



BANQUE MONDIALE

**Association
pour le développement de
l'éducation en Afrique (ADEA)**

**Ministère de l'Éducation
Nationale du Mali**

Conférence sur les Enseignants Non-Fonctionnaires

21 au 23 novembre 2004, Bamako, Mali

co-organisée par l'ADEA, la Banque Mondiale, l'Internationale de l'Éducation et
le Ministère de l'Éducation Nationale de Mali

Expériences Internationales sur les Enseignants Contractuels et leur Impact sur les Objectifs de l'Éducation Pour Tous :

Le cas du Cambodge, de l'Inde et du Nicaragua Rapport de synthèse

*par Yael Duthilleul
IIEP - International Institute for Educational Planning*

Introduction

On reconnaît de plus en plus, sur le plan international, que l'insuffisance d'enseignants qualifiés peut mettre en danger la réalisation de l'objectif de l'Education Pour Tous de faire en sorte que d'ici 2015, tous les enfants accèdent à un enseignement primaire de qualité et le suivent jusqu'à son terme. Le Rapport Mondial de Suivi sur l'EPT de 2002 indiquait déjà que 15 à 35 millions de nouveaux enseignants du primaire étaient nécessaires, ce qui représentait une augmentation de 6 à 14% par rapport aux chiffres du milieu des années 1990. Le nombre d'enseignants requis varie considérablement selon les régions mais il est plus élevé pour l'Afrique Sub-Saharienne et l'Asie du Sud et de l'Ouest où l'on trouve le plus grand nombre d'enfants non scolarisés.

Le problème de la quantité d'enseignants est aggravé par celui du manque de qualifications appropriées d'un grand nombre de ceux qui se trouvent déjà dans le système. Selon les données rapportées dans les Indicateurs du Développement Mondial (2004), entre un cinquième et un tiers des enseignants du primaire de l'Amérique Latine, de l'Afrique Sub-Saharienne, et de l'Asie du Sud et de l'Ouest n'ont pas été formés à leur emploi. Assurer qu'un nombre suffisant d'enseignants soit disponible, représente également une charge supplémentaire pour le budget des gouvernements. Le salaire des enseignants représente la plus large part des dépenses d'éducation dans la majorité des pays, mais dans les pays à bas et à moyens revenus, les salaires peuvent constituer 80-90% des dépenses de l'enseignement primaire (RDM, 2004).

Etant donnée la double pression de l'augmentation des effectifs et des contraintes budgétaires, certains pays en développement ont essayé de résoudre les problèmes de pénurie en recrutant des enseignants additionnels selon des dispositions contractuelles différentes de celles régissant les enseignants permanents fonctionnaires, selon lesquelles ils sont généralement moins payés et dépourvus d'avantages complémentaires. D'autres ont engagé des réformes de décentralisation qui donnent aux écoles le pouvoir de recruter et de renvoyer leurs enseignants et de leur offrir des incitations financières additionnelles ainsi qu'un soutien pédagogique régulier. D'autres encore n'ont pas fait grand chose, obligeant ainsi les communautés à recruter leurs propres enseignants, sans cadre réglementaire national.

Si la logique de rendre l'école accessible à plus d'élèves à un coût moindre peut être attrayant pour des gouvernements aux ressources limitées, l'importance d'assurer un apprentissage de qualité à tous les élèves pose la nécessité d'évaluer l'impact de ces politiques sur le terrain. Le but du présent document est de contribuer au débat en cours dans les pays de l'Afrique de l'Ouest sur l'impact des enseignants contractuels sur le système éducatif, en leur apportant l'expérience d'autres parties du monde. Le document résume les trois études de cas du Cambodge, l'Inde et le Nicaragua et prend en compte aussi de deux monographies sur les réformes en Angleterre et en Suède et une revue de la littérature commanditées par l'Institut International de Planification de l'Education (IIPÉ) et financées par un Fonds Fiduciaire Norvégien géré par la Banque Mondiale.

L'article se concentre sur les leçons tirées de l'expérience du Cambodge, de l'Inde et du Nicaragua en matière d'enseignants contractuels. Ces pays ont été choisis en raison de leur expérience unique et différente dans l'utilisation d'enseignants contractuels bien qu'ils partagent les mêmes soucis et les mêmes contraintes en termes d'amélioration de l'accès, de la qualité et de l'équité.

Au Cambodge (Geeves et Bredenberg, 2004), les enseignants contractuels ont été utilisés pour remédier au manque d'enseignants dans les zones rurales et éloignées entre 1996 et 2001. Au maximum de leur nombre en 2001, ils représentaient 10% du total des enseignants du primaire. Ces contractuels ont été recrutés par les directeurs d'école sur la base de ressources allouées à cette fin par le gouvernement. Récemment cependant, le gouvernement a opéré un revirement de sa politique et favorise maintenant le recrutement d'un plus grand nombre d'élèves-maîtres provenant de régions reculées, redéploie les enseignants et le personnel non-enseignant vers les zones éloignées, et augmente la pratique du double flux pour faire face à l'augmentation de l'accès. Le présent document présentera l'impact de ces changements.

En Inde (Govinda et Joséphine, 2004), les enseignants contractuels (ou para-enseignants comme on préfère les appeler) ont été utilisés depuis le milieu des années 1990 pour l'éducation non-formelle des enfants non scolarisés et afin, également, d'augmenter l'accès dans les zones reculées où il n'y avait pas assez d'enfants pour permettre l'ouverture d'une école formelle. Cependant, depuis la fin des années 1990, la nécessité d'augmenter l'accès et l'état limité des ressources ont favorisé l'utilisation d'enseignants contractuels dans les écoles primaires formelles, au point d'y remplacer la nomination d'enseignants fonctionnaires. Les raisons de ce changement et les premiers résultats de cette expérience dans l'Uttar Pradesh sont ici présentés.

Au Nicaragua (Castro, 2004), la décentralisation de l'éducation et l'autonomie des écoles ont été encouragées dans les années 1990 comme un des éléments clés destiné à améliorer la qualité et l'efficacité. Les enseignants travaillant dans les deux types d'écoles, écoles gérées par le niveau central ou écoles à gestion autonome, ont le même statut légal, mais ceux appartenant aux écoles autonomes sont recrutés par le Conseil d'Ecole plutôt que par le Ministère de l'Education et reçoivent une motivation financière additionnelle sur la base de leur performance. En 2002, environ un tiers des écoles primaires et secondaires regroupant plus de la moitié des effectifs scolaires étaient devenues autonomes. Le Ministère de l'Education pense que toutes les écoles publiques le seront en 2005.

Sur la base de ces expériences et des tendances internationales dans le recrutement et la contractualisation des enseignants, des conclusions seront tirées avec leurs implications pour les pays de l'Afrique de l'Ouest. On trouvera dans les sections suivantes une présentation plus détaillée de chaque cas étudié.

Le Cambodge

On peut dire que les enseignants contractuels ont une assez longue histoire au Cambodge. Lorsque le système a réouvert les écoles en 1979 après la période tragique du régime Khmer Rouge, la pénurie d'enseignants a conduit le gouvernement à s'appuyer sur un recrutement massif de volontaires pour pourvoir les salles de classe en personnel. A cette époque, toute personne sachant lire et écrire pouvait être nommée pour enseigner après une formation accélérée sur le lieu de travail. Dans les dernières années de 1980 et au début des années 1990, ces enseignants au niveau d'éducation minimal ont reçu, de façon massive mais sur une courte durée, des formations continues. Ce processus a mené à une certification sur une grande échelle et a facilité leur intégration dans la fonction publique comme « enseignants certifiés sur équivalence ». Progressivement, dix huit centres de formation d'enseignants du primaire ont été installés dans les vingt-quatre provinces et ont commencé à produire des « enseignants à formation pédagogique ». Au début, sept ans d'éducation de base seulement étaient requis pour intégrer le programme d'une année. Puis, petit à petit, le programme a été amélioré pour

arriver, en 1998, à la formule de 12 + 2 qui est la norme actuelle. Aujourd'hui, environ 70% des 49 603 instituteurs ont le niveau de fin du premier cycle du secondaire.

A la fin des années 1990, de graves pénuries d'enseignants ont de nouveau caractérisé le système éducatif. La différence entre le nombre de classes et le nombre d'instituteurs est passée de 2 161 - soit environ 5% du corps enseignant - en 1997 à 4 840 en 1997 et 7 209 en 1999. En 2003, la différence était de 11 382 (soit environ 23% du corps enseignant du primaire), en légère baisse après le maximum de 2001. Ce sont les régions rurales et reculées qui ont connu ces pénuries.

Les pénuries de la fin de la décennie 1990 étaient la conséquence d'une combinaison de différents facteurs. Premièrement, la fin progressive des conflits au Cambodge après les élections de 1993 et la réintégration des zones auparavant peu sûres ont eu comme résultat un accroissement du nombre d'écoles et d'élèves dans le système, ce qui a augmenté la demande d'enseignants. Deuxièmement, en 1994, les conditions requises pour l'admission dans une institution de formation de maîtres ont changé. Un niveau de 11 années d'études au lieu de 8 était désormais exigé des candidats. Ce changement était tout à fait justifié par un souci de qualité, mais ses conséquences sur le recrutement ont été sous-estimées, en particulier dans les régions rurales et éloignées où les étudiants ne pouvaient pas suivre des études jusqu'à la fin du second cycle du secondaire. Le résultat fut que les candidats des villes étaient beaucoup plus nombreux. Troisièmement, en 1996, l'obligation faite aux enseignants de partir à la retraite à l'âge de 55 ans (plus tard reculée à 60 ans) a été appliquée et a mené à la perte de nombreux enseignants. Enfin, le succès de l'axe en faveur des pauvres de la politique du gouvernement depuis l'année 2000 a accéléré la scolarisation dans le primaire, faisant passer de 83% le taux net de scolarisation à 90% en 2004, et a intensifié la pénurie.

Le gouvernement a réintroduit la pratique de nomination directe d'enseignants contractuels en 1997 comme stratégie d'urgence pour faire face à ces pénuries. Les enseignants contractuels étaient recrutés directement par le directeur d'école et payés par l'Etat dans le cadre d'un contrat à durée déterminée d'une année. Leur salaire équivaut aujourd'hui à 25 USD par mois, à peu près le même que celui d'un enseignant fonctionnaire sans personnes à charge, à la différence que les enseignants contractuels n'ont pas d'avantages complémentaires et ne sont pas payés mensuellement mais en tranches, au bout de 9 ou 12 mois. Le salaire annuel d'un enseignant représente environ 1,1 fois le PNB par habitant.

Ces enseignants contractuels embauchés depuis 1997 étaient dans une large majorité (i) d'anciens enseignants qui avaient récemment été mis à la retraite à 55 ans ; (ii) des personnes plus jeunes qui avaient fait des études jusqu'à la fin du secondaire mais n'avaient pas nécessairement réussi aux examens ; et (iii) de jeunes étudiants provenant des régions reculées qui sont allés au terme de la 8^{ème} année d'études scolaires. Dans les régions qui venaient d'être réintégrées, il n'y avait pas d'anciens enseignants disponibles. Aussi le gouvernement a dû s'appuyer sur des ressources locales, des personnes au niveau d'éducation peu élevé et sans formation pédagogique, et sur des jeunes venant de provinces éloignées qui sont allés jusqu'à la fin de la 9^{ème} année d'études et qui étaient attirés dans ces régions par la perspective d'opportunités économiques. Dans les zones très éloignées, les contractuels étaient souvent des minorités ethniques au niveau d'éducation très bas mais qui pouvaient travailler avec les enfants dans leur propre langue et qui avaient la confiance des parents. Chose surprenante, les enseignants contractuels n'étaient pas éligibles dans les sessions de formation continue et on ne les autorisait même pas à participer aux programmes de formation sur les nouveaux manuels et programmes scolaires.

Ces enseignants contractuels ont joué un rôle clé en aidant le gouvernement à faire face au problème des pénuries à la fin de la décennie 1990 dans les zones rurales. Ils constituaient aussi un mécanisme utile au gouvernement pour répondre aux nécessités politiques dans le cas des zones reculées et de réintégration, où il n'y avait pas d'autres ressources humaines disponibles. Ils ont rempli tous les postes vacants identifiés en 1997 et 85% d'entre eux en 1998. En 1999 et 2000, les enseignants contractuels couvraient respectivement 40% et 36% du déficit en enseignants pour ces années. Leur nombre atteignit son niveau le plus élevé en 2001 avec 4 214 enseignants recrutés, représentant environ 10% de la totalité du corps enseignant, même s'ils ne couvraient alors que 32% du déficit de cette année-là (13 044). 82% d'entre eux étaient en poste dans les zones rurales et 11% dans les parties les plus reculées du pays.

Dans de nombreux cas, les enseignants contractuels étaient d'anciens enseignants partis à la retraite, aussi, leur niveau d'éducation ne pouvait pas être contesté. Dans certains cas, le niveau d'éducation des jeunes enseignants contractuels recrutés était plus élevé que celui du petit nombre d'enseignants permanents de la région qui eux, faisaient partie de ces enseignants nommés après 1979 avec un niveau d'éducation minimal. Dans les régions très reculées des minorités ethniques, ils étaient les seuls à pouvoir travailler avec les enfants mieux que des enseignants certifiés venus d'ailleurs.

Cependant, le gouvernement décida de ré-orienter son intervention politique vers une meilleure qualité et une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources existantes, et le nombre des enseignants contractuels a diminué de façon importante ces dernières années. Il ne restait plus que 1 152 contractuels en 2003, représentant moins de 2,5% des enseignants. Ce changement de politique était fondé sur une logique d'amélioration de la qualité et de l'efficacité, et suscité également par des soucis liés aux pratiques de corruption dans la nomination des enseignants contractuels. Sur ce dernier point, il y a eu quelques cas fortement médiatisés qui ont causé l'embarras du Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. Il y a eu des rapports sur des frais non officiels déduits des paiements dus aux enseignants, l'intégration dans la fonction publique sur paiement d'une large somme, et le redéploiement d'enseignants de zones indésirables vers des zones plus recherchées après paiement d'un « tarif » - et dans ces cas-là, le déficit était comblé par des enseignants contractuels.

Les mesures introduites pour améliorer la qualité et l'efficacité comprenaient (i) le redéploiement de personnel non-enseignant vers des postes d'enseignants; (ii) le redéploiement des enseignants certifiés en surnombre vers les régions déficitaires et l'affectation des enseignants récemment diplômés dans les régions déficitaires; (iii) le double flux; (iv) des mesures spécifiques de recrutement d'enseignants pour les régions spéciales; (v) l'augmentation de la taille de la classe.

Le redéploiement du personnel non enseignant (directeurs d'école, adjoints des directeurs, secrétaires et bibliothécaires) vers des postes d'enseignants n'a pas produit les résultats escomptés, en partie en raison d'un effort parallèle destiné à renforcer le rôle des chefs d'établissement en contradiction avec le principe de leur redéploiement vers les salles de classe. Il n'y a pas de chiffres officiels sur le nombre de ce personnel non-enseignant revenu à des fonctions d'enseignant en salle, mais le nombre total du personnel non-enseignant est resté relativement stable, et la part de l'ensemble du personnel qu'il représente n'est passée que de 22% en 1999 à 19,5% en 2003, au lieu des 15% attendus comme résultat de cette politique.

Il y a eu, depuis 2001, des redéploiements d'enseignants des zones où ils sont en surnombre vers les zones où la demande est élevée, mais pas du niveau attendu, en dépit des incitations financières offertes (de 75 à 375 USD) et des importantes prévisions budgétaires. Il y a eu environ 2 000 redéploiements (sur les 4 435 prévus initialement) et la plupart entre des écoles d'une même commune ou d'un même district. Il s'est avéré difficile d'attirer et de retenir les enseignants dans les régions reculées malgré les motivations financières.

Le double flux est devenu la principale stratégie du gouvernement pour résoudre le problème de la pénurie d'enseignants. Le nombre d'enseignants travaillant en double flux a augmenté de 2 300 enseignants travaillant en double flux en 1997 à plus de 12 000 en 2003. La pratique du double flux a eu des conséquences très négatives sur la vie des enseignants. Les enseignants Cambodgiens avaient l'habitude de travailler une demi-journée à l'école et d'utiliser l'autre demi-journée pour augmenter leurs revenus par un autre emploi ou en travaillant à la ferme. Le double flux impliquait la perte de ce revenu supplémentaire pour faire place à un second salaire qu'ils ne recevaient qu'à la fin de l'année scolaire. Le double flux devint impopulaire dans les écoles rurales, surtout parce que les paiements étaient toujours en retard et sujets à des réductions. Les enseignants ont commencé à développer des stratégies alternatives pour y remédier : combiner deux classes d'un même niveau en une seule classe, diviser par deux les horaires de chaque classe ou sous-contracter l'enseignement d'une des deux classes à quelqu'un d'autre (réintroduisant ainsi de facto des enseignants contractuels qui n'étaient pas responsables). Aucune de ces mesures n'a contribué à améliorer la qualité que la suppression des enseignants contractuels essayait de réaliser.

Afin d'augmenter le nombre de candidats aux programmes de formation d'enseignants venant des régions éloignées, les conditions d'admission ont été ajustées, permettant aux candidats de régions déterminées où les possibilités de suivre des études du second cycle du secondaire étaient inexistantes ou limitées, de s'inscrire avec seulement 9 années d'études. Il y a déjà eu quatre promotions d'étudiants de 9 années d'études et le taux de promotion et de rétention dans les programmes de formation est le même que celui des candidats de 12 années d'études, bien qu'il n'y ait pas d'information sur leur performance en classe. Les étudiants admis avec 9 années d'études représentent maintenant environ un tiers des effectifs d'élèves-maîtres, quoique le nombre total des élèves-maîtres provenant des régions reculées soit plus élevé encore. Il a été entendu qu'à la fin de leurs études, ces candidats seront affectés dans leur propre village dans ces régions éloignées où ils pourront compter sur le soutien familial et social nécessaire pour y rester en poste.

En 2002 le ratio d'élèves par classe a été augmenté de 45 :1 à 50 :1 dans un autre essai d'améliorer l'efficacité et d'enseigner à plus d'élèves avec moins d'enseignants. Cependant il y a eu de la résistance contre la mise en œuvre de cette politique, considérée comme incompatible avec l'objectif de qualité qui est également supposé guider la réforme.

Sur la base de l'expérience des dernières années, une des politiques les plus prometteuses pour traiter du problème de la pénurie d'enseignants paraît être celle d'attirer les candidats élèves-maîtres venant des régions rurales et reculées et de les former pour qu'ils deviennent les enseignants de leur région d'origine. Cette politique peut avoir plus de chance de succès auprès des candidates, plus enclines à rester dans leur village. Alors que la politique actuelle d'abaisser le niveau d'études requis à l'admission aux programmes de formation ne s'applique qu'à six provinces, on parle de l'étendre à d'autres régions rurales et éloignées. La difficulté demeure pour les zones des minorités ethniques où il est plus probable que les approches bi-

linguales et la flexibilité dans la formation des enseignants apporteront les solutions nécessaires.

L'Inde

Le système éducatif de l'Inde se développe depuis les années 1950 et a connu une expansion particulière ces 15 dernières années avec le lancement de programmes spéciaux et d'interventions visant la réalisation des objectifs de l'EPT. De 200 000 écoles environ en 1950, le système d'éducation en comprend plus de 800 000 en 2004, et les effectifs sont passés de 22,3 millions à 155,7 millions dans l'enseignement primaire. Malgré tous ces efforts, on estime à 42 millions le nombre d'enfants d'âge scolaire qui ne fréquentent pas l'école et à environ 40% des admis en première année d'études abandonnent sans parvenir à la fin du cycle primaire de cinq ans. La demande de places à l'école et d'enseignants n'est pas uniforme à travers les différents Etats : 75% des 42 millions d'enfants non scolarisés sont concentrés dans 6 Etats. Ces Etats sont généralement les plus pauvres et ainsi, dépendent des ressources du gouvernement central pour toute amélioration de l'éducation. Compte tenu de ces contraintes, le recrutement d'enseignants sur la base d'un contrat est considéré comme une solution qui n'entraîne pas de lourds coûts récurrents pour le budget de l'Etat et permet des économies puisque les enseignants contractuels (ou para-enseignants comme on les appelle en Inde) sont moins rémunérés que les enseignants fonctionnaires. Le nombre des para-enseignants dans le système a plus que doublé ces dernières années (il est estimé à environ 500 000 aujourd'hui) et on s'attend à ce que la tendance se poursuive. Cependant, comme leur salaire ne figure pas dans le budget soldes du gouvernement, il n'y a pas de statistiques officielles faisant systématiquement état de leur présence au sein du système.

La structure fédérale du système de gouvernance de l'Inde laisse aux gouvernements des différents Etats la responsabilité de la formulation des règles et réglementations concernant le recrutement et les conditions d'emploi des enseignants et des para-enseignants, ce qui peut expliquer la grande variété qui existe en la matière. En outre, la vague de décentralisation qui a commencé au milieu des années 1990 a ouvert la voie à la possibilité de décentraliser le système de gestion des enseignants et a abouti à des variations considérables dans les conditions d'emploi des enseignants nommés par les organes locaux de gouvernement autonome. C'est dans ces tendances que se trouve l'origine des politiques et des pratiques relatives aux para-enseignants.

En dépit de cette structure, le gouvernement national joue un rôle clé dans le processus pour atteindre l'objectif d'éducation élémentaire universel, par les ressources qu'il alloue à travers des interventions à grande échelle comme le Programme d'Education Primaire des Districts (*District Primary Education Program – DPEP*) des années 1990 et, à sa suite, la Campagne en Faveur de l'Education Pour Tous ou *Sarva Shiksha Abhiyan (SSA)*. Le développement de l'utilisation des para-enseignants pour remplir les postes de fonctionnaires vacants a été clairement soutenu par le gouvernement national. Des documents de politique nationale de la fin des années 1990, comme les recommandations de la Commission Nationale des Ministres de l'Education des Etats, présentent les para-enseignants comme la solution financièrement soutenable pour résoudre le problème des pénuries d'enseignants, non seulement dans les régions reculées et difficiles, mais dans l'ensemble du pays. Ces documents font également état du mécontentement à l'égard des enseignants fonctionnaires, de leur absentéisme, de leur manque de motivation et de leur manque de responsabilité auprès de la communauté.

Si l'utilisation des para-enseignants est un phénomène relativement nouveau en Inde, il y a eu des expériences antérieures dans quelques programmes d'éducation non-formelle qui employaient des enseignants locaux faiblement rémunérés pour travailler à mi-temps avec des enfants non scolarisés. La pratique de l'emploi d'enseignants sur une base contractuelle était déjà populaire en 1984 dans l'Himachal Pradesh, où ils étaient embauchés pour aider les écoles à maître unique du gouvernement à faire face à l'augmentation des effectifs et pour assurer l'accès à l'éducation dans les zones reculées où les instituteurs de la fonction publique ne voulaient pas aller. C'était aussi un moyen de fournir de l'emploi aux jeunes qui avaient de l'instruction. Au contraire de ces initiatives antérieures, les formules introduites à la fin de la décennie 1990 étaient clairement axées sur l'emploi des para-enseignants dans les écoles formelles où, autrement, des enseignants fonctionnaires à temps plein auraient été nommés.

Un examen minutieux des diverses formules en cours dans le pays révèle que les para-enseignants sont nommés dans deux types de situation. Dans un cas, les para-enseignants sont recrutés pour être affectés dans des écoles régulières. Ce schéma est en place dans six Etats depuis le lancement du DPEP et d'autres Etats les ont rejoints ces deux dernières années. Ces formules ont été créées pour (i) résoudre le problème de pénurie d'enseignants; (ii) pour lutter contre l'absentéisme des enseignants; (iii) pour réduire les ratios élèves/maître défavorables. L'expansion de cette formule est en train d'aboutir virtuellement à un arrêt du recrutement d'enseignants fonctionnaires dans certains Etats et à la nomination de para-enseignants à tous les postes vacants. Dans ce cas, les para-enseignants coexistent avec les enseignants fonctionnaires dans les écoles primaires.

Dans l'autre cas, les para-enseignants sont recrutés dans les régions reculées, montagneuses et isolées où, selon les normes en vigueur, les critères d'ouverture d'écoles complètes ne sont pas remplis. Certaines de ces écoles n'acceptent d'admettre que des élèves dans les deux premières années tandis que d'autres fonctionnent comme écoles à maître unique jusqu'à la cinquième année d'études. Toutes ces formules ont commencé à fonctionner dans les dernières années 1990 sous le DPEP et sont maintenant incorporées dans le SSA. Dans ce cas, l'emploi des para-enseignants est financé par les fonds venant du gouvernement central, et dans le cadre de l'objectif de l'accès universel mais non pas comme un moyen de préserver les ressources du gouvernement de l'Etat.

S'il n'y a pas de chiffres officiels rendant compte du nombre des para-enseignants employés actuellement, il est clair que ce nombre a régulièrement augmenté ces dernières années. Une enquête récente montre aussi d'importantes variations dans le recours aux para-enseignants dans les principaux Etats de l'Inde, Gurajat venant en première position avec 43% des instituteurs ruraux et 14% des instituteurs urbains étant des para-enseignants.

Le leadership de la communauté locale joue un rôle important dans le recrutement des para-enseignants dans la majorité des Etats. Le salaire payé aux para-enseignants est très variable selon les Etats, allant de 900 Roupies à 3 500 Roupies dans les zones urbaines et avoisinant 1 000 roupies par mois dans les zones reculées, ce qui équivaut à environ 100 USD, et représente 2,5 du PNB par habitant sur une année. La nomination des para-enseignants se fait sur une base annuelle et peut être renouvelée si leur performance est satisfaisante. Mais dans la pratique, il n'existe aucun cadre formel d'évaluation et la plupart des para-enseignants voient leur contrat renouvelé. La majorité des contrats sont établis par les organes locaux du village ou par les comités d'école, ce qui, tout en favorisant la responsabilisation, offre au gouvernement de l'Etat le moyen d'éviter les litiges possibles selon le principe du « à travail égal, salaire égal ». Certains Etats prévoient l'intégration des para-enseignants dans la fonction publique après une

durée minimum de service et l'atteinte du niveau d'études requis. Pourtant, comme les postes vacants sont occupés par des para-enseignants et ne sont pas ouverts à la fonction publique, ces dispositions deviennent moins pertinentes.

Dans la plupart des cas, les para-enseignants sont des résidents des localités de l'école et donc parlent la même langue que la communauté. Le niveau minimum d'éducation requis est de 12 ans, le même que celui des enseignants fonctionnaires, avec une exception pour les régions reculées pour lesquelles ces qualifications sont revues à la baisse. La différence majeure entre un enseignant fonctionnaire et un para-enseignant se trouve dans les deux années de formation initiale au métier requis pour le premier. A la place, on soumet les para-enseignants à un programme d'initiation de longueur variée avant leur affectation, et à quelques jours de formation continue durant l'année. Les programmes de formation ne semblent pas répondre suffisamment aux différents besoins des para-enseignants nommés dans les régions reculées.

En évaluant l'impact des para-enseignants sur l'apprentissage des élèves en Inde, il est important de garder à l'esprit que l'environnement d'apprentissage dans une école primaire ordinaire est loin d'être satisfaisant. Une étude récente rapporte que la plupart des leçons observées dans les classes tenues par des para-enseignants étaient basées sur les manuels scolaires. Les para-enseignants manquaient des compétences et du matériel de soutien pour travailler efficacement dans les classes multigrades, mais il en était de même des enseignants permanents. Les para-enseignants travaillent sous la direction et la supervision des chefs d'établissement et les inspections traitent les para-enseignants sur le même pied que les enseignants fonctionnaires permanents lorsqu'elles évaluent la performance d'une école. Dans la pratique cependant, la majorité des écoles ne connaît jamais de supervision, donc l'évaluation des para-enseignants ne fonctionne pas mieux que celle des enseignants permanents. La faiblesse de l'imputabilité et de l'évaluation des performances affectent les deux types d'enseignants de façon égale. Les résultats d'une petite étude sur les résultats de l'apprentissage dans des Etats employant des para-enseignants suggèrent que la performance globale des enfants dans les quatre projets évalués était médiocre et qu'il n'y avait rien de sensiblement différent dans les résultats des écoles à para-enseignants et les écoles primaires du gouvernement.

Un feedback des parties prenantes clés sur leur expérience dans l'utilisation des para-enseignants a été recueilli dans deux districts de l'Uttar Pradesh (UP). Les discussions ont porté sur le fait d'avoir des para-enseignants travaillant à côté d'enseignants permanents fonctionnaires dans les écoles primaires du gouvernement.

Les données ont révélé que 80% des para-enseignants embauchés dans l'Etat avaient des qualifications bien plus élevées que le minimum de 12 années d'études requises : 45% étaient titulaires de la Licence et 35% du Master. En général, toutes les parties prenantes rencontrées (para-enseignants, enseignants, chefs d'établissement, administrateurs locaux et membres de la Commission d'Education du Village – CEV) étaient satisfaites de la participation de la population locale dans le processus de sélection qui avait apporté un sens d'appropriation et de responsabilité au niveau de la communauté. La possibilité de recruter des personnes de la localité, qui parlaient la langue et le dialecte des enfants et des membres de la communauté, était vivement appréciée par presque toutes les personnes interrogées.

Malgré leur niveau d'éducation élevé, les para-enseignants rencontrés étaient unanimes dans leur demande de formation complémentaire et de soutien pour mener à bien leur tâche d'enseignement. Ils ont aussi suggéré que les programmes de formation différencient les

besoins des para-enseignants nouvellement nommés et de ceux dont le contrat a été renouvelé. En dépit de leur salaire moins élevé et de leur statut, les para-enseignants étaient satisfaits du fait d'avoir un emploi. Le CEV a confirmé que de nombreux candidats faisaient acte de candidature pour chaque poste. Quelques uns des para-enseignants rencontrés espéraient qu'ils seraient intégrés dans la fonction publique dans le futur.

Les discussions ont révélé que les para-enseignants avaient la responsabilité d'ouvrir et de fermer l'école tous les jours. Ils avaient aussi en charge le nettoyage et la maintenance des locaux. Ces tâches domestiques étaient considérées comme naturelles du fait qu'ils vivaient à proximité de l'école. Mais cela révélait aussi que les enseignants fonctionnaires venaient à l'école selon leur convenance et ne faisaient pas le travail que l'on attendait d'eux. La moitié des para-enseignants rencontrés disaient être impliqués dans des tâches administratives et environ 45% enseignaient aux élèves de 4^{ème} et 5^{ème} années, activités supposées être du ressort des enseignants fonctionnaires.

Les enseignants fonctionnaires rencontrés soutenaient la pratique de la nomination de para-enseignants et appréciaient le bon travail qu'ils accomplissaient, qui en fait, les soulageait de leurs tâches. Cependant, ils étaient les seuls à soulever des questions sur l'impact à long terme de cette pratique sur la qualité de la profession enseignante. La plupart des parties prenantes étaient focalisés sur les bénéfices immédiats de la formule et ne se posaient pas de question sur ses conséquences à long terme. Ils appréciaient les améliorations du fonctionnement de l'école, qui favorisaient l'augmentation de la scolarisation et une plus grande régularité dans l'assiduité des élèves. Les fonctionnaires locaux y voyaient une solution à l'absentéisme des enseignants et aux écoles non fonctionnelles. Le niveau d'éducation plus élevé que prévu des para-enseignants était apprécié et considéré comme un facteur clé pour maintenir la qualité. On avait la conviction que les compétences dont ils manquaient pourraient être améliorées par la formation en cours d'emploi.

Le Nicaragua

Le Nicaragua était, au début des années 1990, l'un des pays les plus pauvres d'Amérique Latine avec l'un des taux nets de scolarisation les plus bas de la région (TNS 75,4%). De par des taux d'abandon et de redoublement élevés, le progrès effectif de l'éducation a été faible : le niveau moyen d'éducation de la population était d'environ quatre années. Un tiers des enseignants du primaire n'avaient reçu aucune préparation au métier et la proportion était encore plus importante en milieu rural. La plupart des enseignants non accrédités (« empiricos ») étaient des diplômés de l'enseignement primaire recrutés par le Ministère de l'Education dans les années 1980 pour faire face à une importante augmentation des effectifs scolaires durant cette période. Pour les préparer à leur travail, ils avaient reçu une courte formation. Le financement du secteur était faible, avec seulement 42 USD de dépenses par élève du primaire par an et plus de 90% du budget de l'éducation du gouvernement dévolus aux dépenses courantes.

Afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du système, le gouvernement a, entre autres interventions, engagé une stratégie de décentralisation qui favorisait l'autonomie de l'école et introduisait des changements dans le contrat des enseignants. Les transferts budgétaires vers les écoles devenues autonomes ont été établis sur la base d'un coût unitaire par élève. Le Conseil d'Ecole, composé du directeur d'école, de représentants des enseignants et des parents, a été investi du pouvoir de contrôler ces ressources ainsi que les ressources additionnelles qu'il pouvait recueillir par ses propres efforts de levée de fonds. Il a aussi reçu le pouvoir de recruter

et de renvoyer les enseignants, dans le cadre de la législation en vigueur régissant les droits des enseignants. Il pouvait également leur offrir des incitations financières supplémentaires sur la base de leur performance.

On pensait que la participation des parents et de la communauté aux décisions relatives à la gestion de l'école susciterait, chez eux, un plus grand intérêt pour son succès, augmenterait la responsabilisation des enseignants et des administrateurs scolaires, et amènerait encore plus les parents et les communautés locales à apporter un soutien financier supplémentaire aux établissements. On s'attendait aussi à ce que, à travers ce modèle, le contrat social entre la famille, l'Etat et la société civile dans le domaine des services publics d'éducation, soit restauré. Initialement, on espérait que les ressources financières supplémentaires proviendraient de la collecte des frais de scolarité. Mais plus tard, lorsque les inscriptions des élèves dans les écoles autonomes ont commencé à diminuer, cet aspect de la réforme a été abandonné et les contributions financières sont devenues facultatives.

La réforme a débuté par une opération pilote en 1993 avec 20 écoles secondaires urbaines de grande taille qui se sont portées volontaires pour participer au programme. En 1995, des écoles primaires les ont rejointes. Le programme a été adapté pour permettre d'intégrer également de petites écoles rurales à travers la création d'un réseau d'écoles. En 2002, environ 37% des écoles primaires et secondaires regroupant presque 63% des élèves étaient devenues autonomes. Le Ministère espère qu'en 2005 toutes les écoles publiques auront intégré ce système.

Les enseignants recrutés par les Conseils d'Ecole dans les écoles autonomes ont le même statut légal que les enseignants appartenant aux écoles centralisées et reçoivent le même salaire de base. Cependant, les termes de leur contrat sont différents. Les enseignants recrutés par le Conseil d'Ecole sont à l'essai pendant un an avant que leur contrat ne devienne de durée indéterminée. Cette période d'essai peut être étendue à deux ans si la performance n'est pas jugée tout à fait satisfaisante par le Conseil d'Ecole. Les enseignants des écoles autonomes doivent enseigner à un minimum de 35 élèves par classe, alors qu'il n'y a pas de minimum fixé pour les écoles centralisées. En fait, ce chiffre est généralement plus élevé en milieu urbain où le ratio est de 42 élèves pour 1 enseignant dans les écoles primaires et 49 :1 dans les écoles secondaires (contre respectivement 36 :1 et 40 :1 dans les écoles centralisées). Les enseignants des écoles autonomes bénéficient, de la part du chef d'établissement, d'une supervision et d'un soutien technique plus étroit que leurs collègues des écoles centralisées. De plus, les enseignants des écoles autonomes peuvent recevoir, en sus de leur salaire de base, une récompense financière sur la base de leur performance. L'un des types de motivation financière est le bonus apporté à travers un programme d'investissement du gouvernement récompensant l'assiduité des enseignants et des élèves et le passage de classe des élèves. L'autre type est apporté par le Conseil d'Ecole à travers les fonds qu'il a réussi à lever, ce qui le rend plus incertain et plus limité, surtout dans les écoles primaires. En général, les enseignants des écoles autonomes peuvent recevoir l'équivalent d'environ un mois à un mois et demi de salaire par an en bonus financé sur les ressources du gouvernement, et certains peuvent recevoir, en plus, l'équivalent d'un mois de salaire à partir des fonds levés par l'école.

Malgré les incitations financières offertes, le salaire des enseignants demeure une question difficile et un facteur qui contribue aux pénuries d'enseignants. S'il est vrai que les efforts pour augmenter le salaire des enseignants ont été constants, et ces cinq dernières années il a progressé de 16,5% par an en moyenne, le salaire moyen d'un enseignant de 25 ans d'expérience était à peu près de 100 USD par mois (environ 1,7 fois le PNB par habitant par

an) en 2003. La différence de salaire entre ceux qui ont reçu une formation professionnelle et ceux qui ne l'ont pas eue, a aussi tendance à disparaître. Le salaire d'un enseignant est beaucoup plus bas que celui d'un employé fonctionnaire (environ 206 USD) et ne suffit pas à couvrir les besoins de base estimés à 154 USD.

Après plus de dix ans d'expérience de ce programme, les résultats montrent que le taux net de scolarisation dans le primaire est passé de 75% à 83,5% et dans le secondaire de 20% à 38,7%. Le taux global d'abandon dans le primaire est passé de 14% à 6,5% et le taux de transition du primaire vers le secondaire de 20% à 36%. La proportion d'enseignants accrédités est plus élevée dans les écoles autonomes (81% contre 70%) et les élèves abandonnent et redoublent moins, en particulier dans les écoles secondaires urbaines.

L'étude des acquis scolaires des élèves de troisième année en langue et en mathématiques montre que les élèves des écoles autonomes ont de meilleurs résultats statistiquement significatifs. Les résultats pour les élèves de sixième année étaient moins concluants et n'étaient pas statistiquement significatifs : les élèves des deux types d'école avaient à eu près les mêmes résultats en langue et ceux des écoles centralisées étaient un peu meilleurs en mathématiques. Néanmoins, les premiers tests nationaux d'évaluation des acquis indiquent que la plupart des élèves de troisième et de sixième années du pays ont une très faible maîtrise du contenu du curriculum. La pauvreté, le manque de ressources éducatives et l'inadéquation du niveau d'éducation des enseignants peuvent, en partie, expliquer ces résultats. Cependant, l'opinion publique a tendance à considérer les écoles autonomes comme de meilleure qualité que les écoles centralisées.

Synthèse et Leçons Possibles à l'Usage des Pays d'Afrique de l'Ouest

Les trois pays de cette étude ont, en partie, les mêmes difficultés que les pays d'Afrique de l'Ouest : ils ont un grand nombre d'enfants non scolarisés, ils font face à une pénurie d'enseignants, la qualité globale de leur système éducatif demeure non satisfaisante et leurs ressources sont limitées. Dans ces trois pays le salaire de base des enseignants en relation avec le PNB par habitant est toutefois inférieur à celui de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Ainsi, malgré les bas salaires, dans tous les pays un certain prestige social continu à être associé au métier d'enseignant et les revenus réguliers sont appréciés.

La section suivante résume les conclusions clés de l'étude de cas des trois pays concernant leur expérience dans l'utilisation d'enseignants contractuels, de deux monographies commandités sur les réformes de la politique des enseignants en Angleterre (Ministère de l'Education et de la Formation, 2004) et en Suède (Strath, 2004) et d'une revue de la littérature (Duthilleul, 2004), se proposant ainsi de contribuer au débat de politiques, en cours dans les pays d'Afrique de l'Ouest confrontés à des problèmes similaires.

Statut des enseignants et type de contrat

Le statut des enseignants et leurs conditions d'emploi varient selon les pays, mais deux modèles généraux peuvent être identifiés. Dans un premier modèle, les enseignants sont considérés comme des fonctionnaires sous un cadre réglementaire qui se distingue de la législation régissant les relations contractuelles dans le secteur public ou privé. Dans d'autre modèle, les enseignants sont considérés comme des employés engagés sur une base contractuelle régie par la législation générale du travail. C'est donc les conditions d'emploi

déterminées par la législation qui distinguent les deux modèles. Le statut des enseignants n'est pas statique et de nombreux pays où l'administration publique est en cours de réforme ont modifié le statut de leurs enseignants. Dans la plupart des cas, la stabilité est associée au métier d'enseignant. Au Nicaragua, alors qu'il y a eu des changements dans les conditions d'emploi des enseignants travaillant dans les écoles autonomes, le statut légal est resté le même pour tous les enseignants.

Le type de contrat des enseignants peut aussi varier en terme de durée. Les enseignants peuvent être nommés à un poste permanent, avoir un contrat à temps partiel ou à durée déterminée (enseignants contractuels). La plupart des systèmes comptent sur les contrats à durée déterminée pour remplacer les enseignants absents et apporter une certaine flexibilité au sein du système pour s'ajuster aux demandes pressantes et urgentes. La plupart des pays imposent des limites au nombre de renouvellements du contrat à durée déterminée. Cependant, des éléments indiquent que le nombre d'enseignants embauchés sur un contrat à durée déterminée augmente dans le monde entier, ce qui suggère que, dans la pratique, leur utilisation diffère peut-être de ce qui avait été prévu initialement. Il est possible que les pressions financières contribuent à cette tendance.

- ***Indépendamment du statut des enseignants, la stabilité est généralement associée au métier d'enseignant. La possibilité de recruter des enseignants pour des périodes limitées apporte une flexibilité nécessaire pour que le système puisse s'ajuster aux changements de situation et aux besoins urgents.***

Enseignants contractuels

Les enseignants sous contrats à durée déterminée, ou enseignants contractuels comme ils sont appelés dans certaines parties du monde en développement, sont employés selon des conditions différentes de celles des enseignants permanents. Ils ne sont pas fonctionnaires et la plupart du temps, leurs contrats sont limités à un an, généralement renouvelable. Leurs salaires sont souvent inférieurs à ceux des enseignants appartenant à la fonction publique et ils n'ont pas les autres avantages associés à l'emploi. Les pays varient quant aux conditions de recrutement et d'emploi des enseignants contractuels : le niveau d'éducation minimal requis, la formation et le soutien apportés, et le nombre de renouvellements du contrat possibles. La situation est un peu différente pour les enseignants du Nicaragua, puisque les changements introduits dans leurs contrats n'ont pas affecté leur salaire de base ou les avantages sociaux, mais ont plutôt changé la nature de leur employeur, le Conseil d'Ecole désormais sélectionnant et nommant les enseignants. Sur ce point, les pays sont également différents : au Cambodge, c'est le directeur d'école qui nomme les enseignants contractuels tandis qu'en Inde, c'est le Comité de l'Education du Village qui joue un rôle clé. Il y a aussi des pays qui n'ont pas de cadre régissant les arrangements contractuels alternatifs et le recrutement de volontaires pour enseigner dans les écoles y est laissé à l'initiative des communautés locales.

- ***Il y a de grandes différences dans le niveau d'éducation requis et les conditions d'emploi des enseignants contractuels.***

Des expériences différentes dans l'utilisation des enseignants contractuels

Au Cambodge, le nombre d'enseignants contractuels était à son maximum en 2001 lorsqu'ils représentaient environ 10% des enseignants du primaire. De récents changements de politique ont contribué à réduire cette part à 2,5%. En Inde, alors que le nombre de para-enseignants dans le système n'est pas enregistré officiellement, il y a le sentiment que leur nombre a plus que doublé ces dernières années et ils pourraient représenter aujourd'hui environ 13% du corps enseignant du primaire et du primaire supérieur. Il y a d'importantes variations selon les Etats dans leur utilisation, mais ils sont souvent plus répandus dans les régions rurales et les Etats les plus pauvres de l'Inde. Au Nicaragua, la politique consiste à transformer progressivement tous les contrats des enseignants pour les faire correspondre au nouveau type de contrat.

- ***Selon les pays, la localisation et l'utilisation des enseignants contractuels varient, mais en général, ils sont plutôt utilisés dans les régions pauvres, rurales et reculées.***

Fonctions associées aux enseignants contractuels

Au Cambodge et en Inde, les enseignants contractuels ont été utilisés (i) pour augmenter l'accès dans les régions reculées, où les enseignants permanents ne souhaitent pas être nommés ; (ii) pour fournir des services d'éducation dans les zones où des conflits viennent de se terminer ; (iii) pour servir dans les régions où résident des minorités ethniques où les volontaires locaux sont plus efficaces que les enseignants permanents pour communiquer avec les élèves et les parents ; (iv) pour améliorer les ratios élèves/maître ; (v) pour aider les enseignants déjà en poste ; (vi) comme source d'emploi pour les jeunes qui ont fait des études.

- ***Le recrutement de personnes de la localité comme enseignants contractuels peut être un moyen efficace de fournir les services d'éducation dans certaines régions reculées et/ou à des minorités ethniques. Le recrutement d'enseignants selon des arrangements contractuels différents peut aider à répondre aux besoins urgents et constituer une source d'emploi pour les jeunes diplômés sans emploi.***

L'Impact des Enseignants Contractuels

Sur l'augmentation de l'accès à l'éducation

Les enseignants contractuels ont certainement contribué à augmenter l'accès à l'éducation dans tous les pays examinés. Ils ont joué un rôle particulièrement critique en scolarisant les élèves des régions rurales et reculées, où, en général, les enseignants fonctionnaires ne sont pas intéressés de rester en poste, ou bien là où il n'y a pas suffisamment d'élèves pour l'ouverture d'une école régulière. En Inde, ils ont contribué au fonctionnement plus régulier des écoles et ont favorisé une fréquentation scolaire plus régulière des élèves, qui avaient souffert de l'absentéisme des enseignants permanents.

Sur l'amélioration de la qualité

Au Nicaragua, les élèves de troisième année des écoles autonomes ont un meilleur niveau en langue et en maths que ceux des écoles centralisées, mais les résultats sont moins concluants pour les élèves de sixième année. Néanmoins, les écoles autonomes ont une meilleure image auprès du public. Avec la coexistence d'enseignants contractuels et d'enseignants permanents dans la même école en Inde, il est difficile de démêler les effets des uns et des autres sur les résultats d'apprentissage. Cependant, on doit garder à l'esprit un facteur critique, à savoir que

la qualité générale de l'éducation dans ces trois pays est peu satisfaisante, malgré la présence d'enseignants plus instruits et plus formés dans le système. Dans ce contexte, il est possible que la présence d'enseignants contractuels manquant d'une formation pédagogique appropriée n'aggrave pas une situation qui est de toute façon déjà mauvaise; il est même possible qu'elle contribue à améliorer la qualité de l'éducation. L'effort pour supprimer les enseignants contractuels au Cambodge a eu pour résultat, à court terme, l'aggravation de l'environnement qualitatif avec plus de classes surchargées et moins de temps d'enseignement pour les élèves.

Sur les objectifs d'équité

Les enseignants contractuels recrutés localement ont joué un rôle critique au Cambodge et en Inde en aidant les minorités ethniques de langues différentes à accéder à l'éducation. Ils ont joué un rôle essentiel pour faciliter la communication avec les parents et les communautés et pour leur rendre l'école pertinente. La plupart du temps, ils constituent les seules ressources dans la région et leur préparation et soutien requièrent une attention particulière.

- ***Les enseignants contractuels ont beaucoup contribué à augmenter l'accès et à traiter les besoins d'éducation des groupes ethniques particuliers et des minorités linguistiques. Leur impact à long terme sur la qualité du système est moins clair. Pour les systèmes qui continuent à avoir un niveau de qualité peu satisfaisant, la formation initiale et continue des enseignants et leur soutien à tous -et non aux seuls enseignants contractuels - requièrent plus d'attention.***

Problèmes potentiels relatifs aux enseignants contractuels

L'un des facteurs qui ont conduit à la suppression des enseignants contractuels au Cambodge était les abus identifiés dans leur nomination. Le manque d'imputabilité claire et de pratique de déploiement efficace a facilité l'émergence de pratiques de corruption. L'absence d'un cadre clair régissant les possibilités de carrière peut mener à la déception et à un renouvellement rapide du personnel, avec pour conséquence la perte des effets positifs initiaux de leur participation dans le système.

- ***Les enseignants contractuels nécessitent une gestion efficace et des responsabilités clairement définies.***

Favoriser l'Utilisation Efficace des Enseignants Contractuels

L'intégration des enseignants contractuels dans le corps enseignant

Le Cambodge et le Nicaragua ont tous deux été obligés de s'appuyer dans le passé sur des volontaires de la communauté pour rétablir et développer leur système éducatif. Dans les deux cas, ces volontaires de niveau d'études divers ont reçu, plus tard, des formations continues pour améliorer leur éducation et remplir les conditions nécessaires à leur certification en tant que professeurs. Ils ont tous été intégrés dans le système et régularisés comme fonctionnaires. C'est pourquoi le corps enseignant actuel est très hétérogène quant au niveau d'études, mais intégrée dans le même cadre et statut légal. En Chine, un processus similaire a eu lieu avec les enseignants communautaires « minban », considérés comme de qualité inférieure à ceux appartenant aux écoles publiques gérées par le gouvernement, et qui représentaient dans les années 1970 environ la moitié de l'ensemble des enseignants du primaire et du secondaire.

Dans une politique visant à améliorer la qualité du système, on leur a donné l'occasion de passer un examen de certification et de rejoindre les écoles publiques gérées par le gouvernement. Une petite partie d'entre eux y réussit.

- ***Les enseignants volontaires peuvent être effectivement intégrés dans le corps des enseignants fonctionnaires s'ils remplissent certaines conditions en matière de niveau d'éducation. Cependant, on doit veiller à soutenir leur développement continu et à répondre à leurs besoins spécifiques.***

Partager les tâches avec les enseignants permanents

L'utilisation de contractuels ou de para-enseignants n'est pas limitée aux seuls pays en développement. La pénurie d'enseignants devient un sujet de préoccupation dans les pays développés et dans la recherche de solutions, différentes alternatives sont en cours d'élaboration. En Angleterre, la reconnaissance du fait que la charge de travail des enseignants avait augmenté, a conduit le gouvernement et ses partenaires à développer une nouvelle stratégie pour mieux utiliser son personnel d'appui dans les écoles, redistribuer les tâches et les responsabilités, et pour faire en sorte que les enseignants réguliers concentrent leur temps et leurs efforts essentiellement sur l'enseignement et l'apprentissage.

Dans l'Etat de l'Uttar Pradesh, en Inde, où les enseignants contractuels coexistent avec les enseignants permanents dans les écoles, ces derniers ont salué la venue des contractuels et exprimé leur satisfaction pour l'aide qu'ils leur apportent – ce qui leur a enlevé une série de tâches domestiques telles que l'ouverture, la fermeture, le nettoyage et la maintenance des écoles.

- ***La restructuration du corps enseignant pour faire un meilleur usage des ressources disponibles peut aider à améliorer l'apprentissage des élèves. Les enseignants contractuels, efficacement dirigés et soutenus, peuvent contribuer à l'amélioration du fonctionnement des écoles et constituer une aide précieuse pour les enseignants permanents.***

Le niveau d'éducation des enseignants contractuels, leur formation et le soutien à leur apporter

Au Cambodge comme en Inde, un nombre important d'enseignants contractuels ont un niveau élevé d'éducation plus élevé que ce qui est requis pour leur poste, bien que ce niveau soit en général plus faible dans les régions reculées où il n'y a pas la possibilité de poursuivre les études.

Les enseignants contractuels du Cambodge, cependant, n'étaient pas autorisés à participer aux programmes de formation continue des enseignants se rapportant aux nouveaux manuels scolaires. En Inde, au contraire, on a veillé à donner une formation aux enseignants contractuels avant leur prise de service et à leur réserver des journées supplémentaires de formation continue durant l'année. Néanmoins, les enseignants contractuels ont exprimé le besoin de soutien additionnel. Pourtant au Nicaragua, les enseignants des deux types d'école ont accès aux mêmes possibilités de formation en cours d'emploi, mais en plus, ceux appartenant aux écoles autonomes bénéficient de la supervision et du soutien plus rapprochés des chefs d'établissement.

Introduire dans le corps enseignant du personnel ayant un niveau d'éducation et d'expérience professionnelle différent est une solution possible pour augmenter le nombre d'enseignants dans le système en période de pénurie. Pour que cela soit une politique efficace, il est nécessaire d'ajuster le niveau d'éducation des enseignants et la formation continue afin de reconnaître l'expérience professionnelle passée et de fournir rapidement aux nouveaux venus le soutien dont ils ont besoin pour devenir des enseignants compétents. Plusieurs pays développés sont en train de promouvoir ces voies « alternatives » dans le plan de carrière des enseignants.

- ***Etre un enseignant contractuel ne signifie pas nécessairement avoir un niveau d'éducation inférieur à celui des enseignants permanents. La question clé, cependant, est celle de la formation et du soutien adéquats à leur fournir dans leur travail. Une faible attention portée à la formation et au soutien professionnel nécessaires aux enseignants contractuels aura pour conséquence des pratiques d'enseignement de faible qualité et un résultat plus faible des élèves, en dépit de l'amélioration de l'assiduité. L'ouverture de la profession a des candidats de différents niveaux d'éducation et de diverses expériences exige que l'on repense et que l'on ajuste la formation initiale et continue des enseignants.***

Responsabilisation envers la communauté

En Inde et au Nicaragua, où la communauté locale est plus impliquée dans le processus de sélection et où les enseignants contractuels sont plus responsables envers la communauté, celle-ci apprécie leur contribution et le fonctionnement plus régulier de l'école. Ces changements ont contribué à augmenter l'assiduité des élèves et des enseignants, et partant, à augmenter l'accès et la rétention. L'expérience internationale de la décentralisation suggère que les écoles qui ont plus d'autonomie dans la prise de décision sur les questions de personnel et qui effectuent un suivi plus étroit de la performance des enseignants ont de meilleurs résultats d'apprentissage des élèves si les responsabilités sont clairement définies et si un soutien adéquat est fourni aux enseignants. Même s'il arrive que les écoles choisissent des enseignants plus jeunes et moins expérimentés, l'étroite supervision et le suivi qu'elles effectuent tendent à produire de meilleurs résultats.

- ***Quand les responsabilités envers la communauté de l'école sont clairement définies et que les enseignants sont étroitement suivis et soutenus dans leur travail, en général il y a une amélioration des résultats (indépendamment de leur statut d'enseignants permanents ou contractuels). L'élément critique est donc la gestion efficace du personnel.***

Le salaire des enseignants, leur carrière et motivations

Des perspectives de carrière réduite et où la promotion dépend fortement de l'ancienneté ne contribuent pas à développer un corps enseignant orienté vers l'amélioration de sa performance. Le manque d'incitation pour le développement professionnel et la stabilité associée au métier d'enseignant ne crée pas un environnement adéquat pour le développement de la profession. Les réformes éducatives récentes essaient de traiter cette question en élaborant un système raffiné pour évaluer et récompenser la performance des enseignants.

Les pays qui favorisent la décentralisation et l'autonomie des écoles sont également en train d'introduire des changements dans la structure des salaires des enseignants pour pouvoir mieux récompenser leur performance, offrir des incitations au développement et attirer aussi dans

différentes régions les enseignants pourvus des compétences et habiletés nécessaires . Au Nicaragua, les changements introduits dans les contrats des enseignants ont contribué à constituer un corps enseignant mieux formé dans les écoles autonomes. La Suède est un autre pays qui a connu depuis les années 1990 une des réformes de décentralisation les plus radicales. Dans ce processus, le système des échelles de salaires des enseignants contrôlé au niveau central a été aboli et remplacé par une échelle de salaires individualisée, avec un minimum national convenu. Depuis huit ans que ce système est en place, le point de vue des enseignants a considérablement changé: très négatifs au début, ils sont à présent majoritairement favorables au nouveau système qui permet de récompenser les enseignants pour leurs contributions individuelles à l'école.

- ***L'introduction de motivations pour récompenser la performance des enseignants peut contribuer au développement d'un environnement plus professionnel pour les enseignants.***

Inclure les syndicats d'enseignants

En Inde, les syndicats d'enseignants sont plutôt opposés à l'utilisation de para-enseignants dans lesquels ils voient une menace pour la profession enseignante. Au Cambodge, les syndicats d'enseignants sont encore relativement faibles, aussi n'ont-ils pas eu trop d'influence dans les discussions sur les enseignants contractuels. Au Nicaragua, les réformes ont été menées en accord avec les syndicats d'enseignants, ce qui explique en partie pourquoi les enseignants régis par les nouveaux contrats ont le même statut légal, le même salaire de base et travaillent selon la même réglementation du travail que les enseignants permanents.

Malgré une résistance initiale aux réformes qui constituaient parfois un défi à l'égalité des conditions d'emploi, les syndicats d'enseignants dans plusieurs pays ont joué un rôle critique en passant des accords avec le gouvernement et les employeurs pour soutenir des transformations majeures. Partie prenante de ces accords, les syndicats ont pu changer leur image, de celle poussant leurs intérêts au maximum à celle qui les posait comme partenaires dans l'amélioration des écoles et prenant en considération les besoins des élèves, des parents et de la société. Cela leur a permis de jouer un rôle majeur dans l'élaboration des politiques éducatives et dans les innovations, et de démontrer l'importance des enseignants pour assurer la qualité.

- ***Les syndicats d'enseignants peuvent trouver dans le processus des réformes des occasions de redéfinir leur rôle et leur image afin de devenir des acteurs clés dans l'amélioration de l'éducation. Leur participation à la recherche des solutions est essentielle.***

Cesser progressivement d'utiliser les enseignants contractuels

Au Cambodge, les tentatives pour cesser d'utiliser les enseignants contractuels ont eu pour résultats des ratios élèves-maître plus élevés, plus d'enseignants travaillant en double flux et ayant moins de temps pour préparer les leçons et aider les élèves dans leur apprentissage. Des pratiques irrégulières se sont développées : des enseignants sous-traitant une classe, enseignant à deux groupes ensemble, divisant par deux les horaires de chaque groupe, ce qui a contribué, en fait, à faire baisser la qualité au lieu de l'améliorer.

- *La suppression soudaine du recrutement d'enseignants contractuels peut avoir pour conséquence la détérioration de la qualité du système. Un plan prudent prévoyant les ressources nécessaires doit être mis en place si l'on veut progressivement, cesser de les utiliser.*

Références

Castro, V. (2004). *Contratos Laborales Docentes y su Impacto en los Indicadores EFA*. Article préparé pour l'IPE. Managua.

Department of Education and Skills. (2004). *Raising Standards and Tackling Workload: The Use of Support Staff*. Monographie préparée pour l'IPE. Londres.

Duthilleul, Y. (2004). *Review of Key Factors and Policy Trends Associated with Hiring and Employing Teachers*. IPE, Paris.

Geeves, R. et Bredenberg, K. (2004). *Contract Teachers in Cambodia*. Article préparé pour l'IPE. Phnom Penh.

Govinda, R. et Josephine, Y. (2004). *Para teachers in India*. Article préparé pour l'IPE. Institut National de la Planification de l'Education et de l'Administration, New Delhi.

Strath, A. (2004). *Teacher Policy Reforms in Sweden*. Monographie préparée pour l'IPE. Stockholm.