignants peut considérablement améliorer l'optimisation des ressources du point de vue de l'équité ainsi que l'efficacité des dépenses et l'impact d'enseignants efficaces.**

UN ENSEIGNEMENT ÉQUITABLE AMÉLIORE LES CONTENUS ET LES MÉTHODES D'ENSEIGNEMENT, PERMETTANT À TOUS LES ÉLÈVES DE S'INSTRUIRE

Garantir l'équité dans l'enseignement, c'est s'assurer qu'aucun enfant n'est laissé pour compte. Accorder à tous les enfants le même traitement est l'illustration de l'égalité, mais cela ne tient pas compte des particularités de chacun ni du fait que les enfants défavorisés auront vraisemblablement besoin d'être plus encadrés pour bénéficier des mêmes chances. Le fait que de nombreux pays, comme le Pakistan et le Brésil, recourent de plus en plus à la budgétisation par formule montre bien l'importance de faire cette distinction.

Cela implique aussi d'utiliser l'enseignement correctif lorsqu'il le faut, et de s'assurer que le programme scolaire est accessible à tous. Cette démarche est particulièrement importante dans le contexte de la fermeture des écoles liée à la COVID-19, l'accès inéquitable au matériel d'apprentissage à distance et les effets correspondants sur les pertes d'apprentissage renforçant le besoin de recourir à des remises à niveau⁵³. **Un enseignement équitable est celui qui peut couvrir toute la communauté et toute la classe et n'exclut pas ceux qui commencent en retard ou se retrouvent à la traîne.** Cela demande d'insister particulièrement sur les aptitudes de base et de créer des espaces pour s'assurer que tous les enfants ont acquis les compétences voulues avant de progresser.



Un accès équitable précoce à la lecture, à l'écriture et à l'arithmétique est le fondement des résultats d'apprentissage futurs.

53 UNESCO et McKinsey, *COVID-19 Response – Remediation: Helping Students Catch Up on Lost Learning, with a Focus on Closing Equity Gaps*, In support of Covid-19 Global Education Coalition Launched by UNESCO (Paris: UNESCO, 2020).

L'APPRENTISSAGE DE BASE EST JUGÉ ESSENTIEL POUR ACQUÉRIR LES COMPÉTENCES EN LECTURE/ÉCRITURE ET EN CALCUL INDISPENSABLES POUR POURSUIVRE LES APPRENTISSAGES.

Pourtant, les faibles niveaux actuels de préparation à l'enseignement scolaire et de la qualité des apprentissages à l'école sont aux antipodes des contenus des programmes scolaires, très souvent ambitieux. Résultat, pour couvrir les programmes définis, les enseignants doivent survoler ces matières fondamentales sans qu'un nombre suffisamment important d'élèves les ait maîtrisées, laissant certains sur la touche. Les données sur des systèmes éducatifs performants et des programmes d'amélioration équitables dans les pays à faible revenu montrent qu'ils aident tous les enseignants à mettre l'accent sur le calcul et la lecture/écriture durant les premières années d'étude. Des initiatives, comme celle baptisée « Big Results Now » en Tanzanie, résolument axées sur la lecture, l'écriture et l'arithmétique, semblent accroître sensiblement le nombre d'enfants qui réussissent à leurs examens, améliorant ainsi l'équité (voir encadré 6).

LES POUVOIRS PUBLICS DEVRAIENT S'ASSURER QUE LEURS SYSTÈMES FAVORISENT UN ENSEIGNEMENT ÉQUITABLE.

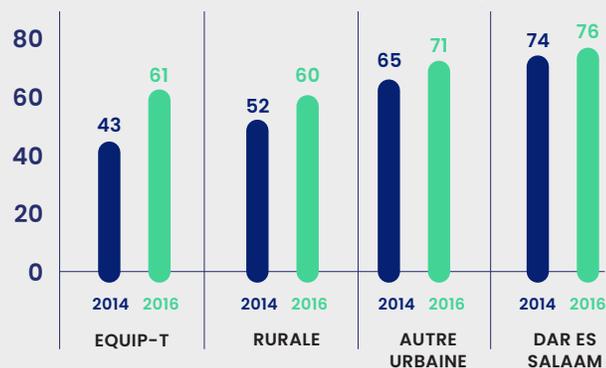
Les enseignants des petites classes sont généralement parmi les moins qualifiés et expérimentés du corps enseignant⁵⁴. L'idée selon laquelle il est plus facile d'enseigner les petites classes est erronée ; en réalité, enseigner

ENCADRÉ 6. PRIORITÉ À L'APPRENTISSAGE DE BASE EN TANZANIE

En Tanzanie, les efforts de réforme du gouvernement axés sur l'apprentissage de base et l'amélioration des services fournis, soutenus par les partenaires techniques et financiers, ont considérablement amélioré les résultats d'apprentissage, mettant un terme à la tendance baissière des résultats aux examens observée entre 2006 et 2012. De plus, les régions affichant auparavant les plus mauvaises performances ont enregistré les améliorations les plus rapides.

Les efforts conjugués des programmes « Big Results Now » de l'État, « LANES » du GPE et « EQUIP-T » du ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID), parmi tant d'autres soutiens de partenaires de développement, ont montré que la priorisation des apprentissages de base peut très considérablement améliorer l'équité des résultats en matière d'éducation. Par exemple, les neuf régions ciblées par le programme EQUIP-T et d'autres régions rurales apparaissent sur une trajectoire de « rattrapage » et affichent les progrès les plus importants, dans un contexte général d'améliorations sectorielles.

NOTES DES TESTS À L'ÉCOLE (GÉNÉRALES)



L'économie politique a, une fois de plus, été un facteur de succès important, la modalité d'exécution contribuant à maintenir l'attention sur les priorités et les ressources ; les données, l'information et les processus systématiques ; l'analyse et la compréhension des problèmes d'exécution, la communication et le changement culturel.

⁵⁴ UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), Un monde prêt à apprendre : Accorder la priorité à une éducation préscolaire de qualité (New York : UNICEF, 2019).

les connaissances de base demande des aptitudes pédagogiques spéciales. Ainsi, les petites classes sont victimes à la fois d'un préjugé défavorable et d'un manque d'incitations financières, se traduisant par une charge de travail plus élevée, des ratios élèves-enseignant plus importants et des niveaux de rémunération généralement plus faibles. **Parvenir à un accès équitable aux enseignants demande d'analyser les grilles salariales pour comprendre les incitations offertes à tous les niveaux aux enseignants afin qu'ils se spécialisent, et de comprendre les variations des ratios à l'intérieur des écoles—des ressources supplémentaires étant allouées (lorsque cela est possible) pour assurer la parité dans les effectifs des classes à tous les niveaux d'étude.**

L'ÉQUITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT DEVRAIT AUSSI TENIR COMPTE DES NORMES SOCIALES GÉNÉRALES ET DES DIFFICULTÉS DE CERTAINS ÉLÈVES. Dans de nombreux pays, les enfants parviennent à des niveaux d'éducation que leurs parents n'ont pas atteints⁵⁵, ce qui réduit la capacité de ces derniers à accompagner leurs enfants. Ainsi, dans les cas extrêmes, les enfants débutent leur scolarisation sans les rudiments présumés dans les programmes scolaires (l'identification et le son des lettres, par exemple). Les enseignants devraient être formés, et les programmes devraient être flexibles pour pouvoir s'adapter à ces enfants.

DE MÊME, LA FORMATION DES ENSEIGNANTS ET LA FLEXIBILITÉ DU SYSTÈME SONT DES FACTEURS CLÉS DE L'AMÉLIORATION DE L'ENSEIGNEMENT VISANT LES ENFANTS RÉFUGIÉS⁵⁶. L'intégration des enfants réfugiés dans les systèmes nationaux est fortement recommandée dans les situations de déplacement prolongé, et des enseignants formés pour accompagner cette intégration peuvent davantage améliorer l'équité. Cette formation peut incorporer des éléments sur la gestion d'effectifs nombreux et multi-ethniques et prévoir l'enseignement de la langue de la communauté d'accueil comme deuxième langue. Le calendrier de la formation agit aussi sur l'optimisation des ressources, la formation anticipée des enseignants avant qu'ils ne commencent à tenir des classes comptant des enfants réfugiés apparaissant comme la démarche la plus efficace, lorsque cela est possible.

Partout dans le monde, les garçons et les filles font souvent face à des difficultés différentes⁵⁷. Un enseignement sensible aux spécificités liées au genre peut aider à surmonter ces barrières et à améliorer l'accès et l'apprentissage des garçons comme des filles. Mettre le doigt sur les préjugés parfois inconscients qui poussent fréquemment les enseignants à poser aux filles moins de questions sur les matières scientifiques (STIM) ou à contraindre les garçons à adopter des attitudes machistes, et combattre ces préjugés en intégrant la sensibilité au genre dans la formation des enseignants peut s'avérer bénéfique à deux égards pour l'apprentissage des deux groupes. Premièrement, ces préjugés ne sont pas auto-gratifiants ; lorsque les enseignants pensent les filles moins capables de comprendre les STIM ou de s'y intéresser et les interrogent donc moins sur ces matières, l'engouement des filles pour les STIM et leur apprentissage s'en trouvent aussi diminués. Deuxièmement, **les aptitudes particulières promues par un enseignement intégrant la notion de genre, comme l'interactivité avec l'ensemble de la classe, sont des éléments fondamentaux de l'efficacité de l'enseignement et améliorent l'apprentissage des garçons comme des filles⁵⁸.**

55 María José Ogando Portela et Paul Atherton, "Outsmarting Your Parents: Being a First-Generation Learner in Developing Countries," *Review of Development Economics* 24, no. 4 (October 2020): 1237–55.

56 Cela s'applique aussi aux enfants déplacés internes, mais peut-être dans une moindre mesure en fonction du degré de familiarité avec la langue et le programme d'enseignement.

57 Les besoins contrastés des filles et des garçons en ce qui concerne les constructions et les installations scolaires sont illustrés dans la Note d'orientation sur la construction des écoles.

58 David K. Evans et Fei Yuan, "What We Learn about Girls' Education from Interventions That Do Not Focus on Girls" (CGD Working Paper 513, Center for Global Development, Washington, DC, 2019), <https://www.cgdev.org/publication/what-we-learn-about-girls-education-interventions-do-not-focus-on-girls>.

ASSURER L'ÉQUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT POUR LES ENFANTS HANDICAPÉS S'AVÈRE PARTICULIÈREMENT DIFFICILE.

En fonction du contexte et des normes sociales, cela peut demander comme point de départ un changement de comportement tel que les enseignants et les directeurs d'école reconnaissent qu'ils ont l'obligation d'enseigner les enfants handicapés. Même lorsqu'ils comprennent cet enjeu, les enseignants s'inquiètent souvent de devoir inclure les enfants handicapés parce qu'ils n'ont ni la formation ni les équipements voulus⁵⁹. Par conséquent, il est indispensable pour l'équité de l'enseignement d'intégrer l'éducation inclusive en faveur des enfants handicapés dans les programmes de formation des enseignants.

À l'échelle du système, de nombreux pays optent de plus en plus pour l'inclusion de tous les apprenants dans les écoles ordinaires locales, des dispositions étant prises autant que cela est possible pour que les soutiens spécialisés requis soient apportés sur place⁶⁰. En ce qui concerne la formation classique des enseignants, il peut s'agir d'introduire des modules portant exclusivement sur les méthodes d'éducation inclusive ou, mieux encore, **ces modules doivent être intégrés à tous les programmes de formation des enseignants**, en s'appuyant sur des concepts pédagogiques de base comme l'apprentissage centré sur l'apprenant sensible aux besoins, aux difficultés et aux progrès de chaque apprenant (voir un exemple de pays à l'encadré 7).

L'intégration de ces méthodes contribue à rappeler à tous les enseignants et dans tous les contextes, l'importance de l'éducation inclusive pour assurer une amélioration globale de l'école. Elle est aussi un facteur important d'assiduité. Par exemple, si lors de la formation initiale ces cours ne sont pas obligatoires ou pris en compte dans la note finale de l'enseignant en formation, les étudiants peuvent être peu motivés à y assister. Cependant, cette forme de systématisation de l'éducation inclusive, et même l'enseignement centré sur l'apprenant d'une manière générale, en est encore à ses balbutiements dans de nombreux pays, de sorte qu'il est important d'encourager la mise en œuvre des politiques récemment adoptées dans ce sens.

Il y a aussi une place pour la formation avancée d'enseignants spécialisés et de personnel d'appui, notamment une formation dans des formes de déficience particulières, à l'évaluation du handicap et à la réponse à des besoins d'encadrement complexes. Auparavant, ces formations auraient été destinées au personnel d'écoles spécialisées distinctes, mais des pays comme l'Éthiopie ont entrepris de transformer ces écoles spécialisées en centres de ressources, d'où partent les enseignants spécialisés desservant les écoles ordinaires environnantes⁶¹. Le rôle des enseignants recevant une formation spécialisée a donc évolué, mais est toujours considéré dans le **double impératif d'adopter des pratiques inclusives favorisant globalement tous les apprenants et d'avoir les compétences requises pour répondre aux besoins spécifiques des élèves handicapés en matière d'apprentissage**.

En dehors des pratiques de formation des enseignants, le second aspect important, militant pour l'intégration de l'éducation inclusive dans les programmes de formation des enseignants et l'optimisation des ressources correspondante, **est la meilleure connaissance que les responsables des politiques, les formateurs des enseignants et les élèves-enseignants auront chacun des enfants handicapés**. Cette connaissance les aide à apprécier la diversité des apprenants et à reconnaître qu'elle est un atout, les attitudes les plus positives vis-à-vis de l'inclusion se

59 L'importance d'assurer que les enfants handicapés sont capables d'accéder aux matériels pédagogiques et didactiques et de les utiliser est décrite de façon plus approfondie dans la Note d'orientation sur les manuels scolaires. Dans le même ordre d'idées, la Note d'orientation sur la construction des écoles relève l'importance d'avoir des installations scolaires accessibles pour les enfants handicapés.

60 UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation, 2020 : Inclusion et éducation : tous, sans exception* (Paris, UNESCO, 2020).

61 Aemiro Tadesse Mergia, "Education of Children and Youth with Disabilities in the Ethiopian School System," *International Journal of Scientific and Research Publications* 10, no. 4 (April 2020): 732–42.

retrouvant chez les personnes ayant véritablement l'expérience de l'éducation inclusive. Il est important qu'au-delà des attitudes, cette démarche démontre aussi qu'il est possible d'inclure les enfants handicapés, et donne aux responsables des politiques et aux enseignants les moyens d'apporter les modifications voulues aux programmes d'enseignement, aux méthodes pédagogiques et aux conditions de travail afin de répondre aux besoins de tous les apprenants.

POUR RÉALISER L'ÉQUITÉ DES GENRES AU SEIN DU PERSONNEL ENSEIGNANT, DES SOLUTIONS SUR MESURE DOIVENT ÊTRE APPORTÉES AUX PROBLÈMES

PARALLÈLEMENT À L'ÉQUITÉ CHEZ LES ÉLÈVES, LES SYSTÈMES DEVRAIENT AUSSI PENSER À LA RÉPARTITION ÉQUITABLE DES POSTES D'ENSEIGNANT ENTRE LES DEUX SEXES.

Dans les pays en développement, il est courant que les femmes soient défavorisées sur le plan de l'accès aux chances et qu'elles ne bénéficient pas d'un accompagnement suffisant pour progresser dans leurs carrières. Il existe d'énormes disparités dans le nombre d'enseignants et d'enseignantes à travers le monde, la proportion d'enseignantes dans le cycle primaire (par exemple) variant de 13 % à 99 % dans les pays⁶². Au milieu de ces disparités apparaissent aussi des différences basées sur la région et le groupe de revenu⁶³, le personnel enseignant dans le primaire se féminisant au rythme de l'enrichissement du pays. Les chiffres baissent globalement dans les établissements d'enseignement secondaire : La proportion moyenne d'enseignantes (dans tous les pays) est de 77 % dans le primaire, 62 % dans le premier cycle du secondaire et 55 % dans le second cycle du secondaire⁶⁴.

ENCADRÉ 7. INTÉGRER L'ÉDUCATION INCLUSIVE DANS TOUS LES PROGRAMMES DE FORMATION DES ENSEIGNANTS EN PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, c'est au début des années 1990 que le premier centre de formation d'enseignants a introduit la formation de tous les élèves-enseignants aux modalités d'enseignement des enfants handicapés dans des écoles ordinaires. Le centre avait souligné que les besoins éducatifs des 60 000 enfants handicapés que comptait le pays ne pouvaient trouver réponse que dans des écoles ordinaires.

Après de nombreuses activités de lobbying, une politique nationale spéciale de l'éducation fut adoptée en 1994, recommandant l'extension de l'éducation inclusive à tous les centres de formation d'enseignants. Soutenue dans un premier temps par les bailleurs de fonds, la politique fut inscrite au budget public de l'éducation en 2004. Elle prévoyait les mesures suivantes :

- **INCORPORER L'ÉDUCATION INCLUSIVE DANS LE PROGRAMME DE FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS** sur un ensemble d'aspects, comme la manière d'identifier les enfants ayant des troubles d'apprentissage, et promouvoir la santé des oreilles et des yeux de même que les pratiques pédagogiques.
- **DONNER AUX ENSEIGNANTS EN SERVICE DES CONNAISSANCES DE BASE POUR SCOLARISER DES ENFANTS HANDICAPÉS** et sur la manière d'identifier et d'orienter les enfants pouvant développer des maladies invalidantes.
- **METTRE DES COURS DE NIVEAU SUPÉRIEUR SUR DES SUJETS SPÉCIALISÉS (PAR EXEMPLE, LA VUE) À LA DISPOSITION DES ENSEIGNANTS.**

62 Ces données sont tirées de la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO, Montréal, <http://www.uis.unesco.org>, et elles datent de 2010 à 2019 pour 192 pays. À chaque fois, ce sont les données les plus récentes dont on dispose qui sont utilisées.

63 Les moyennes régionales vont de 46 pour cent pour l'Afrique subsaharienne à 92 pour cent pour l'Asie centrale. Quant aux moyennes par groupes de revenu, elles vont de 41 pour cent pour les pays à faible revenu à 82 pour cent pour les pays à revenu élevé. Ces données sont tirées de la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO, Montréal, <http://www.uis.unesco.org>, et elles datent de 2010 à 2019 pour 192 pays. À chaque fois, ce sont les données les plus récentes dont on dispose qui sont utilisées.

64 Ces données sont tirées de la base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO, Montréal, <http://www.uis.unesco.org>, et elles datent de 2010 à 2019 pour 192 pays. À chaque fois, ce sont les données les plus récentes dont on dispose qui sont utilisées.

DES DISPARITÉS ENTRE LES GENRES APPARAISSENT AUSSI EN CE QUI CONCERNE LES FONCTIONS ÉDUCATIVES ET LA STABILITÉ DES CONTRATS⁶⁵, LES ENSEIGNANTES TRAVAILLANT LE PLUS SOUVENT AU BAS DE L'ÉCHELLE.

Par exemple, en Sierra Leone où 30 % du personnel enseignant dans le primaire est constitué de femmes, celles-ci ne représentent que 18 % de directrices d'écoles primaires et les enseignantes sont concentrées dans les petites classes (jugées) moins glorieuses⁶⁶. La tendance, courante dans de nombreux pays⁶⁷, pose des problèmes d'équité importants concernant le statut et la rémunération.

Dans bon nombre de pays, les enseignants du secondaire sont mieux rémunérés que leurs homologues du primaire, même à qualifications égales. Et ce malgré les effectifs plus importants et les heures de cours plus nombreuses dans les classes inférieures. **Il est donc important de regarder plus loin que les chiffres globaux et de considérer de près les disparités de genre au niveau des fonctions, de la rémunération et des chances.**

L'équité dans le déploiement des hommes et des femmes pose aussi problème. Dans de nombreux pays⁶⁸, l'on compte plus d'enseignantes en milieu urbain qu'en milieu rural. En cause, des facteurs sociétaux, comme la sécurité des déplacements dans des zones reculées, et les maigres chances de travail pour les conjoints dans les zones rurales. Les incidences sont cependant réelles sur l'expérience d'apprentissage des enfants de ces zones (où les taux d'accès des filles et les taux de progression sont aussi des plus faibles).

LA MANIÈRE DONT LES PROGRAMMES DE FORMATION DES ENSEIGNANTS SONT CONÇUS AGIT AUSSI SUR L'ÉQUITÉ DES GENRES AU SEIN DU PERSONNEL ENSEIGNANT.

Les enseignantes peuvent avoir moins de possibilités de se rendre librement vers les centres de formation centralisés en raison de préoccupations d'ordre sécuritaire ou de responsabilités familiales. Les charges domestiques plus importantes qu'assument les enseignantes peuvent réduire leur capacité de participation, une situation encore plus prononcée pour les femmes enceintes et celles qui allaitent⁶⁹. Il peut être utile d'avoir ces paramètres à l'esprit au moment de concevoir les programmes de formation. En revanche, ces facteurs sont moins problématiques dans un scénario d'encadrement sur place, ce qui conforte le caractère optimal de cette forme de formation pour l'emploi des ressources par rapport aux méthodes en cascade propres aux formations centralisées en dehors des salles de classe⁷⁰.

Si rien n'indique de manière concluante que les enseignantes ont un effet bénéfique plus important sur les apprenantes, certaines études attestent de leur impact positif aussi bien sur l'accès et que sur l'apprentissage (et elles ne sont pas pires à cet égard que leurs homologues du sexe opposé)⁷¹. Ces bienfaits seraient visibles à travers un certain nombre de mécanismes, par

65 Ainsi, en Inde, les enseignantes seront plus probablement des contractuelles que des titulaires. Karthik Muralidharan and Venkatesh Sundararaman, "Contract Teachers: Experimental Evidence from India" (mimeo, UC San Diego, 2013).

66 Contrairement aux enseignants, qui se retrouvent répartis en proportions égales entre les premières et les dernières années. Sierra Leone, Ministry of Basic and Senior Secondary Education, *2019 Annual Schools Census* (Freetown: Ministry of Basic and Senior Secondary Education, 2019).

67 Alexis Le Nestour et Laura Moscoviz, "Six Things You Should Know about Female Teachers," *Policy Blogs*, Center for Global Development, March 6, 2020, <https://www.cgdev.org/blog/six-things-you-should-know-about-female-teachers>.

68 Notamment l'Inde, et 10 pays d'Afrique francophone d'après les données du PASEC 2014. Selon respectivement : Fatimah Kelleher, *Women and the Teaching Profession: Exploring the Feminisation Debate* (London and Paris: Commonwealth Secretariat and UNESCO, 2011) ; Le Nestour and Moscoviz, "Six Things You Should Know about Female Teachers."

69 Pro-femmes Twese Hamwe et VSO Rwanda, *Gender Equality in Teaching and Education Management*.

70 Comme détaillé dans la section sur l'efficacité.

71 David Evans et Alexis Le Nestour, "Are Female Teachers Better for Girls' Education?" *Policy Blogs*, Center for Global Development, May 23, 2019, <https://www.cgdev.org/blog/are-female-teachers-better-girls-education>.

exemple la présence de femmes dans le corps enseignant améliorerait le sentiment de sécurité à l'école, elles serviraient de modèles⁷² et atténueraient les préjugés sexistes dans le processus pédagogique.

S'il faut éliminer les disparités liées au genre dans le recrutement, la formation et le déploiement du personnel enseignant, les données peuvent servir à mettre en évidence les difficultés et les entraves dans ces processus. **Il est cependant essentiel de les associer à des données qualitatives permettant de comprendre les raisons profondes, pour que les politiques réussissent à surmonter les freins à l'égalité des genres au sein du personnel enseignant.** Si les systèmes éducatifs sont à l'image de la société en général, ils peuvent aussi être de puissants facteurs de changement et contribuer à ancrer les normes d'emploi des femmes dans la culture.

ORIENTATIONS

IL EST DIFFICILE DE SOUTENIR QU'UN SYSTÈME INÉQUITABLE SERT L'OPTIMISATION DES RESSOURCES. Nous nous intéressons ici à quelques principes de base sur la manière dont les pouvoirs publics peuvent structurer leurs dépenses pour placer l'équité au centre de la réflexion et de l'action⁷³.

- 1 POUR PARVENIR À L'ÉQUITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT, IL EST IMPORTANT DE POSER LES BONNES BASES.** Dans la pratique, cela signifie que des efforts doivent être faits pour que les programmes scolaires donnent aux enfants, particulièrement la première génération d'apprenants, suffisamment de temps pour qu'ils acquièrent les compétences de base en lecture, en écriture et en calcul. Cela peut paraître simple, mais dans la pratique passer par des débats compliqués sur les attentes. En effet, les programmes scolaires sont souvent ambitieux, obligeant les enseignants à progresser avant qu'un nombre suffisamment important d'enfants ait maîtrisé les concepts clés. Deux solutions peuvent être envisagées : une réforme des programmes scolaires, qui prend certes du temps, est coûteuse et peut être source de perturbations s'il y en a trop souvent ; ou offrir des soutiens supplémentaires (par exemple enseigner au niveau approprié) aux apprenants laissés à la traîne. Les systèmes qui réussissent dans cette voie s'appuient sur des évaluations continues des apprenants qui permettent de déceler les problèmes très tôt, et apportent aux enseignants le soutien dont ils ont besoin pour enseigner au niveau approprié.

72 Particulièrement flagrant dans certains aspects de l'enseignement des STEM ; voir Alicia Hammond et al., *The Equality Equation: Advancing the Participation of Women and Girls in STEM* (Washington, DC: World Bank, 2020).

73 Les problèmes de répartition sont aussi des problèmes d'équité, mais ils sont traités de façon plus approfondie dans la section sur l'efficacité.

- 2 IL CONVIENT DE COLLABORER AVEC LES ÉTABLISSEMENTS DE FORMATION DES ENSEIGNANTS ET LES RESPONSABLES DE LA PLANIFICATION DES EFFECTIFS POUR POSER LES BONNES BASES.** L'enseignement des petites classes peut être privilégié dans la planification sectorielle, notamment dans ses aspects nécessitant un accompagnement supplémentaire. Un surcroît d'aide serait ainsi apporté, d'une part pour s'assurer que les enseignants ont les compétences pédagogiques requises pour accompagner tous les enfants, et d'autre part aux mesures prises pour réduire les effectifs fréquemment pléthoriques dans ces classes. Par exemple, il est possible de décider lors des cycles de recrutement d'affecter un plus grand nombre d'enseignants aux petites classes ; ou de conférer à ces dernières le statut de matière spécialisée, comme les sciences, et de les classer parmi les spécialités offertes aux enseignants, assorties des bourses correspondantes.
- 3 LES ENSEIGNANTS DEVRAIENT ÊTRE ASSISTÉS DANS L'IDENTIFICATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENFANTS AYANT DES BESOINS D'APPRENTISSAGE SUPPLÉMENTAIRES POUVANT DÉCOULER D'UN ENSEMBLE DE FACTEURS DE MARGINALISATION SOUS-JACENTS ET SOUVENT INTERRELIÉS.** De nombreuses orientations pouvant permettre d'y parvenir ont été formulées, allant de la préparation de plans sectoriels intégrant la notion de genre à l'introduction d'un enseignement et de matériels d'apprentissage plus inclusifs dans la salle de classe⁷⁴. Il convient tout d'abord de recueillir plus d'informations sur les segments de la population qui sont marginalisés, puis de s'employer à améliorer les systèmes de planification sectorielle pour s'assurer que tous les enfants peuvent être intégrés dans le système éducatif.

74 Pour des plans sectoriels intégrant la notion de genre, voir le *Guide pour l'élaboration de plans sectoriels favorisant l'égalité des sexes*, du GPE (Washington, DC: Partenariat mondial pour l'éducation, 2017), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2018-02-gpe-guidance-gender-responsive-esp.pdf> ; pour un enseignement et des matériels d'apprentissage inclusifs, voir "Disability and Inclusive Education: A Stocktake of Education Sector Plans and GPE-Funded Grants" du GPE (document de travail 3, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, 2018), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2018-07-gpe-disability-working-paper.pdf>.

ENCADRÉ 8. DES DONNÉES ET UNE PLANIFICATION DE QUALITÉ SONT ESSENTIELLES POUR LES QUATRE « E »



- 1 Recueillir les données sur l'ensemble du personnel de l'éducation, enseignants auxiliaires, personnel administratif et directeurs d'école compris, ainsi que sur le nombre d'enseignants par niveau de rémunération.
- 2 Examiner plus attentivement les principales données sur les ratios élèves-enseignant, pour avoir une appréciation plus contrastée des effectifs des classes, de la spécialisation des enseignants et de l'utilisation des enseignants.
- 3 Le niveau d'assiduité des enseignants et les pratiques dans la salle de classe peuvent être mieux compris à partir des données d'observation en salle ou sur la base du suivi par le directeur de l'école et/ou la communauté.
- 4 Utiliser l'analyse spatiale pour voir quelles parties du pays connaissent les problèmes les plus graves, déterminer s'il s'agit de régions particulières ou de localités reculées à l'intérieur d'unités administratives.
- 5 Collaborer avec les centres de formation d'enseignants pour recueillir et partager les données sur le nombre d'aspirants-enseignants en formation, les lieux des formations et les matières de spécialisation, et s'employer à les aligner sur les besoins.
- 6 S'assurer que les données sur les formations en cours d'emploi sont recueillies aussi bien auprès des programmes publics que de ceux pilotés par les partenaires de développement, et que ces données peuvent être intégrées aux systèmes de données publiques.
- 7 Désagréger le plus possible les données sur les élèves et les enseignants dans le SIGE et le système d'information de gestion des enseignants pour indiquer l'emplacement géographique, la langue, le genre et le handicap, afin de permettre un meilleur suivi de l'équité.

CORRUPTION, NÉPOTISME ET COLLUSION

L'offre d'enseignants coûte cher aux pouvoirs publics et affaiblit le système lorsqu'elle se trouve entachée d'illégalité sous forme principalement de favoritisme, de pots-de-vin et de fraude. Les enseignants représentant le plus gros investissement, les « enseignants fictifs » et les pratiques de népotisme dans le recrutement se traduisent par un gaspillage des maigres ressources disponibles. Des processus de recrutement transparents et des systèmes de gestion et de rémunération des enseignants rationnels peuvent réduire les pratiques de corruption.

LES RISQUES DE CORRUPTION ET LEURS EFFETS POSSIBLES SUR LES ENSEIGNANTS ET L'ENSEIGNEMENT

Les risques de corruption dans l'offre d'enseignants ne sont peut-être pas les mêmes que dans la passation de marchés de fournitures, comme les manuels scolaires, ou encore dans la construction d'écoles, mais ils sont réels. Trois grands risques méritent d'être mentionnés.

Le plus important, les enseignants fictifs qui distraient les ressources. Ils figurent sur le fichier solde, sans pour autant qu'ils existent. Ce peut être dû à une déficience du système d'enregistrement des enseignants (des personnes retraitées ou décédées continuant d'être payées) ou à un acte délibéré de corruption. L'assainissement de ces fichiers permet de dégager des ressources importantes. En Ouganda, par exemple, ce type d'opération a révélé que 20 % des enseignants du primaire figurant au fichier solde étaient fictifs. Si des opérations ponctuelles de nettoyage sont utiles, il convient de mettre ensuite en place des systèmes comme l'enregistrement biométrique pour éviter de retomber dans les mêmes travers. Synchroniser le système de paie des enseignants avec le SIGE ou le système d'information de gestion des enseignants permet de réduire ce risque. De même, relier le système de paie des enseignants aux systèmes d'identification nationaux permettrait de tirer parti des mesures de vérification supplémentaires qu'offrent ces systèmes plus globaux, et souvent omniprésents, ce qui aiderait à détecter et atténuer les risques de fraude.

Des pratiques de népotisme sont aussi possibles dans le recrutement. Les formes en sont diverses, de la corruption explicite (par exemple, la vente des fiches de candidature à des fonctions) à des décisions subjectives sur l'inscription à la solde ou la promotion de tel ou tel individu. Le résultat peut être des enseignants moins efficaces ou moins compétents en service, et la démotivation du personnel travaillant de bonne foi dans le système. Le recrutement et les promotions au travers de comités de sélection (et non sur décision d'un seul individu) et la participation des collectivités et des parents à ces comités (comme membres votants ou simplement comme observateurs) sont apparus comme des moyens de renforcer le contrôle⁷⁵. Dans le même ordre d'idée, la transparence et la publication des critères de recrutement et de promotion, ainsi que la possibilité de demander des explications ou d'introduire des recours peuvent réduire les pratiques de népotisme.

⁷⁵ Maureen Lewis et Gunilla Pettersson Gelandar, "Governance in Education: Raising Performance" (Human Development Network Working Paper, World Bank Washington, DC, 2009).

Enfin, l'application laxiste des procédures de contrôle peut détourner les ressources affectées à l'enseignement (par exemple, un enseignant absent peut s'entendre avec son directeur pour que celui-ci l'inscrive comme présent). De même, la collusion peut souvent servir à garder dans le système des enseignants dont le professionnalisme et les comportements ont été remis en cause. Pour réduire les possibilités de collusion, il est important de penser aux structures et aux aspirations des acteurs concernés au moment d'élaborer des procédures de contrôle. Impliquer les parents, les comités de gestion d'école et les organisations de la société civile dans le processus de contrôle peut être un moyen efficace de s'assurer que les ressources affectées à l'éducation sont utilisées aux fins prévues.



ORIENTATIONS

COMMENT LES POUVOIRS PUBLICS PEUVENT-ILS RÉDUIRE LES MÉFAITS DE LA CORRUPTION SUR L'OPTIMISATION DES RESSOURCES APPLIQUÉE AUX ENSEIGNANTS ET À L'ENSEIGNEMENT ?

- 1 Par l'assainissement régulier, ou mieux, systématique du fichier solde. S'assurer que le système de paie des enseignants peut être mis à jour de façon efficiente et aligné sur d'autres systèmes de données, dans le secteur de l'éducation et d'autres systèmes d'identification nationaux, permettra de mieux déceler et stopper les actes de fraude éventuels.
- 2 Élaborer et publier des critères transparents concernant les décisions de recrutement et de promotion, et renforcer le contrôle de ces processus décisionnels, par le biais de comités de sélection et la participation communautaire, réduirait les risques de népotisme.
- 3 Concevoir les processus de contrôle avec soin, afin de s'assurer que les motivations sont suffisantes pour les appliquer comme il convient. Collaborer avec les enseignants et les responsables d'école ainsi qu'avec la société civile et les membres de la collectivité à la conception et la mise en œuvre des processus de contrôle peut en améliorer l'efficacité.

CONCLUSION

Cette note, la dernière d'une série de trois, donne des orientations sur la manière d'optimiser les ressources en recrutant les bons enseignants, en les formant et en les affectant au bon endroit. Elle applique le concept d'optimisation des ressources de manière large, sans tenter de couvrir tous les éléments entrant dans la performance des enseignants. Elle met plutôt en évidence les domaines dans lesquels des décisions importantes doivent être prises, celles qui ont les plus grandes conséquences sur l'utilisation des ressources nationales et étrangères pour soutenir l'apprentissage par l'enseignement.



En soi, ce document devrait fournir des orientations utiles, même s'il comporte des domaines communs avec des plans sectoriels de l'éducation. Les deux autres notes d'orientation portent sur les manuels scolaires et les écoles. Ces trois domaines sont évidemment liés, mais des gains d'efficacité importants peuvent être réalisés pour chacun d'entre eux individuellement.

Tout au long de cette note d'orientation, qui s'adresse aux décideurs politiques des pays partenaires, l'accent est mis sur l'aspect pratique et les choix qui doivent être faits. Le thème récurrent est la difficulté à assurer un enseignement efficace et équitable pour tous. S'il est difficile d'apporter une solution définitive à ces problématiques, il est clair que les choix qui sont faits à leur sujet peuvent avoir des conséquences importantes sur l'apprentissage. La présente note vise à favoriser une discussion, un examen et un dialogue productifs concernant ces questions importantes. ◀

RÉFÉRENCES

- Albert, Jose Ramon G. "Improving Teacher Deployment Practices in the Philippines." Policy Note 2012-02, Philippine Institute for Development Studies, Makati City, Philippines, 2012. <https://pidswebs.pids.gov.ph/ris/pn/pidspn1202.pdf>.
- Aslam, Monazza, Shenila Rawal, Geeta Kingdon, Bob Moon, Rukmini Banerji, Sushmita Das, Manjistha Banerji, and Shailendra K. Sharma. *Reforms to Increase Teacher Effectiveness in Developing Countries*. Systematic Review. London: Institute of Education, 2016.
- Azim Premji Foundation Research Group. *Teacher Absenteeism Study*. Azim Premji University Field Studies in Education Series. Bengaluru: Azim Premji Foundation, 2017.
- Abigail Barr, Frederick Mugisha, Pieter Serneels, and Andrew Zeitlin. "Information and Collective Action in Community-Based Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda." Unpublished, 2013.
- Benson, Carole. "The Importance of Mother Tongue-Based Schooling for Educational Quality." Paper commissioned for the *EFA Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative*, UNESCO, Paris, 2004.
- Béteille, Tara, and David K. Evans. *Successful Teachers, Successful Students: Recruiting and Supporting Society's Most Critical Profession*. Washington, DC: World Bank, 2019.
- Bold, Tessa, Deon Filmer, Gayle Martin, Ezequiel Molina, Christophe Rockmore, Brian Stacy, Jakob Svensson, and Waly Wane. "What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa." Policy Research Working Paper 7956, World Bank, Washington, DC, 2017.
- Bruns, Barbara, and Jacques Luque. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank, 2015.
- Carvalho, Shelby, and Susannah Hares. "The Economic Shock of COVID-19 May Hit Private School and Contract Teachers Hardest." *Policy Blogs*, Center for Global Development, November 24, 2020. <https://www.cgdev.org/blog/economic-shock-covid-19-may-hit-private-school-and-contract-teachers-hardest>.
- Chetty, Raj, John Friedman, and Jonah Rockoff. "Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood." *American Economic Review* 104, no. 9 (2014): 2593-632.
- Chudgar, Amita, Madhur Chandra, and Ayesha Razzaque. "Alternative Forms of Teacher Hiring in Developing Countries and Its Implications: A Review of Literature." *Teaching and Teacher Education* 37 (2014): 150-61. doi: 10.1016/j.tate.2013.10.009.
- Cilliers, Jacobus, Brahm Fleisch, Cas Prinsloo, and Stephen Taylor. "Experimental Comparison of Centralized Training and In-Classroom Coaching." RISE Working Paper 18/024, Research on Improving Systems of Education Programme, Oxford, England, 2018.
- Crawford, Lee, and Susannah Hares. "There's a Global School Sexual Violence Crisis and We Don't Know Enough About It." *Policy Blogs*, Center for Global Development, March 6, 2020. <https://www.cgdev.org/blog/theres-global-school-sexual-violence-crisis-and-we-dont-know-enough-about-it>.

- Darling-Hammond, Linda. *Creating a Comprehensive System for Evaluating and Supporting Effective Teaching*. Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education, 2012.
- Duflo, Esther, Pascaline Dupas, and Michael Kremer. "Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya." *American Economic Review* 101, no. 5 (2011): 1739–74.
- Duthilleul, Yael. *Lessons Learnt in the Use of 'Contract' Teachers*. Paris: International Institute for Educational Planning, 2005.
- Education Commission. *Innovative Education Workforce Analysis for More Equitable Education in Sierra Leone*. Education Workforce Initiative: Country Report. New York: Education Commission, 2020. <https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2020/10/2020-EC-Country-Report-Sierra-Leone.pdf>
- Education Commission. *Transforming the Education Workforce: Learning Teams for a Learning Generation*. New York: Education Commission, 2019.
- Evans, David, and Alexis Le Nestour. "Are Female Teachers Better for Girls' Education?" *Policy Blogs*, Center for Global Development, May 23, 2019. <https://www.cgdev.org/blog/are-female-teachers-better-girls-education>.
- Evans, David K., and Fei Yuan. "What We Learn about Girls' Education from Interventions That Do Not Focus on Girls." CGD Working Paper 513, Center for Global Development, Washington, DC, 2019. <https://www.cgdev.org/publication/what-we-learn-about-girls-education-interventions-do-not-focus-on-girls>.
- Evans, David K., and Fei Yuan. "Working Conditions of Teachers in Low- and Middle-Income Countries." Background paper for the *World Development Report 2018: Realizing the Promise of Education for Development*, World Bank, Washington, DC, unpublished.
- Evans, David K., Fei Yuan, and Deon Filmer. "Are Teachers in Africa Poorly Paid? Evidence from 15 Countries." CGD Working Paper 538, Center for Global Development, Washington, DC, 2020. <https://www.cgdev.org/publication/are-teachers-africa-poorly-paid-evidence-15-countries>.
- Filmer, Deon, Ezequiel Molina, and Waly Wane. "Identifying Effective Teachers: Lessons from Four Classroom Observation Tools." Policy Research Working Paper 9365, World Bank, Washington, DC, 2020. <http://documents.worldbank.org/curated/en/215241598376994051/identifying-effective-teachers-lessons-from-four-classroom-observation-tools>.
- Ganimian, Alejandro J., Emiliana Vegas, and Frederick M. Hess. *Realizing the Promise: How Can Education Technology Improve Learning for All?* Washington, DC: Brookings Institution, 2020.
- GPE (Global Partnership for Education). "Disability and Inclusive Education: A Stocktake of Education Sector Plans and GPE-Funded Grants." Working Paper 3, Global Partnership for Education, Washington, DC, 2018. <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2018-07-gpe-disability-working-paper.pdf>.
- GPE. *Guidance for Developing Gender-Responsive Education Sector Plans*. Washington, DC: Global Partnership for Education, 2017. <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2018-02-gpe-guidance-gender-responsive-esp.pdf>.
- GPE. *Results Report 2019*. Washington, DC: Global Partnership for Education, 2019. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2019>.
- Hammond, Alicia, Eliana Rubiano Matulevich, Kathleen Beegle, and Sai Krishna Kumaraswamy. *The Equality Equation: Advancing the Participation of Women and Girls in STEM*. Washington, DC: World Bank, 2020.

- IDinsight. *Impact of STIR's Programming on Teacher Motivation and Student Learning: Endline Report*. IDinsight, 2018.
- Kelleher, Fatimah. *Women and the Teaching Profession: Exploring the Feminisation Debate*. London and Paris: Commonwealth Secretariat and UNESCO, 2011.
- Le Nestour, Alexis, and Laura Moscoviz. "Six Things You Should Know about Female Teachers." *Policy Blogs*, Center for Global Development, March 6, 2020. <https://www.cgdev.org/blog/six-things-you-should-know-about-female-teachers>.
- Lewis, Maureen, and Gunilla Pettersson Gelande. "Governance in Education: Raising Performance." Human Development Network Working Paper, World Bank, Washington, DC, 2009.
- Lockheed, Marianne, and Adriaan Verspoor. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Oxford: World Bank/OUP, 1991.
- Mackintosh, Alasdair, Ana Ramirez, Paul Atherton, Victoria Collis, Miriam Mason-Sesay, and Claudius Bart-Williams. *Education Workforce Spatial Analysis in Sierra Leone*. New York: Education Commission, 2020.
- Malawi, Ministry of Education, Science and Technology. *National Education Standards: Primary and Secondary Education*. Lilongwe: Ministry of Education, Science and Technology, 2015. <http://www.csecmalawi.org/resources/REVISED-NATIONAL-EDUCATION-STANDARDS.pdf>.
- Masdeu Navarro, Francesc. "Learning Support Staff: A Literature Review." OECD Education Working Papers 125, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2015.
- McAleavy, Tony, Alex Hall-Chen, Sarah Horrocks, and Anna Riggall. *Technology-Supported Professional Development for Teachers: Lessons from Developing Countries*. Reading, England: Education Development Trust, 2018.
- Mergia, Aemiro Tadesse. "Education of Children and Youth with Disabilities in the Ethiopian School System." *International Journal of Scientific and Research Publications* 10, no. 4 (April 2020): 732–42.
- Mott MacDonald. "Transforming Teacher Education and Learning: Evidence of Impact from Ghana." Presentation at Comparative and International Education Society, Mexico City, March 25–29, 2018.
- Mpungose, Jabulani E., and Thengani H. Ngwenya. "Managing Teacher Performance and Its Appraisal: Dilemmas of School Principals." *Problems of Education in the 21st Century* 62 (2014): 74–85.
- Mulkeen, Aidan. *Teachers in Anglophone Africa: Issues in Teacher Supply, Training, and Management*. Washington, DC: World Bank, 2009.
- Mulkeen, Aidan, William Ratteree, and Ilse Voss-Lengnik. *Teachers and Teacher Policy in Primary and Secondary Education*. Discussion Paper Education. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2017.
- Muralidharan, Karthik, and Venkatesh Sundararaman. "Contract Teachers: Experimental Evidence from India." Mimeo, UC San Diego, 2013.
- National Teaching Council. *Guidelines and Procedures for the Licensure Examination for Teachers: General Guidelines*. Accra, Ghana: National Teaching Council, n.d. <https://ntc.gov.gh/downloads/Examination%20guidelines%20and%20%20%20procedures.pdf>.
- Ogando Portela, María José, and Paul Atherton. "Outsmarting Your Parents: Being a First-Generation Learner in Developing Countries." *Review of Development Economics* 24, no. 4 (October 2020): 1237–55.

- Ogando Portela, María José, and Kirrily Pells. "Corporal Punishment in Schools: Longitudinal Evidence from Ethiopia, India, Peru, and Viet Nam." Office of Research–Innocenti Discussion Paper No. 2015–02, UNICEF, Florence, 2015.
- Perlman Robinson, Jenny, Rebecca Winthrop, and Eileen McGivney. *Millions Learning: Scaling Up Quality Education in Developing Countries*. Washington, DC: Brookings Institution, 2016.
- Pro-femmes Twese Hamwe, and VSO Rwanda, 2012. *Gender Equality in Teaching and Education Management*. Kigali: VSO Rwanda, 2012. https://www.vsointernational.org/sites/default/files/vso-rwanda-gender-equality-in-teaching-education-report_tcm76-40787.pdf.
- Sierra Leone, Ministry of Basic and Senior Secondary Education. *2019 Annual Schools Census Report*. Freetown: Ministry of Basic and Senior Secondary Education, 2019.
- Taylor, Nick, Roger Deacon, and Natasha Robinson. "Secondary Level Teacher Education in Sub-Saharan Africa: Teacher Preparation and Support." Background paper prepared by JET Education Services for the report *Secondary Education in Africa: Preparing Youth for the Future of Work*, Mastercard Foundation, Toronto, 2019.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). *Global Education Monitoring Report 2017/8: Accountability in Education; Meeting Our Commitments*. Paris: UNESCO, 2017. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259338>.
- UNESCO. *Global Education Monitoring Report Gender Review 2018: Meeting Our Commitments to Gender Equality in Education*. Paris: UNESCO, 2018. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261593>.
- UNESCO. *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education; All Means All*. Paris: UNESCO, 2020.
- UNESCO, and McKinsey. *COVID-19 Response – Remediation: Helping Students Catch Up on Lost Learning, with a Focus on Closing Equity Gaps*. In support of Covid-19 Global Education Coalition Launched by UNESCO. Paris: UNESCO, 2020.
- UNESCO, and the Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean. *Critical Issues for Formulating New Teacher Policies in Latin America and the Caribbean: The Current Debate*. Paris: UNESCO, 2015. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243639>.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). *A World Ready to Learn: Prioritizing Quality Early Childhood Education*. New York: UNICEF, 2019.
- United Nations. *Policy Brief: Education during COVID-19 and Beyond*. New York: United Nations, 2020.

BUREAUX

Washington

701 18th St NW
2^e étage
Washington, DC 20006
États-Unis

Paris

6 Avenue d'Iena
75116 Paris
France

Bruxelles

Avenue Marnix 17, 2^e étage
B-1000, Bruxelles
Belgique

CONTACT

Courriel : information@globalpartnership.org



Photo de couverture : Un élève de cinquième année lit à haute voix devant la classe sous le regard de son enseignante Khammanh Ladavone. École primaire de Somsanouk, district de Pak Ou, RDP lao.
GPE/Kelley Lynch