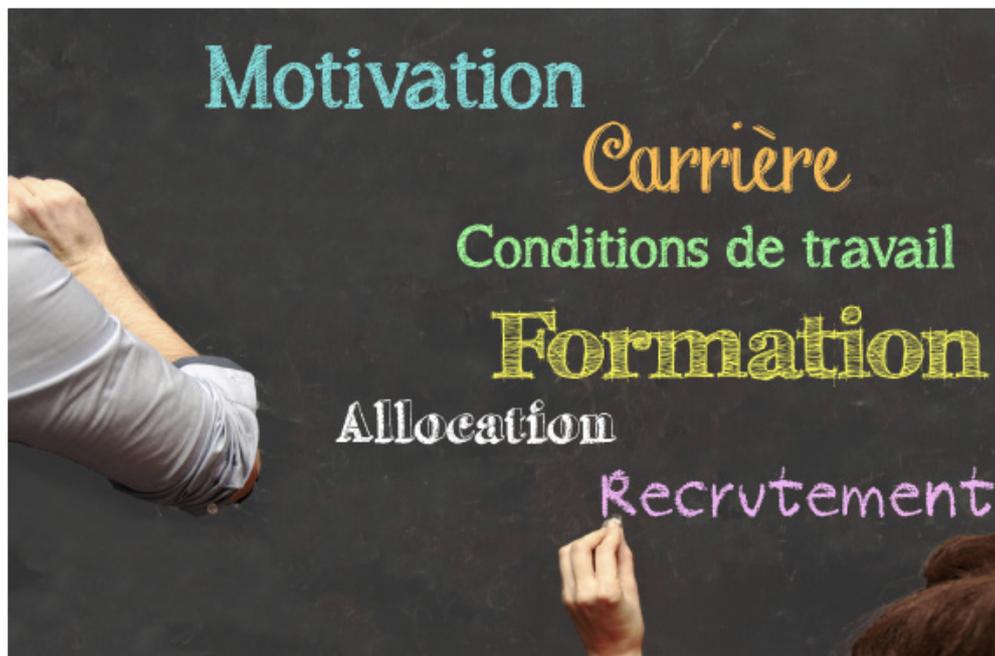


Cadre institutionnel et organisationnel et mécanismes de régulation de la gestion des enseignants



Coordination et rédaction des matériels :
B. Tournier (IIPE) et G. Gottelmann-Duret (consultante)

Ces matériels se fondent sur les études et les activités opérationnelles de l'IIPE dans le domaine de la gestion des enseignants, et n'auraient pu être réalisés sans les précieuses contributions de J. Caselli, F. Cros, J. Clauzier, A. de Grauwe, P. Dias da Graça, A. Lachet, K. Segniagbeto et K. Sylla. Nos chaleureux remerciements vont aussi à A. Best, C. Chimier, M. Conq, L. Gargam et I. Raudonyte pour leur soutien tout au long de leur développement.

Ces matériels sont destinés à être mis à jour régulièrement. Des suggestions d'amélioration sont les bienvenues et peuvent être envoyées à grh@iiep.unesco.org

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIPE. Les appellations utilisées et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Ces modules ont été composés sur les ordinateurs de l'IIPE et imprimés dans l'atelier de l'IIPE.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne pourra être reproduite, sauvegardée dans un système de stockage, ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit - électronique, électrostatique, magnétique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre - sans l'autorisation écrite préalable de l'UNESCO/Institut International de Planification de l'Education (IIPE).

Table des matières

Liste des abréviations	2
Liste des encadrés	2
Liste des tableaux	2
Liste des figures	3
Partie 1 : L'importance du cadre institutionnel et organisationnel et des mécanismes de régulation pour la gestion des enseignants.....	7
1.1 Introduction.....	7
1.2 Cadre d'analyse	7
1.3 Les signes d'un cadre institutionnel et organisationnel inadapté.....	9
Partie 2 : Les implications du cadre institutionnel et organisationnel pour la gestion des enseignants	10
2.1 Introduction.....	10
2.2 Structures.....	10
2.3 Règles et procédures.....	13
2.4 Les outils de gestion et de pilotage de la Gestion des Ressources Humaines	17
2.5 Personnels de gestion.....	19
2.6 Communication et dialogue social	21
Partie 3: L'utilité des audits institutionnels ou organisationnels.....	24
3.1 L'utilisation possible de différentes approches de l'analyse organisationnelle pour l'amélioration de la gestion des enseignants.....	24
3.2 Appliquer l'approche de la «résolution des problèmes» centrée sur l'analyse des processus	25
Partie 4 : Les codes de conduite.....	30
4.1 Définition	30
4.2 Règles de conduite et droits de l'enseignant	33
4.3 Etapes de l'élaboration ou de la révision d'un code	33
Bibliographie	38

Liste des abréviations

EMIS	Système d'information sur la gestion des enseignants
MEN	Ministère de l'Education Nationale
PRR	Procédures, règles et réglementation
TSC	Teaching Service Commission [Afrique Anglophone]

Liste des encadrés

Encadré 1.1: Distinction entre 'institution' et 'organisation'	7
Encadré 2.1: Manque de diffusion et d'application des codes de conduite.....	14
Encadré 2.2: Quelques exemples de problèmes liés à la multiplicité ou faible opérationnalité des bases de données pour la gestion des enseignants.....	17
Encadré 2.3: Problèmes associés à la décentralisation de la collecte des données au Bénin	18
Encadré 2.4: Profil du personnel administratif au ministère des Enseignements primaire et secondaire (Bénin, 2007).....	20
Encadré 3.1: Qu'est-ce qu'un audit ?	24
Encadré 3.2: Liste de critères pour guider le diagnostic et évaluation d'un processus de gestion.....	25
Encadré 4.1: Les objectifs d'un code de conduite des enseignants	30
Encadré 4.2: Étapes de l'organisation d'un processus de consultation	34
Encadré 4.3: Travail de sensibilisation des enseignants sur les questions de violences liées au genre dans les écoles	35
Encadré 4.4: Recommandation OIT/UNESCO de 1966 concernant la condition du personnel enseignant	36
Encadré 4.5: Questions clés concernant le processus d'examen	36

Liste des tableaux

Tableau 2.1 : Aspects organisationnels, critères et difficultés constatées	10
Tableau 2.2 : Taux de l'accord à la déclaration générale – « les salaires des enseignants sont payés à temps » (pourcentages arrondis).....	12
Tableau 4.1: Possibilité de déposer une plainte et l'impact de la mise en œuvre du code sur la mauvaise conduite des enseignants (selon les répondants « avec le code »)	32
Tableau 4.2: Règles de conduite professionnelles à prendre en compte dans le code (liste non exhaustive).....	33

Liste des figures

Figure 3.1 : Organisation du recueil de l'information : cadre opérationnel.....	27
Figure 3.2 : De l'information à l'interprétation et aux recommandations	28
Figure 4.1: Valeurs fondamentales à prendre en considération dans le code	31

Unité 7 : Cadre institutionnel et organisationnel et mécanismes de régulation de la gestion des enseignants

..... UNITÉ 7

L'efficacité des enseignants est intimement liée à leur motivation, et cette dernière est influencée par la façon dont ils sont gérés. Une gestion inadéquate peut conduire les enseignants et les gestionnaires d'enseignants à adopter des comportements qui influent sur leur distribution et utilisation, ayant des effets négatifs sur l'efficacité et la qualité des systèmes d'éducation.

La gestion des enseignants est influencée par son cadre institutionnel et organisationnel, c'est-à-dire les structures, les règles et les procédures, les outils, le personnel de gestion, la communication et le dialogue social. Afin d'améliorer la gestion des enseignants, il est nécessaire de s'interroger sur les aspects institutionnels et organisationnels qui ont un impact sur la gestion des ressources humaines, ainsi que sur les mécanismes de régulation existants.

La **Partie 1** propose un cadre d'analyse pour appréhender les aspects institutionnels et organisationnels. Ce cadre d'analyse est utilisé dans la **Partie 2** pour illustrer des dysfonctionnements fréquemment rapportés. Les **parties 3 et 4** présentent brièvement des outils de régulation qui peuvent être utilisés : les audits de gestion et les codes de conduite.



Objectif de l'unité :

L'Unité 7 a pour objectif central de vous faire réfléchir sur le cadre institutionnel et organisationnel de la gestion des enseignants et de vous présenter deux outils utiles pour en assurer le bon fonctionnement: les audits de gestion et les codes de conduite pour les enseignants.



Contenu de l'unité :

L'unité traite des points suivants :

- Cadre institutionnel et organisationnel de gestion : structures, règles et procédures, outils, personnel, communication et dialogue social. ;
- Audits organisationnels ;
- Codes de conduite.



Résultats escomptés de l'apprentissage :

- S'interroger sur les aspects institutionnels et organisationnels clés pour une bonne gestion des enseignants ;
- Comprendre la démarche d'un audit de gestion et son utilité ;
- Définir les codes de conduite et leurs étapes d'élaboration.



Questions de réflexion individuelle :

Dans cette unité vous serez invité à répondre à des questions de réflexion individuelle. Ces questions vous permettront de réfléchir au contenu de ces parties afin de mieux l'assimiler. Elles rendront votre apprentissage plus actif et donc plus profitable.



Lectures complémentaires :

En vue d'atteindre les objectifs liés à l'Unité 7, nous vous recommandons vivement de consulter, au-delà du matériel présent, les documents suivants:

- Poisson M. (2011). Lignes directrices pour l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduite des enseignants. Paris: IIPÉ-UNESCO.
- Sack, R., Saïdi, M. (1997). Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères de l'éducation : audit de la gestion des ministères de l'éducation. Paris: IIPÉ-UNESCO.
- De nombreux exemples de codes de conduite des enseignants peuvent être consultés en ligne sur le site de l'IIPÉ dédié à ce thème – voir : <http://teachercodes.iiep.unesco.org/world/index.php?lang=FR>.

Partie 1 : L'importance du cadre institutionnel et organisationnel et des mécanismes de régulation pour la gestion des enseignants

1.1 Introduction

Les précédentes unités nous ont permis de distinguer différents choix et stratégies en rapport avec des aspects spécifiques de la gestion des enseignants. Bien qu'il soit important de documenter différentes options dans une perspective comparative, il ne faut pas perdre de vue qu'avant toute chose, une bonne gestion est *primordiale*.

Les études sur la gestion des enseignants portent généralement sur des aspects quantifiables, tels que ceux liés à l'offre, au déploiement, aux déperditions et à l'absentéisme (ainsi qu'aux questions pédagogiques), mais rares sont celles qui se sont penchées sur les exigences institutionnelles et organisationnelles de base pour une gestion efficace des enseignants. En vue du développement des systèmes, il est d'autant plus important que les structures de base, les règles et textes soient adéquatement établis et respectés, et soutenus par une planification efficace, des procédures et des mécanismes de suivi. Il apparaît tout aussi important d'instaurer une confiance dans le système (transparence) et des espaces de concertation entre les enseignants et les gestionnaires.

Rectifier les déséquilibres exige une meilleure perception du fonctionnement et des opérations des systèmes d'éducation en matière de gestion des enseignants. Les aspects institutionnels et organisationnels clés pour la gestion des enseignants seront abordés de manière plus détaillés, ainsi que les audits de gestion et d'autres dispositifs de contrôle, de sanction et d'autocontrôle (codes de conduite) de la profession utiles pour assurer le bon fonctionnement de la gestion des enseignants.

1.2 Cadre d'analyse

Afin de répondre aux principaux défis actuels de la gestion des enseignants, une première étape consiste en l'élaboration d'un diagnostic minutieux des problèmes courants qu'un pays rencontre et de leurs possibles causes. Il s'agit ensuite d'évaluer les avantages et les inconvénients des différentes réponses possibles aux problèmes existants. Dans certains cas, des réponses peuvent être apportées par des réglementations différentes ou de nouvelles procédures de gestion. En effet, les actions concrètes liées à la gestion du personnel sont orientées et façonnées par le cadre organisationnel et institutionnel dans lequel elle se déroule (voir encadré 1.1).

Encadré 11: Distinction entre 'institution' et 'organisation'

Les **organisations** sont des « groupes d'individus liés par un but commun, avec des objectifs clairs ainsi que les structures internes, processus, systèmes, personnel et autres ressources pour atteindre ces objectifs ».

Les **institutions** se réfèrent aux « 'règles du jeu' formelles et aux normes informelles qui fournissent le cadre des objectifs et les mesures incitatives à l'intérieur duquel les organisations et les gens évoluent ».

Un ministère de l'Éducation est par conséquent une organisation, tandis que les règles et les réglementations qu'il doit appliquer appartiennent à la sphère institutionnelle.

L'enquête de l'UNESCO, entreprise dans le cadre du programme sur le renforcement des capacités en Afrique, s'est basée sur les définitions de travail suivantes:

- Capacité organisationnelle : ressources (humaines, intellectuelle, financières, physiques, infrastructures, etc.) et autres caractéristiques organisationnelles (structure, mandat, gestion, leadership et ainsi de suite) qui influencent la performance de l'organisation.
- Environnement institutionnel : l'environnement et les conditions – au-delà de la capacité individuelle d'une organisation – nécessaires aux organisations et aux personnes afin de démontrer leurs capacités, comprenant les institutions formelles (lois, politiques, règles d'adhésion, etc.), et les institutions informelles (coutumes, normes, etc.), le capital social et les infrastructures.

Source: De Grauwe, 2009

Afin d'appréhender les aspects institutionnels et organisationnels qui ont un impact sur la gestion des enseignants nous nous appuierons dans cette unité sur cinq angles d'analyse permettant de synthétiser les problèmes fréquemment rencontrés. Ainsi, nous examinerons en particulier les structures, les règles et procédures, les outils de gestion et de pilotage, le personnel de gestion, la communication et le dialogue social. Les pratiques en vigueur derrière ces cinq angles d'analyse sont intimement liées à la culture administrative et varient en fonction du contexte.

- (i) **Structures** : Cet angle d'analyse couvre tous les aspects liés aux structures en charge de la gestion des enseignants, leurs mandats, attributions et leur coordination. Les structures chargées de la gestion des enseignants ont-elles des responsabilités claires et des ressources adéquates pour les remplir ?
- (ii) **Règles et procédures** : Existe-il une cohérence interne entre les règles et procédures régissant la gestion des enseignants ? Sont-elles connues de tous et effectivement mises en application ? Les actes de gestion des enseignants sont-ils menés en toute transparence et sans interférences ? Les comportements répréhensibles des enseignants sont-ils sanctionnés ?
- (iii) **Outils de gestion et de pilotage** : L'information utile à la gestion des enseignants est-elle fiable et régulièrement mise à jour ? Les informations collectées sont-elles suffisantes pour les besoins de la gestion des enseignants ?
- (iv) **Personnel de gestion** : Les acteurs/agents chargés de la gestion des enseignants sont-ils en nombre suffisant et d'un profil (de formation, de compétences, etc.) adéquat pour remplir leurs fonctions et tâches respectives ?
- (v) **Communication et dialogue social** : Existe-t-il des cadres de concertation entre les gestionnaires et les enseignants ? Les enseignants sont-ils régulièrement consultés dans le cadre de réformes ?

L'éthique représente l'ensemble des principes moraux qui sont à la base de la conduite des individus. Par rapport aux enseignants, leur conduite est encadrée par des règles qui reflètent ce qui est moralement acceptable. Les aspects éthiques sont donc liés aux règles et procédures et à leur application. Dans cette unité, nous nous référerons aux aspects éthiques pour identifier les comportements éthiques et pratiques non acceptables, et les problèmes de gestion qu'ils soulignent.

Nous utiliserons ce cadre d'analyse pour guider notre réflexion sur les aspects institutionnels et organisationnels de la gestion des enseignants (Partie 2). Par la suite, nous tenterons de voir comment certains outils – les audits de gestion et les codes de conduite – peuvent être utilisés, ainsi que leurs étapes d'élaboration, afin de réduire les dysfonctionnements (Parties 3 et 4).

1.3 Les signes d'un cadre institutionnel et organisationnel inadapté

De nouvelles politiques ou mesures concernant la gestion des enseignants sont parfois adoptées 'dans l'urgence' pour répondre à des exigences ou des contraintes pressantes. La dynamique du développement éducatif a amené certains pays à recruter un grand nombre d'enseignants additionnels, à créer de nouvelles catégories statutaires d'enseignants, et à impliquer dans ce processus des niveaux et des structures d'administration jusqu'alors non concernés. Souvent, les lois et les règlements n'ont pas suivi l'évolution de ces changements. Même lorsque ces adaptations ont eu lieu au niveau législatif, elles ont parfois été hâtives et peu cohérentes, ou/et elles ne se sont pas toujours ancrées dans une vaste consultation préalable entre tous les concernés.

Au niveau du système éducatif, des signes de gestion inefficace des enseignants sont visibles à travers la répartition incohérente des enseignants, l'absentéisme, l'attrition et l'utilisation sous-optimale, qui compromettent l'efficacité des systèmes d'éducation. Ces signes font ressortir des questions institutionnelles et organisationnelles connexes concernant les aspects suivants:

- **Distribution** : Il existe des disparités importantes dans le déploiement des enseignants entre provinces (urbain-rural) et dans les écoles, par sexe, spécialisation et qualification. Cela soulève des questions critiques concernant les *normes et procédures* de gestion des enseignants et leur *application réelle*.
- **Offre d'enseignants** : En termes d'offre d'enseignants, il existe des situations de sous ou sureffectifs en fonction des zones (urbain-rural) et par sujet de spécialisation. Ces situations montrent des *incohérences* dans les processus de planification, de recrutement et de déploiement.
- **Sous-utilisation optimale** : Un absentéisme élevé ou/et un faible nombre d'heures de travail des enseignants et des taux d'utilisation déséquilibrés conduisent à des coûts élevés pour le système. Ils soulignent les *problèmes de la faiblesse du suivi et de normes inadéquates ou non appliquées*.

Dans ces conditions, il manque alors un cadre institutionnel et organisationnel actualisé, cohérent et consenti par les agents concernés, ce qui contribue largement à des confusions, inefficacités et résistances dans la mise en œuvre de nouvelles dispositions.

Pour que la mise en œuvre de nouvelles dispositions trouve une régulation efficace, il convient donc de porter une attention particulière aux aspects institutionnels suivants :

- La consultation des acteurs concernés sur les nouvelles dispositions envisagées concernant le personnel enseignant ;
- La formalisation (par des lois, règlements, procédures légales etc.) des nouvelles dispositions, en tenant compte des résultats de la consultation et de l'exigence de clarté et d'opérationnalité ;
- La mise en cohérence des nouvelles dispositions avec le cadre institutionnel existant ;
- L'actualisation/le développement de structures institutionnelles (tribunaux, organes de médiation, etc.) et de procédures (de recours individuel, de sanction etc.) assurant l'application concrète des règles, droits et devoirs.

Partie 2 : Les implications du cadre institutionnel et organisationnel pour la gestion des enseignants

2.1 Introduction

Le tableau ci-dessous met en relation les principaux aspects institutionnels et organisationnels de la gestion du personnel enseignant, les critères contre lesquels ils doivent être évalués et les problèmes fréquemment constatés. Il sera par la suite discuté et illustré par des exemples afin de vous aider dans d'éventuels futurs audits et/ou réformes organisationnelles de la gestion des enseignants ou bien pour la réalisation/réactualisation de codes de conduite concernant ce personnel.

Tableau 2.1 : Aspects organisationnels, critères et difficultés constatées

ASPECTS	CRITÈRES	DIFFICULTÉS CONSTATÉES
Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Mandats et attributions clairs • Pouvoir de décision et responsabilités 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Multiplicité d'acteurs ⇒ Rôles non précis et sans coordination ⇒ Autonomie restreinte du MEN
Règles, et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence interne et homogénéité • Connaissance et respect des règles et procédures • Normes (ou valeurs) éthiques et règles de conduites professionnelles respectées 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Normes inappropriées ⇒ Manque de transparence et interférences ⇒ Faible mise en application ⇒ Adoption de comportements non-éthiques et non-professionnels ⇒ Dysfonctionnement dans le signalement des fautes et la mise en place de sanctions
Outils de gestion et de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> • Information fiable • Information à jour • Information complète 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Informations contradictoires ⇒ Retards de l'information ⇒ Information incomplète
Personnel de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifications adaptées • Recrutement pertinent • Nombre suffisant 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mauvaise adéquation entre les postes et les profils des personnels ⇒ Mauvais processus de recrutement ⇒ Déséquilibres dans les effectifs en place
Communication et dialogue social	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de consultation bidirectionnels 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Processus de consultation limité ⇒ Non-adhésion aux réformes

2.2 Structures

2.2.1 Pourquoi s'interroger sur les structures ?

Pourquoi analyser les structures en charge de la gestion des enseignants ? Comme l'ont expliqué Sack et Saïdi (1997), quand on regarde les structures de gestion, il est important d'évaluer leurs *mandats et attributions*, pour identifier la part de contrôle opérationnel du ministère de l'Éducation sur les fonctions importantes et les activités qui touchent le personnel du secteur de l'éducation. Cela permet de déterminer si le degré de ses mandats et attributions

sont suffisants et clairs pour mener à bien les politiques éducatives nationales, les plans et la stratégie des ressources humaines. Lorsque d'autres ministères ou organismes sont impliqués, les attributions de chacun et leur articulation doivent être clairement définies.

Dans la plupart des pays, la gestion des enseignants est assurée par un grand nombre de structures institutionnelles, au niveau national et au niveau des ministères de l'Éducation eux-mêmes.

- **Au niveau national**, la gestion des enseignants ne relèvent pas seulement des ministères de l'Éducation¹. Cette diversité des structures au niveau national et le manque de mandats et attributions claires peut parfois conduire à des problèmes et des inefficacités de coordination, et à une capacité restreinte pour les ministères de l'Éducation d'avoir un impact sur la gestion de leurs ressources humaines.
- **Au sein des ministères de l'Éducation**, plusieurs structures portent généralement sur la gestion des enseignants tels que le service du personnel (ou la direction des ressources humaines), en coordination avec la direction des enseignements primaires/secondaires, et du service de la planification. En outre, les commissions des enseignants (Teaching Service Commission en anglais) jouent un rôle important dans la gestion des enseignants en Afrique anglophone, parfois sous l'autorité du ministère de l'Éducation, ou en tant qu'organismes semi-autonomes.

2.2.2 Les difficultés constatées

Comme évoqué dans le tableau 2.1, parmi les difficultés fréquemment constatés on distingue la multiplicité des structures, leurs attributions peu précises, qui entraînent une autonomie restreinte des ministères d'éducation, et le manque de coordination de ces structures. La multiplicité des structures et des attributions contradictoires ou imprécises peuvent en effet constituer des obstacles à l'efficacité. Nous allons ici considérer quelques exemples fréquemment évoqués dans des études sur la gestion du secteur éducatif.

a) Multiplicité des acteurs

Un domaine de gestion qui est souvent caractérisé par un manque de coordination au niveau central est celui de la gestion de la paie des enseignants. En général, le recrutement des enseignants se fait, dans les pays de tradition anglo-saxonne, directement par le biais du ministère de l'Éducation via la Teaching Service Commission (TSC). La coordination entre le ministère de l'éducation, la TSC et le ministère des Finances montre souvent de graves lacunes conduisant à des problèmes dans les dossiers des enseignants et la gestion de la paie (Anim, 1996). Ces dysfonctionnements ont été largement documentés (VSO, 2002). Ils peuvent avoir des conséquences importantes sur la satisfaction (et en fin compte la rétention) des enseignants. Dans certains pays, les enseignants nouvellement recrutés doivent attendre une année ou davantage pour figurer sur la liste de la paie. Une fois inscrits, jusqu'à 50% des enseignants interviewés dans les écoles rurales au Ghana disent ne pas être payés en temps et en heure (voir Tableau 2.2).

¹ Les domaines où il est fréquent de trouver des responsabilités partagées entre les différents ministères comprennent la préparation du budget de l'éducation (avec le ministère des Finances), la gestion des fonctionnaires (ministère de la Fonction publique), les infrastructures et la planification des investissements (ministère de la Planification ou le ministère des Travaux de génie civil), les examens (Conseil d'examen), et de formation des enseignants (universités, les instituts de formation des enseignants ou le ministère de l'enseignement supérieur). Par ailleurs, lorsque le ministère de l'Enseignement primaire et l'Enseignement secondaire sont séparés, l'articulation et les lignes de communication entre les deux sont importantes pour la planification, la formation des enseignants et la gestion du personnel.

Tableau 2.2 : Taux de l'accord à la déclaration générale – « les salaires des enseignants sont payés à temps » (pourcentages arrondis)

Pays	Rural	Urbain
Ghana	50	57
Lesotho	25	75
Sierra Leone	0	20
Tanzanie	12	17
Zambie	14	17

Source: Bennell 2007, p.38

Selon Goldsmith, les « ministères de l'éducation n'ont que peu ou pas de contrôle ou d'informations sur l'état et les processus de paiement des enseignants » (Goldsmith, 2010, p.3). Établir des systèmes de paie efficaces – ce qui exige des bases de données fiables et une communication efficace entre les différents acteurs impliqués – constitue une des conditions essentielles pour la satisfaction des enseignants et pour leur engagement à être présents et à dispenser un enseignement de qualité.

b) Attributions et tâches peu précises

On a constaté que lorsque les mandats et les attributions ne sont pas clairement énoncés, cela peut créer un « flou professionnel ». Une enquête au Maroc (Tazi 2005, p. 113) a révélé que 20% des gestionnaires de l'éducation au niveau du ministère central estime que les objectifs fixés pour les différentes unités du ministère n'étaient pas disponibles ou suffisamment diffusés et 51,6% ont déclaré qu'ils n'étaient pas bien informés de la mission de leur organisation.

De plus, le manque de précision dans les attributions et tâches des différentes Directions/services (Planification, GRH, Formation des enseignants, etc.) conduit souvent à des incohérences dans la collecte et l'analyse de données relatives aux enseignants, et à des erreurs ou des lenteurs dans les actes de gestion (affectation, etc.).

L'exemple de la décentralisation permet d'illustrer les problèmes liés à une formulation peu précise des attributions et des tâches. Au cours de ces dernières décennies, un certain nombre de pays ont mis en œuvre des réformes impliquant notamment la décentralisation de la plupart des tâches de gestion des enseignants aux bureaux régionaux, souvent sans un cadre clair de délégation de compétences et les ressources nécessaires. L'absence d'un cadre formel détaillant les rôles et les responsabilités des gestionnaires de l'éducation ainsi que le manque de ressources limitent en effet la capacité du personnel décentralisé à intervenir efficacement dans la gestion des enseignants en renvoyant les problèmes au niveau supérieur.

Par exemple, en Tanzanie, alors que le gouvernement a, en théorie, accepté les principes de la décentralisation des responsabilités, des pouvoirs et des ressources, des schémas descendants de contrôle et de communication des décisions persistent encore. La délégation des pouvoirs et de l'autorité reste limitée car les définitions formelles des rôles n'ont pas été stipulées dans la Loi sur l'Éducation (Chedié, 2010).

De même, au Maroc, les bureaux régionaux de l'éducation ont officiellement été assignés certaines responsabilités à la fin des années 1990, mais ceci ne s'est pas concrétisé dans la pratique pendant de nombreuses années parce que ces académies n'avaient pas la capacité institutionnelle suffisante (ressources humaines et pouvoirs effectifs) pour administrer les tâches de manière satisfaisante (Tazi, 2005). Dans d'autres cas (Kenya, Ouganda, Lesotho), la gestion des enseignants est restée relativement centralisée, malgré une décentralisation officiellement proclamée, conduisant les agents d'éducation de district (DEO) à exprimer leur

frustration de ne pas être en mesure d'intervenir dans les domaines de la sélection des enseignants, du recrutement et de la promotion (De Grauwe, 2011).

c) Autonomie restreinte

Le mandat limité des ministères de l'Éducation dans le domaine de la gestion des ressources humaines réduit leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies de gestion des enseignants efficaces. Les ministères de l'Éducation contrôlent rarement le dispositif des récompenses et des incitations appliqué aux enseignants, qui est souvent commun à tous les agents de l'administration publique et établi par un autre ministère (Fonction Publique) ou un service ou commission spécifique ('Civil Service Commission' dans les pays anglo-saxons).

Si les politiques et les critères d'embauche, de promotion et le niveau de rémunération du personnel sont les mêmes pour tous les fonctionnaires et non spécifiques au personnel éducatif, les ministères de l'Éducation n'ont qu'une influence très limitée sur les aspects essentiels de la gestion de leurs ressources humaines. En effet, là où d'autres ministères / organismes sont impliqués, ou dans les cas où le ministère de l'Éducation a un contrôle limité sur les principaux aspects de son travail (par exemple, les allocations budgétaires, des structures de récompense et de la gestion des ressources humaines), des dysfonctionnements peuvent limiter la capacité du ministère de l'Éducation à mettre en œuvre sa politique nationale d'éducation et à atteindre les objectifs fixés.

2.3 Règles et procédures

2.3.1 Pourquoi s'interroger sur les règles et procédures ?

Pour comprendre les opérations d'un ministère de l'Éducation il faut « une description claire du réseau des procédures, des règles et de la réglementation (PRR) en vigueur. En règle générale, les PRR s'appliquent aux aspects les plus administratifs du comportement d'un MEN [Ministère de l'Éducation Nationale], par exemple: qui (ministre, directeur, inspecteur, chef d'établissement) a le pouvoir formel (c'est-à-dire la signature) pour autoriser, approuver ou recommander des dépenses, les frais de déplacement, les congés, les mutations, les promotions du personnel, la fourniture de manuels scolaires et d'autres matériels, le recrutement et les mesures concernant les rémunérations, les admissions dans les établissements, etc. autrement dit toutes les petites et pas si petites activités qui font fonctionner le ministère tous les jours. En outre, les PRR peuvent nécessiter des chaînes d'approbation partielle au moyen desquelles un certain nombre d'acteurs (d'un directeur d'un établissement, au directeur régional et au directeur national) donnent des permis ou des autorisations avant l'approbation formelle par les plus hautes autorités (ministre par exemple) » (Sack, 1997: 42).

L'analyse des PRR existantes et leurs implications dans la gestion des enseignants dans un pays se concentre sur plusieurs aspects, notamment 1) la cohérence interne et l'homogénéité, 2) la sensibilisation et l'adhésion, 3) la diffusion et la connaissance et 4) l'application pratique.

Sous l'aspect de la cohérence interne et de l'homogénéité il s'agit de vérifier les contradictions en ce qui concerne des contrôles d'approbation requis et, où il y a des chaînes d'approbation partielle, l'estimation du temps nécessaire pour le feu vert final. La sensibilisation, la connaissance et le respect des PRR sont tout aussi importants à évaluer que leur cohérence interne. Lorsque la pratique qui est suivie s'écarte des livres, cela peut avoir des effets pervers. Le non-respect de PRR représente une cassure de la reddition de comptes et réduit leur valeur. Les violations pures et simples de PRR peuvent aboutir à des « applications arbitraires des PRR, à des sanctions arbitraires pour leur non-application, à l'anarchie administrative et au chaos » (Sack, 1997, p. 43).

2.3.2 Les difficultés constatées

Comme évoqué dans le tableau 2.1, parmi les difficultés fréquemment constatés on distingue l'inexistence de règles et/ou absence de diffusion de ces règles, l'absence de sanctions et de mécanismes renforçant leur application, des normes inappropriées ou peu mises en vigueur, par exemple, en ce qui concerne les heures de travail et le nombre de matières que les enseignants doivent assurer. Cela entraîne, de la part des enseignants des comportements peu éthiques, ainsi que des inégalités, par exemple, dans le partage des heures effectuées par les enseignants, ou encore au niveau de l'utilisation des enseignants.

a) Inexistence de règles et/ou absence de diffusion

Sans l'existence et la communication efficace de manuels concernant les règles et procédures à appliquer, une gestion efficace du personnel enseignant n'est guère possible. Ainsi, selon une enquête réalisée au Maroc en 2004, l'opacité, la complexité et la lenteur de la gestion des enseignants étaient essentiellement liées à l'absence d'un manuel de procédures qui faciliterait l'amélioration des pratiques, l'optimisation des opérations et la surveillance des pratiques de gestion : 71 % des personnes interrogées pensaient que les procédures étaient irrationnelles, 60% des responsables interrogés au niveau des Délégations/régions et tous (100 %) des chefs de division du niveau central ont déclaré que les pratiques de gestion des enseignants n'étaient pas transparentes (Tazi 2005, p. 139). Cela confirme les résultats de recherches antérieures où Göttelmann-Duret a observé que dans la plupart des administrations relatives à la gestion des enseignants en Afrique, « on note une absence de règles claires qui ont tendance à générer des conflits, des vides du pouvoir, des chevauchements et des duplications d'efforts" (Göttelmann-Duret, G. et Hogan, J, 1998, p. 38).

Cependant, la plupart des pays ont des manuels de procédures pour la gestion des enseignants. Habituellement, les ministères de l'Éducation ont un règlement concernant le service d'enseignement. Lorsqu'un manuel ou un règlement spécifique au service éducatif n'existent pas, les règlements qui s'appliquent aux fonctionnaires sont en général la référence, et sont souvent complétés par un code de conduite spécifique pour les enseignants (voir la Partie 4). Cependant, des problèmes surgissent lorsque les règlements ne sont pas suffisamment diffusés au personnel. De plus, dans les pays où les codes pour les enseignants ne sont pas juridiquement contraignants ou/et pilotés rigoureusement dans leur application, ces instruments de gestion peuvent rester inefficaces.

Encadré 2.1: Manque de diffusion et d'application des codes de conduite

Un aspect connexe en matière de gestion est le manque d'application des codes de conduite des enseignants, clarifiant les attentes en termes de bonne conduite et de performance qui ont été démontrées pour avoir un effet positif sur la réduction de l'absentéisme des enseignants.

Par exemple au Bangladesh, près de 80% des administrateurs, 91% des chefs d'établissement et 87% des enseignants conviennent que l'incidence de l'absentéisme des enseignants a diminué au cours des années en raison de l'application des codes (Van Nuland 2006, p. 153).

Cependant, dans de nombreux pays, peu d'enseignants connaissent le code ou contribuent à leur développement. Les codes de conduite sont souvent élaborés au niveau central avec peu de consultation ou la participation d'une représentation significative des enseignants, des administrateurs et des superviseurs, résultant en une faible appropriation. En outre, les codes ne sont souvent pas largement diffusés et compris (Van Nuland, 2006). Les réponses à une enquête internationale récente menée dans 24 pays sur les cinq continents ont révélé qu'un problème majeur avec la conception et la mise en œuvre des codes de conduite était que les enseignants n'étaient pas directement concernés: moins de deux tiers des répondants pensaient avoir « une bonne » ou « très bonne » connaissance des codes existants. Dans environ un quart des cas, le code n'a pas été distribué aux enseignants. D'autres problèmes évoquaient le fait que

l'application du code n'était pas appuyée par la loi, et que les ressources nécessaires n'étaient pas mobilisées (McKelvie-Sebileau 2011, p. 11).

b) Normes de gestion inappropriées

Dans certains cas, des normes et critères appliqués à la gestion des enseignants, par exemple leur affectation ou transfert, accentuent les problèmes plutôt qu'ils ne les règlent. Ainsi, on peut considérer que le 'rapprochement des conjoints' appliqué dans l'affectation et le transfert des femmes enseignantes dans certains pays entraîne inévitablement une concentration et un potentiel excédent d'enseignantes dans les grandes villes.

Parfois, les règlements pour l'affectation et le transfert des enseignants contiennent même des « clauses d'exception », qui peuvent être perçues comme des « encouragements à un mauvais emploi ». Ainsi, les enseignants au Maroc qui n'avaient pas obtenu leur transfert à travers le processus régulier pouvaient-ils postuler à nouveau via le « mouvement exceptionnel » des enseignants organisé une fois le mouvement annuel du personnel régulier terminé. Ces « règles d'exception » vont à l'encontre de l'utilisation rationnelle des enseignants et accentuent les disparités régionales. Suite à ce constat, leur application au Maroc a été suspendue par le ministre lui-même en 2005 (Tazi, 2005).

Des problèmes de gestion émergent aussi de normes floues et/ou dont l'application n'est pas contrôlée. Une recherche menée par Mulkeen (2010, p. 61) dans huit pays d'Afrique subsaharienne a constaté que l'utilisation des enseignants est généralement mal réglementée et que dans certains pays, les heures de travail n'étaient pas clairement stipulées et/ou connues. Lorsque les normes officielles régissant l'attribution de la charge horaire sont inexistantes, insuffisantes, incohérentes ou non imposées, il n'est guère étonnant que les enseignants ne soient pas utilisés d'une manière rationnelle et équitable.

c) Interférences et absence de transparence

L'engagement des enseignants peut être plus affecté par le manque de transparence des systèmes de gestion causant un déploiement des enseignants inefficace et par le non-respect des normes et procédures fixées par le ministère de l'Education. Toutes les absences ne sont pas signalées, ce qui conduit à des classes laissées sans surveillance et à de forts taux d'absentéisme des enseignants. « Un des cas plus fréquents de comportement contraire à l'éthique est la négligence, tels que l'irrégularité dans la présence en classe, les absences de l'école sans avertissement préalable ou sans prendre de congé "(Van Nuland 2006, p. 129). Par ailleurs, des pratiques de corruption et d'ingérences politiques soulignent les faiblesses des systèmes de régulation.

Un certain nombre d'études ont signalé de la corruption et des interférences politiques dans le processus d'affectation des enseignants (VSO 2002; Hallak 2006; Bennell 2007; CfBT 2008). Par exemple, en Erythrée, en Zambie et au Libéria, des études ont conclu que la nomination des chefs d'établissements se faisait dans une grande mesure à la discrétion des responsables locaux ou régionaux, ce qui impliquait du favoritisme dans la sélection voire des pratiques corrompues (Mulkeen, 2010). De même, dans l'Uttar Pradesh (Inde), "on considère que les enseignants tentent d'influencer les décisions de mutations et d'avancement (promotion) par le biais des syndicats, de pressions politiques et même, dans certains cas, en offrant des faveurs monétaires ou autres aux administrateurs » (Van Nuland, 2006, p. 128). Une étude au Togo a indiqué qu'il n'est pas inhabituel pour les enseignants de faire appel à des connexions politiques ou familiales, ou même des docteurs (faux certificats médicaux), pour finalement obtenir des affectations en zone urbaine ou en zone plus aisée (Segniagbeto, 2006).

Le problème n'existe pas seulement là où les systèmes de gestion sont centralisés, mais s'est avéré être répliqué là où l'administration a été déléguée au niveau local. Les administrations locales peuvent également influencer les affectations des enseignants. Il existe par exemple

des cas de recrutement de membres de la famille ou d'amis comme enseignants (De Grauwe, 2005).

d) Absence de sanctions et mécanismes de réglementation faibles

Lorsque le contournement des règles ou la corruption sont de notoriété publique, et que des sanctions ne sont pas appliquées, cela est susceptible d'entacher la confiance des enseignants dans les structures de gestion.

En effet, il est rare que des sanctions officielles soient appliquées. En Inde, malgré un taux d'absentéisme des enseignants de 25%, seul un directeur d'école, dans un échantillon de près de 3000 écoles publiques indiennes, avait signalé un cas dans lequel un enseignant avait été licencié pour absences répétées (World Bank, 23 mars 2006). De même une étude au Mozambique révélait qu'en 2005, seulement sept enseignants avaient été démis et 23 suspendus, sur un total de 46 000 enseignants (Mulkeen, 2005).

Bennell et Akyeampong signalent qu'un problème majeur dans de nombreux pays est que les directeurs d'écoles n'ont pas l'autorité pour pouvoir efficacement instaurer une discipline chez les enseignants (Bennell, 2007). Cela est particulièrement évident dans le cas de comportements inacceptables (absentéisme, retards, mauvais enseignement, comportement abusif envers les élèves) qui reste non sanctionnés par les directeurs d'écoles.

Une des raisons pour laquelle les sanctions disciplinaires sont rarement appliquées est que les procédures sont souvent longues et difficiles. A titre d'exemple, en Ouganda, des procédures ont mis quatre ans à être traitées (UNESCO, 2010). Dans ces cas, les directeurs d'écoles préfèrent éviter les complications de déposer une plainte contre un enseignant et choisissent simplement de le transférer dans une autre école. Les conséquences sont très négatives, parce que le problème n'est pas réglé mais simplement déplacé. Cela est particulièrement grave dans le cas des enseignants qui abusent des élèves. De plus, le transfert des enseignants vers les zones rurales comme moyen punitif a une influence sur le moral et la motivation des enseignants dans l'école d'accueil.



Questions de réflexion

Considérez les défis présentés plus haut. Constatez-vous des similitudes ou des différences avec votre propre contexte, par rapport à :

- I. l'inexistence de règles et/ou absence de diffusion ;
- II. des normes de gestion inappropriées ou non sanctionnées ?

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

2.4.1 Pourquoi s'interroger sur les outils de pilotage de la Gestion des Ressources Humaines ?

Pour être efficaces, les gestionnaires ne peuvent pas se passer d'un *système d'information* pour la gestion adapté. Selon Sack et Saïdi, « Un MEN peut se caractériser par : la *quantité* d'informations efficaces qu'il produit ; la *qualité* de cette information ; sa *disponibilité* pour les personnes concernées à l'intérieur et à l'extérieur du ministère ; et le *temps* que met l'information pour être disponible et utilisée. Ces questions sont liées à celle de la capacité du personnel à utiliser efficacement l'information disponible, qui dépend elle-même de son niveau de formation. L'information statistique en particulier peut nécessiter des degrés de sophistication compréhensibles seulement par des personnes bien formées » (1997, p. 47).

Or, malgré des progrès importants au cours des deux dernières décennies, les systèmes d'information efficaces font souvent défaut dans de nombreux pays en développement. Les gestionnaires du secteur éducatif doivent généralement composer avec des bases d'informations incomplètes, obsolètes et peu fiables et qui ne sont guère coordonnées entre elles.

2.4.2 Les difficultés constatées

Des *incohérences de données relatives aux enseignants* pointent du doigt diverses failles du système de gestion, et la qualification insuffisante du personnel de gestion, en particulier aux niveaux décentralisés, en constitue une. Une autre réside dans la multiplicité des bases de données utilisées par les différents ministères et services impliqués dans la gestion des enseignants (Göttelmann-Duret, 2008). Les liens entre les bases de données doivent être renforcés pour éviter ces situations ainsi que la duplication des tâches. Ces problèmes ont déjà été abordés dans l'Unité 5. Certains exemples sont résumés dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 2.2: Quelques exemples de problèmes liés à la multiplicité ou faible opérationnalité des bases de données pour la gestion des enseignants

Sénégal

- En 2009, la fusion des bases de données sur les enseignants a révélé l'existence de plus de 1000 enseignants fantômes, ce qui représente, des milliards perdus (en monnaie locale) pour le système éducatif. Par la suite, un premier audit du personnel des ministères sénégalais en charge de l'éducation et de l'enseignement a été lancé afin d'éclairer la situation de 1400 enseignants présumés fictifs (APS, 15/06/2009²).

Zimbabwe

- “Des visites au Bureau central du MOESAC (Ministère of de l'Éducation, des Sports, des Arts et de la Culture) ont révélé que le système d'information sur la gestion des ressources humaines en place n'est pas suffisamment souple pour générer la gamme d'informations nécessaires en cas de besoin. Le MOESAC n'était donc pas en mesure de fournir des informations sur le “nombre total d'enseignants, par province, district, âge, genre et en fonction d'autres variables, sur les retraités, sur ceux qui étaient en congé longue maladie ou décédés” (Murimba 2010)

² <http://fr.allafrica.com/stories/200906151072.html>

³ Celui-ci a été suivi d'un audit biométrique de la fonction publique initié par le gouvernement Sénégalais en 2013 pour déceler les cas de fraudes.

La situation est aggravée par un *manque de réactivité du système d'information et de gestion de l'éducation (SIGE) existant aux besoins et aux contraintes spécifiques* de gestion du personnel de gestion aux niveaux décentralisés. Toutes ces lacunes sont largement considérées comme contribuant à l'inefficacité et au manque d'équité dans les grands domaines de la gestion du personnel enseignant.

Encadré 2.3: Problèmes associés à la décentralisation de la collecte des données au Bénin

« La production statistique relative au secteur est l'une des plus importantes missions des services de planification de l'éducation. Elle relève généralement d'une chaîne qui va de la collecte des informations de base, en passant par le traitement pour déboucher sur la diffusion des résultats et leur utilisation. Pour aboutir, ce processus doit notamment s'appuyer sur un cadre juridique et institutionnel, bénéficiant de ressources humaines compétentes, ainsi que de ressources financières et matérielles suffisantes.

(...) Les ressources allouées sont globalement insuffisantes, notamment en ce qui concerne les moyens informatiques et humains disponibles. Plus précisément, le nombre de cadres chargés des statistiques n'est pas suffisant et leur formation n'est pas toujours adaptée, surtout au niveau déconcentré où, en raison de la rotation importante du personnel, il est difficile de maintenir un noyau stable de cadres compétents.

La faiblesse des compétences aux niveaux déconcentrés est d'ailleurs utilisée comme un argument par le niveau central pour refuser l'implication de ces acteurs dans le processus de collecte et d'analyse des données. Mais deux autres facteurs aident également à expliquer ce manque d'implication. Premièrement, la monopolisation des compétences permet aux acteurs centraux de continuer à entreprendre certaines activités qui doivent s'exercer sur le terrain et donc, de bénéficier de certaines allocations. Deuxièmement, les bureaux déconcentrés n'utilisent pas (ou très peu) les informations statistiques pour guider la planification et la gestion des écoles et des enseignants. Il n'y a donc pas de demande, de la part des décideurs à ces niveaux, pour une meilleure analyse des données statistiques. »

Source: De Grauwe, 2009, p. 26.

En outre, lorsque le contrôle et traitement des données des enseignants comporte plusieurs niveaux (bureaux régionaux et de district) et départements ministériels, *des retards* ont été enregistrés dans le processus de mise à jour des dossiers des enseignants, ce qui soulève des problèmes non seulement pour les enseignants (par exemple en termes d'ajustements d'allocations spéciales, délivrance de certificats, etc.) mais aussi pour les planificateurs et les gestionnaires parce qu'ils sont incapables de savoir à un moment donné si les enseignants affectés à une certaine école ont effectivement accepté le poste, ou si les postes sont devenus vacants ou sont susceptibles de le devenir (Dhersigny 1999; Tazi 2005).

Par conséquent, les fonctionnaires de l'éducation interrogés au Maroc en 2004 ont jugé l'utilisation de leur SIGE comme étant très médiocre. 61,7 % des personnes interrogées ont estimé que l'amélioration du système d'information constitue la clé pour une gestion efficace et décentralisée (Tazi, p 139).

Un problème connexe signalé fréquemment est le manque de *diffusion d'information*. Les directeurs d'école se plaignent souvent du temps qu'ils investissent à remplir de longs questionnaires pour différentes structures (parfois en dupliquant l'information) sans savoir comment l'information sera utilisée ni comment elle pourrait leur être utile pour leurs propres dossiers et besoins de gestion.

2.5 Personnels de gestion

2.5.1 Pourquoi s'interroger sur les personnels en charge de la Gestion des Ressources Humaines ?

Selon Sack et Saïdi, « Le personnel est la ressource la plus précieuse d'un MEN : c'est lui qui, en dernière analyse, détermine l'efficacité et l'efficience de l'organisation. En tenir compte implique d'examiner de près son recrutement et l'adaptation de ses qualifications aux tâches demandées. Les MEN ont principalement deux types de personnels : des enseignants (c'est-à-dire des personnes qui pratiquent l'enseignement et non pas des enseignants affectés à des tâches administratives) et un personnel non-enseignant. On peut trouver ces derniers dans une large gamme de positions pédagogiques et administratives: chefs d'établissement, inspecteurs, personnel de bureau, directeurs de l'administration centrale, décideurs, planificateurs, statisticiens, etc. Il est fréquent que, dans les MEN, le personnel non pédagogique soit composé d'anciens enseignants sans formation spécifique pour le travail. Bien entendu, les enseignants sont en première ligne avec la responsabilité principale du produit final du ministère (l'enseignement des étudiants) et ils dépassent de loin les effectifs de non-enseignants » (1997, p. 53).

Si les gestionnaires des enseignants ne sont pas correctement formés ou qualifiés cela peut avoir un effet néfaste. Plusieurs types de dysfonctionnements peuvent être examinés pour expliquer ce problème.

2.5.2 Les difficultés constatées

Une contrainte visible à la bonne gestion des ressources humaines concerne la faible qualité d'une partie du personnel de gestion ainsi que le manque de concordance entre leur profil et les postes occupés. En réalité, ce problème de personnels découle de manquements à trois niveaux : les profils des candidats, les procédures de recrutement et l'organisation de l'offre des postes.

Un premier problème est lié au *profil du personnel de gestion*. Le personnel est souvent recruté avec une formation qui ne prépare pas aux défis et exigences du travail. En effet, la majeure partie des agents administratifs est composée d'enseignants et d'inspecteurs. Ce phénomène est lié aux *critères et procédures de recrutement*. Il n'y a souvent pas de vraies procédures de recrutement qui imposent l'annonce d'un poste avec un mandat précis, pour identifier les candidats ayant le bon profil et pour les sélectionner via un entretien ou un test. Une étude au Bénin a trouvé que c'était plutôt le contraire : un enseignant pour des raisons personnelles ou de santé, est nommé à un poste administratif après avoir soumis une demande formelle ou informelle à un bureau ou à une unité, sans aucune description de poste spécifique assignée, et le plus souvent sans avoir au préalable discuté de ses tâches avec le directeur ou le chef. L'enquête menée auprès des 50 agents administratifs aux niveaux central et décentralisé, a confirmé qu'au moins 83% des personnes interrogées avaient suivi ce genre de 'procédure' et que seulement 17% ont dû suivre un processus de sélection formel avant d'être nommé à leur poste (De Grauwe 2009).

L'inadéquation entre les postes de gestion des ressources humaines et le profil de ceux qui les occupent est aussi favorisée par l'absence d'une véritable *organisation de l'offre des postes*. Les ministères n'ont souvent pas une idée précise du nombre de postes nécessaires dans chaque unité, ni des critères de qualification requis pour les candidats à ces postes. Dans les meilleurs cas, des décrets existent qui décrivent globalement la responsabilité des départements et unités, mais ces documents (dont certains sont souvent périmés) ne fournissent aucune indication sur le nombre et le profil précis des postes. Au Bénin, dans aucune des structures centrales ou décentralisées visitées pour l'étude citée des règles de gestion des postes existent. Cela a entraîné d'énormes variations dans les effectifs parmi les différents départements ministériels au niveau central comme parmi les bureaux aux niveaux

déconcentrés : dans deux bureaux régionaux en charge de la gestion d'environ le même nombre d'enseignants, le nombre de personnels variait du simple au double (de Grauwe, 2009).

Encadré 2.4: Profil du personnel administratif au ministère des Enseignements primaire et secondaire (Bénin, 2007)

« (...) bien que les trois quarts (74%) des personnels administratifs du Ministère des enseignements primaire et secondaire du Bénin soient constitués de cadres moyens (29%) et supérieurs (45%), leurs profils sont peu compatibles avec les responsabilités qui sont les leurs. Ainsi, au niveau central, 72% de ces cadres – 70,2% de cadres supérieurs et 75,4% de cadres moyens – sont des enseignants ou des assimilés (professeurs, instituteurs, inspecteurs, conseillers pédagogiques) qui, en dehors de leurs compétences pédagogiques, disposent de peu de formation dans le domaine de la planification et de la gestion. Au niveau déconcentré, ce pourcentage est sensiblement plus élevé puisque le corps des cadres de l'administration et gestion de l'éducation au niveau des départements et des circonscriptions est composé à 96% d'enseignants et d'assimilés (97,5% pour les cadres supérieurs et 93,8% pour les cadres moyens). Même au sein de la Direction de la planification de l'éducation qui s'appelle au Bénin la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), 40% des personnels – 53% des cadres supérieurs et 41% des cadres moyens – proviennent directement ou indirectement du milieu de l'enseignement.

De fait, cette distribution laisse très peu de place aux cadres qui sont véritablement compétents dans le domaine de la planification et gestion du système éducatif. Ainsi, seulement 20% des postes disponibles au sein du service de la planification de l'éducation sont effectivement occupés par des spécialistes (économistes, statisticiens, planificateurs, etc.) formés dans ce domaine. (...) il se pose également un problème en ce qui concerne les candidats. En effet, il n'y a pas, au Bénin, un véritable corps d'administrateurs, encore moins de planificateurs ou de gestionnaires de l'éducation. La grande partie des agents de l'administration éducative sont des instituteurs, des enseignants ou des inspecteurs.

(...) La gestion du personnel au sein de la fonction publique, en d'autres termes, n'est pas inspirée par un objectif d'amélioration de l'efficacité de ce personnel ou de celle de l'administration dans son ensemble. La Fonction publique est plutôt perçue et utilisée comme un créateur d'emploi, dans un contexte caractérisé d'une part par une précarité d'emploi et, d'autre part, par une rareté de compétences spécialisées dans l'administration éducative. Dans un tel contexte, les postes dans la Fonction publique sont, pour les décideurs, un instrument important d'influence politique, un capital à répartir selon des critères politiques et parfois régionaux. Paradoxalement, autant tous les responsables administratifs rencontrés sont conscients de ces irrégularités, autant ils participent à les entretenir, de gré ou de force.

Source : Extraits de Grauwe, 2009, p. 15, 17 et 20.



Questions de réflexion

Considérez les défis présentés plus haut. Constatez-vous des similitudes ou des différences avec votre propre contexte, au niveau :

- I. des profils des candidats,
 - II. des procédures de recrutement,
 - III. et de l'organisation de l'offre des postes ?
-

2.6 Communication et dialogue social

2.6.1 Pourquoi s'interroger sur la communication et le dialogue social ?

Selon Sack et Sadi, « l'information est essentielle pour l'élaboration des politiques, pour la planification et pour l'efficacité du fonctionnement » (1997, p. 51). « La question qui se pose alors est quels acteurs, et à quel niveau du ministère, reçoivent : (i) quelle quantité d'information en un temps raisonnable et (ii) l'information dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement. D'importants dysfonctionnements peuvent résulter : du manque d'information ; des goulets d'étranglement de la communication qui empêchent l'information d'arriver aux endroits voulus en temps utile ; et des situations dans lesquelles les modes informels ont si largement remplacés les modes formels de communication qu'il y a peu de contrôle de la qualité de l'information transmise » (1997, p. 53).

2.6.2 Les difficultés constatées

Au niveau national, l'implication des enseignants dans les processus de consultation sur la réforme de l'éducation peut être limitée. C'est souvent le résultat du manque de temps pour la consultation (qui peut être un long processus), les coûts potentiels élevés pour mener un vaste processus de consultation avec tous les intervenants, l'incertitude de parvenir à un consensus et le risque de démagogie. En outre, les représentants des enseignants n'ont pas toujours leur mot à dire dans les négociations où les donateurs externes sont impliqués avec les objectifs de réforme définis. En effet, les gouvernements ont tendance à décider des politiques d'éducation dans l'urgence en employant des consultants ou en suivant les conseils des bailleurs de fonds, le FMI, la Banque mondiale ou les agences de l'ONU, plutôt que d'effectuer des processus de consultation rigoureux (CGCE, 2006 : 52).

Les recherches menées par CfBT et VSO (2008) ont montré que la principale source de démotivation des enseignants est leur manque de participation dans les processus de décision qui les concernent. Pourtant, les avis des enseignants sont cruciaux pour la mise en œuvre efficace de réformes et leur conception. Une consultation avec les enseignants est essentielle pour prendre en compte les principaux aspects des réformes proposées telles que leur opportunité, l'accessibilité financière, la faisabilité de leur mise en œuvre et leur durabilité. Dans les enquêtes menées par VSO, les enseignants ont souligné à plusieurs reprises leur appréciation du fait d'avoir été consulté. Ils sont à la fois les bénéficiaires et les acteurs du changement et ont une meilleure appréciation de ce qui pourrait fonctionner ou ne pas

fonctionner. Si les enseignants ne soutiennent pas la mise en œuvre d'une nouvelle politique, il est peu probable que cette dernière réussisse.

Le processus de consultation pour inclure les voix des enseignants par le biais de leurs représentants syndicaux et par des coalitions de la société civile reste extrêmement faible ou inexistant dans de nombreux pays. La recherche de modèles efficaces de dialogue social et la mise en place de « contrôles et équité » dans la prise de décisions sur les questions majeures de gestion des enseignants ont souvent été particulièrement négligés. Des plateformes de communication bidirectionnelles efficaces pour les dialogues constructifs avec les syndicats d'enseignants figurent parmi les pistes prometteuses pour encourager la participation des enseignants dans la conception et la mise en œuvre des réformes d'éducation et des initiatives.

Au niveau Décentralisé, les bureaux régionaux et autorités locales sont souvent sous-financés aussi bien en ressources financières qu'humaines, ce qui entraîne un manque de capacité à établir la communication et les systèmes d'information dans les deux sens. Il n'est pas rare que des informations importantes sur les réformes de l'éducation n'atteignent pas les enseignants dans les écoles éloignées ou isolées, en raison du dysfonctionnement des systèmes postaux, ou un manque de capacité dans les régions et les bureaux provinciaux de l'éducation pour produire et diffuser des bulletins d'information.



Points à retenir

Un certain nombre de dysfonctionnements qui ont été signalés concernant les structures de gestion ont un impact sur le travail des enseignants.

- Au niveau central et ministériel : Le mandat restreint des ministères de l'Éducation dans le domaine de la gestion des ressources humaines limite davantage leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies de gestion des enseignants efficaces. En outre, la multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion des enseignants (en combinaison avec des outils de suivi faibles) conduit souvent à un manque de coordination et de transparence ainsi que les inefficacités dans des domaines tels que la gestion de la paie, les affectations d'enseignants et les transferts. Les déséquilibres dans la dotation en personnel de l'école et le déploiement des enseignants sont particulièrement observés là où il n'y a pas de gestion de poste rigoureuse et les enseignants sont donc en mesure de se déplacer d'une école à une autre.
- Au niveau décentralisé : La formulation imprécise et la distribution des rôles et des tâches attribuées ainsi que le manque de ressources peuvent limiter la capacité du personnel décentralisé pour intervenir efficacement dans la gestion des enseignants.
- Un personnel compétent et qualifié en nombre suffisant est nécessaire pour administrer les structures de gestion des enseignants. Le manque de concordance entre les profils du personnel et les postes occupés par une proportion importante de gestionnaires au niveau central et décentralisé constitue une contrainte.
- Les structures de soutien au niveau de l'école sont la clé pour une gestion efficace des enseignants. Pourtant, la gestion et la capacité de régulation au niveau de l'école et des régions est limitée.
- Le non-respect des règles et procédures, le manque d'application de sanctions et la faiblesse des systèmes de régulation favorisent des comportements non-éthiques. Les codes de conduite, soutenus par des dispositions légales, s'avèrent utiles.

- Les structures, les mécanismes et outils réglementaires et d'incitation existants doivent être repensés pour répondre aux défis principaux de la gestion des enseignants.

- La lenteur des progrès dans la résolution des problèmes fréquents de gestion des enseignants dans nombre de pays en développement sont liés à un certain nombre de facteurs :
 - Certaines questions, telles que les ajustements nécessaires à la rémunération des enseignants, la carrière et les structures de récompense exigent en général de profondes réformes du secteur public allant au-delà du secteur de l'éducation. Leur conception et la mise en œuvre soulèvent des défis complexes.
 - D'autres questions, comme la fracture urbaine-rurale dans la gestion des enseignants ne peuvent être abordées que dans une mesure limitée tant que les conditions de vie et d'emploi dans les zones rurales sont bien pires que celles dans les zones urbaines.
 - Peu de pays ont entrepris des examens et des modifications des règles, procédures et autres dispositifs réglementaires (par exemple des codes de conduite) pour guider les pratiques de gestion des enseignants de manière claire et cohérente.
 - La recherche de modèles efficaces de dialogue social et la mise en place de mécanismes de « contrôles et rééquilibrages » dans la prise de décision de gestion des enseignants ont souvent été particulièrement négligées même si leur absence est largement reconnue comme une source majeure d'insatisfaction des enseignants, d'absentéisme et de grèves qui affectent largement l'enseignement et l'apprentissage dans de nombreux pays.
 - En outre, les efforts relativement maigres semblent avoir été déployés pour examiner et améliorer la sélection et la formation (en gestion des ressources humaines) des personnels (gestionnaires GRH, chefs d'établissement, gestionnaires aux niveaux régional et sous régional) qui jouent un rôle clé dans la gestion des enseignants à différents niveaux.

Partie 3: L'utilité des audits institutionnels ou organisationnels

Cette partie présente brièvement l'analyse du processus de gestion ou de façon plus étendue les audits de gestion des ministères de l'Éducation. Les audits permettent d'identifier les dysfonctionnements ainsi que leurs causes dans le but de les rectifier. Ils s'avèrent donc être des outils de contrôle intéressants.

3.1 L'utilisation possible de différentes approches de l'analyse organisationnelle pour l'amélioration de la gestion des enseignants

La fonction générale de «gestion des enseignants» comporte un certain nombre de sous-fonctions spécifiques telles que la planification de la dotation en personnel, la gestion administrative du personnel, l'offre de formation pédagogique et de soutien, qui appartiennent à des secteurs différents de la gestion (gestion stratégique, gestion pédagogique et administration) et impliquent des structures diverses des ministères de de l'Éducation. Dans le cadre d'une révision globale de la politique de l'éducation ou dans la perspective d'une réforme structurelle de l'administration de l'éducation (par exemple une décentralisation), le ministère de l'Éducation ou d'autres décideurs de haut niveau concernés peuvent considérer qu'un *diagnostic global du secteur ou de la fonction générale de gestion des enseignants* revêt une importance cruciale, étant donné son impact sur le fonctionnement et les résultats/produits du secteur éducatif.

Cependant, il arrive plus fréquemment que les gestionnaires du personnel – et plus généralement tous ceux qui se préoccupent de la qualité et de la rentabilité de l'éducation – soient en quête de *solutions aux problèmes spécifiques de la gestion des enseignants*, tels que : l'absentéisme des enseignants, la réduction des sur-effectifs, les retards et/ou les plaintes concernant le favoritisme dans les décisions relatives aux affectations, aux mutations et aux promotions, etc. Dans ces cas-là, une analyse ciblée des causes (outre les causes externes) du problème spécifique peut aider à définir les faiblesses connexes du système de gestion et les voies par lesquelles il est possible de les traiter. Ce type de diagnostic ciblé des problèmes peut être effectué soit de manière interne à l'organisation, soit avec l'aide d'auditeurs/spécialistes externes.

Encadré 3.1: Qu'est-ce qu'un audit ?

Le terme d'audit est souvent assimilé à la vérification comptable. Il s'est progressivement détaché de la vérification externe des comptes en étendant son champ d'action à tous les domaines de la gestion. L'audit a aussi pour objet de dresser un constat d'une situation en mettant en évidence ses caractéristiques, sous forme des points forts, mais aussi de points faibles représentés par les problèmes et par les risques qui en découlent. L'auditeur "diagnostique les causes des problèmes mis en évidence et propose des recommandations d'actions, qui seront mises en œuvre non par lui-même mais par les responsables de la fonction ou du domaine audité" (Candau 1985).

La fonction « personnel » ne saurait échapper à une évaluation de son efficacité et de sa contribution à l'atteinte des objectifs de toute organisation. L'audit de la fonction personnel est dénommé "audit social" et il est une aide indispensable pour permettre aux gestionnaires du personnel de gérer efficacement les ressources humaines. Il s'applique à l'ensemble de la fonction personnel ou à des sous-fonctions (recrutement, promotion, formation, salaire, etc.).

L'audit organisationnel analyse l'adéquation des structures de l'organisation (organigramme, processus et niveaux de décision, communication etc.) avec les problèmes à résoudre. L'audit social n'embrasse pas l'ensemble du domaine organisationnel.

La démarche méthodologique de l'analyse organisationnelle ou "audit organisationnel" est constituée de différentes étapes: recueil d'informations, analyse des informations, vérification de la validité et de la fiabilité des informations, évaluation des phénomènes observés, recommandations ou propositions d'actions.

3.2 Appliquer l'approche de la «résolution des problèmes» centrée sur l'analyse des processus

Un *processus de gestion* est un enchaînement d'actions ou de décisions qui interviennent dans une période de temps donnée et impliquent un certain nombre d'acteurs en vue de l'obtention d'un résultat donné.

Lorsque l'on effectue le diagnostic de ces processus, on applique généralement un ensemble de critères afin d'évaluer les différents moyens par lesquels le processus organisationnel considéré fonctionne réellement et obtient des résultats (Encadré 3.1).

3.2.1 Les outils de base de l'analyse organisationnelle : critères d'évaluation et grille «acteurs-actions»

La liste de critères et de questions ci-dessous peut aider à l'évaluation d'un processus de gestion (voir Encadré 3.2).

Encadré 3.2: Liste de critères pour guider le diagnostic et évaluation d'un processus de gestion

Pertinence du processus et de ses composantes

- ⇒ Quel est son but ?
- ⇒ Son but est-il justifié ou accepté ?
- ⇒ Les composantes/actions successives du processus étaient-elles appropriées au but ou aux objectifs généraux à atteindre ?

Efficacité du processus

- ⇒ Les résultats correspondent-ils à ce qui était souhaité ?
- ⇒ Le processus a-t-il atteint son but général et ses objectifs essentiels ?

Effizienz du processus

- ⇒ Les résultats obtenus justifient-ils le temps et les ressources utilisés au cours du processus ?
- ⇒ Y a-t-il eu des actions répétées ou des contrôles successifs qui n'ont rien ajouté à la valeur du processus ?
- ⇒ Le processus exploite-t-il l'information disponible ou mobilise-t-il à nouveau, chaque fois, des informations pour atteindre son but spécifique ?

Cohésion du processus avec d'autres processus afin d'atteindre le résultat souhaité (par exemple en termes d'échelonnement dans le temps, de normes appliquées, etc.).

Pour analyser un processus organisationnel de manière systématique (et proposer finalement des améliorations), il est utile de formaliser l'enchaînement des différentes étapes du processus. L'établissement d'une représentation schématique, autrement dit une «grille», des acteurs et de leurs actions respectives est une bonne manière d'y parvenir.

En principe, chaque acteur a un rôle spécifique à jouer, qui est en relation en amont avec une action menée par un autre protagoniste et qui produit en aval un résultat qui concerne le protagoniste/acteur suivant, ce qui donne une chaîne d'actions corrélées.

3.2.2 Appliquer la méthode de l'«audit» ou approche structurelle

Un «audit» est un type particulier d'analyse opérationnelle, qui comporte généralement l'utilisation de la méthode analytique et des outils présentés ci-dessus, mais qui est généralement plus vaste que l'analyse de processus en ce qui concerne le champ qu'il explore, et plus complet en ce qui concerne les facteurs qu'il étudie. C'est pourquoi la méthodologie utilisée doit être particulièrement méticuleuse.

Le diagnostic de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacité d'un processus de gestion donné, avec ses composantes essentielles (le recueil des données, la transmission et le traitement de l'information, etc.), peut être approfondi en examinant, au moyen d'un «audit», les structures, le personnel et les pratiques impliquées dans ce processus. L'approche de l'audit de gestion est brièvement présentée ci-dessous:

- De manière générale, il est judicieux, si l'on veut obtenir dans l'avenir de véritables améliorations, de privilégier une approche de l'analyse organisationnelle allant «de la base au sommet», c'est-à-dire de l'établissement scolaire à l'administration centrale, plutôt que le mouvement inverse. Ceci signifie de faire du niveau de l'école la base sur laquelle l'organisation peut être redéfinie (si besoin est).
- En fait, c'est à ce niveau que la réussite du système éducatif et la satisfaction professionnelle des enseignants eux-mêmes sont en jeu, et donc que le diagnostic devrait être entrepris.
- Dans les systèmes (relativement peu nombreux) où la gestion des enseignants (recrutement, évaluation, promotion, renvoi, etc.) relève essentiellement de la responsabilité des chefs d'établissement ou des comités de gestion scolaires, un audit de ce secteur restera essentiellement centré sur le niveau de l'école.
- Dans tous les autres systèmes d'administration de l'éducation, la procédure est ensuite élargie aux services décentralisés du ministère (il existe généralement un ou deux niveaux administratifs entre les écoles et l'administration centrale). Cette phase permet donc de compléter les analyses de processus et conduit à déterminer le rôle joué par les services décentralisés – à savoir les services éducatifs au niveau de la circonscription et de la province – en ce qui concerne la gestion du personnel enseignant. Elle permet également l'évaluation des capacités de gestion de ces services et de leur productivité.

Une analyse «de la base au sommet» s'achève au niveau central avec la même méthode et les mêmes outils de diagnostic que pour les services décentralisés (processus, puis structures et personnel).

Aussi bien au niveau central qu'aux niveaux intermédiaires, un diagnostic plus détaillé des processus ou des secteurs à problèmes peut être établi par des investigations sur chacune des tâches essentielles à accomplir dans le processus/secteur de gestion considéré. Ce type de diagnostic analyse les structures, les règles et procédures, la base d'information, le personnel et enfin les installations et les équipements en comparant respectivement les résultats attendus/demandés avec les résultats réels/actuels (voir Figure 3.1).

On peut ensuite établir un diagnostic global sur la fonction de gestion du personnel enseignant ou sur certaines de ses sous-fonctions, telles qu'elles sont exercées par les écoles ou par les services administratifs. Lorsqu'on procède au diagnostic des dysfonctionnements de la gestion, on ne doit jamais perdre de vue leurs implications pour la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles.

Figure 3.1 : Organisation du recueil de l'information : cadre opérationnel

(1) Tâches essentielle s/Activités/ Objectifs	(2) Structures, résultats et relations			(3) Règles et procédures			(4) Base d'information : contenu et circulation	(5) Personnel				(6) Installations et équipements				
	Service/ Unité	Résultats		Relations	Existen- elles ?	Le personnel les connaît-il ?		Sont- elles suivies ?	Nombre		Compétences		Type et quantité		Utilisation	
		Attendus	Réels						Demandé	Réel	Demandées	Réelles	Demandés	Réels	Demandée	Réelle

Source : R. Sack et M. Saïdi, 1997. *Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères de l'Éducation : audit de la gestion des ministères de l'Éducation*. UNESCO : Institut international de planification de l'éducation, Paris.

- Quels seront les outils ? (en fonction du choix de l'approche)
- Quel sera le dispositif de validation de l'audit ? Qui validera ? Selon quels critères de validation (efficience technique, analyse des recommandations et de leur faisabilité, atteinte des objectifs) ?



Points à retenir

- Un audit peut aider à définir les faiblesses du système de gestion et les voies par lesquelles il est possible d'y répondre.
- Un «audit» est un type particulier d'analyse opérationnelle, qui comporte plusieurs étapes : recueil d'informations, analyse des informations, vérification de la validité et de la fiabilité des informations, évaluation des phénomènes observés, recommandations ou propositions d'actions.
- Le diagnostic ciblé des problèmes peut être effectué soit de manière interne à l'organisation, soit avec l'aide d'auditeurs/spécialistes externes.

Partie 4 : Les codes de conduite

Cette partie introduit un autre exemple d'outil de régulation : les codes de conduites des enseignants. En effet, « les ministères de l'Éducation sont défiés régulièrement sur les questions de procédures de gestion, les griefs du personnel et les conditions de service des enseignants. Dans de nombreux pays, le cadre juridique de la gestion des enseignants est problématique et il y a une nécessité d'un débat et de mesure de réforme » (Bitamazire et al, 1996 cité dans Göttelmann 2005, p. 60). Des dispositifs de contrôle et d'autocontrôle des enseignants, tels que les codes de conduite, s'avèrent utiles afin de réguler les comportements, de créer de meilleurs environnements d'enseignement et d'apprentissage en améliorant la qualité des interactions entre enseignants et élèves, et de promouvoir l'éthique.

Dans cette section, il s'agira de définir le rôle et les objectifs de ces codes, ainsi que de décrire leurs principales étapes de l'application. Cette section s'appuie sur le projet mené par l'IIEPE sur la question des codes de conduite des enseignants dans le cadre de son projet Ethique et corruption dans l'éducation. Pour plus d'information sur ce thème, vous pouvez consulter la plateforme de ressources en ligne établie par l'Institut: <http://teachercodes.iiep.unesco.org/world/index.php?lang=FR>.

4.1 Définition

Selon Poisson (2011, p. 16), « un code de conduite est un ensemble de directives – réunies dans un document écrit – élaboré par des autorités publiques ou par des organismes professionnels, qui expose en détail l'ensemble des normes (ou valeurs) éthiques et des règles de conduite professionnelles reconnues auxquelles tous les membres d'une profession doivent adhérer ».

4.1.1 Objectifs

Selon les Ligne directrices pour l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduite des enseignants développées par l'IIEPE, les principaux objectifs des codes sont les suivants:

Encadré 4.1: Les objectifs d'un code de conduite des enseignants

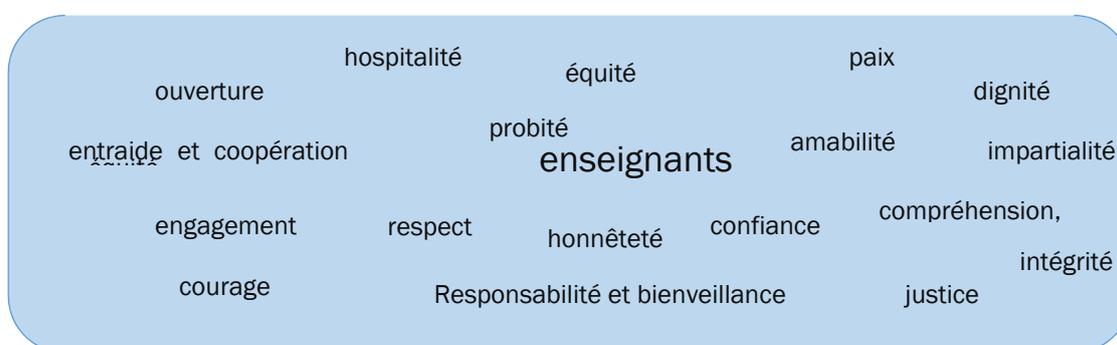
- **Guider et soutenir les praticiens de l'enseignement**, notamment en fournissant des directives aux membres de la profession sur la manière de prendre des décisions conformes à l'éthique et étayées par une conscience et un raisonnement éthiques ;
- **Protéger les élèves et les enseignants**, notamment en défendant les élèves contre les préjudices, la discrimination, l'intimidation, le harcèlement et/ou l'humiliation ;
- **Atteindre et maintenir un haut degré de professionnalisme du corps enseignant**, notamment en valorisant les enseignants pour leur dévouement, leur efficacité et leur engagement professionnel ;
- **Stimuler la confiance – et le soutien – du public vis-à-vis de la profession enseignante**, notamment en créant des conditions propices à un professionnalisme optimal.

Source: Extrait de Poisson, 2011, p. 16-17.

4.1.2 Pourquoi ces codes sont-ils importants ?

D'après Poisson (2011, p. 13), « l'impératif de qualité est d'une importance cruciale, comme le souligne l'objectif 6 du Cadre d'action de Dakar, qui engage les pays à améliorer la qualité de l'éducation sous tous ses aspects. Les programmes visant à améliorer la qualité sont souvent centrés sur des données quantitatives, comme le temps d'apprentissage, la taille des classes (...) plutôt que sur des « intrants immatériels », tels que l'engagement des enseignants (...) leur capacité à aider chaque élève, leur comportement éthique et professionnel (...). Or, ces facteurs jouent un rôle déterminant dans l'offre d'une éducation de qualité pour tous et la promotion de valeurs universelles (...). » En effet, une étude menée en 2007 dans 8 pays en Afrique de l'Est et Australe portant sur la relation entre la réussite scolaire et la perception de la violence par les élèves montre que les élèves filles et garçons qui ressentent davantage de violence dans l'école auront des résultats scolaires plus bas dans l'ensemble des matières (Saito, 2013). Ainsi, il est essentiel pour un bon enseignant d'être sensibilisé à la qualité de l'éducation, l'éthique et la liberté professionnelle (Van Nuland, 2009). La figure ci-dessous fait apparaître des valeurs fondamentales qui doivent être exprimés dans le code et auxquelles tout enseignant doit adhérer.

Figure 4.1: Valeurs fondamentales à prendre en considération dans le code



Source : Extrait de Poisson, 2011, p. 21.

D'autre part, lorsque les codes de conduite des enseignants sont soutenus par les dispositions légales, ils se sont avérés être utiles pour traiter les plaintes. Cela a été confirmé par une étude internationale révélant que l'impact des codes de conduite a été jugé plus fort là où il a permis d'enregistrer légalement des plaintes. Peu de répondants estiment que le code a eu un impact sur la réduction de mauvaise conduite des enseignants (ou pour faute professionnelle) où il n'était pas tenu par la loi, alors que la majorité des répondants estiment que le code avait eu un impact très significatif sur la réduction de mauvaise conduite des enseignants là où il était possible de déposer une plainte.

Tableau 4.1: Possibilité de déposer une plainte et l'impact de la mise en œuvre du code sur la mauvaise conduite des enseignants (selon les répondants « avec le code »)

Impact de la mise en œuvre du code en vue de réduire la mauvaise conduite des enseignants	Possibilité de signaler des plaintes contre les enseignants		
	Non N (%)	Oui N (%)	Total N (%)
Pas d'impact	1 (6.3)	2 (2.0)	3 (2.5)
Impact peu significatif	3 (18.8)	6 (5.9)	9 (7.6)
Impact significatif	5 (31.3)	38 (37.3)	43 (36.4)
Impact très significatif	7 (43.8)	56 (54.9)	63 (53.4)
Total	16 (100)	102 (100)	118 (100)

Source: McKelvie-Sebileau 2011, p. 33.

A la question sur la structure qui est/devrait être en charge de la collecte et du traitement de la plainte, un peu plus de la moitié des répondants (« avec » et « sans code ») ont indiqué que c'était, ou devrait être, une commission chargée de la mise en œuvre des codes (58% dans l'ensemble), un organe disciplinaire administrative (58%), ou un organe interne autorégulé au sein de la profession enseignante (54%). Un peu plus du tiers (37%) a dit que c'était, ou devrait être, un organe de la justice (c'est-à-dire une cour de justice) (McKelvie-Sebileau, 2011, p. 34).

Le type de sanctions répandues sélectionnées pour un comportement inapproprié des enseignants dans les deux groupes étaient les avertissements (79%). Les deuxièmes sanctions les plus couramment choisies étaient l'exclusion de la profession enseignante (63%) et le transfert (53%). Seulement 40% des répondants ont convenu que l'ensemble des amendes ou des sanctions sous forme d'accords à l'amiable devraient être donnés. Les réponses à travers deux questionnaires « avec le code » et « sans code » ont révélé des tendances similaires.

4.1.3. Éléments du code et finalité

Au début du processus du développement d'un code de conduite plusieurs questions sur la finalité du code se posent : « Est-ce que le but d'un code est d'être une ressource pour guider les enseignants qui font face à des problèmes d'éthique (...) dans leur quotidien ? » ; « Est-ce qu'il doit être garant face au public en s'appuyant sur la discipline et les sanctions à prendre envers les enseignants ? » ; « Est-ce que le code doit à la fois être un guide et une garantie ? » (Van Nuland, 2009).

Ainsi apparaissent deux aspects des codes visant à influencer le comportement des enseignants : l'un souligne les éléments « éthiques » d'un code et l'autre se focalise sur l'aspect de la « conduite » (Van Nuland, 2009). Des études mettent l'accent sur le fait qu'un code doit encourager les enseignants à discuter sur les questions d'éthique entre collègues ([Campbell, 2001] cité par Van Nuland, 2009). D'autres portent leur attention sur le fait qu'il doit exprimer clairement les attentes en termes de performance et des indications pour que les enseignants atteignent les standards requis ([Ingvarson et Keinhenz, 2003] cité par Van Nuland, 2009). De ce fait le langage utilisé adopte souvent un ton ambitieux et inspirant ou bien négatif et prohibitif, ou encore une combinaison. Par exemple le code de conduite adopté au Nigeria est une combinaison de langage qui est source d'inspiration et au même temps prohibitif.

Afin de guider le développement des codes de conduite, les Notes d'orientation de l'INEE⁴ sur la rémunération des enseignants (2008, p. 18) liste les questions clés suivantes : « [le code] a-t-il été traduit en langues locales, expliqué aux professeurs, aux directeurs, et aux associations de parents d'élèves ? Est-ce qu'il a été accepté et ratifié par les enseignants et les comités d'éducation de la communauté ? Se fonde-t-il sur la politique gouvernementale ? ». Ces questions supposent des activités de partage d'information et l'acceptation du code par les décideurs locaux. D'autres précautions sont à considérer, telles que la prise en compte des voix des minorités et des femmes, le respect de la vie personnelle et affective des individus, ainsi que la culture et la tradition qui influence les interactions personnelles et professionnelles.

4.2 Règles de conduite et droits de l'enseignant

Bien qu'un code cible en priorité les enseignants (titulaires, contractuels ou volontaire), il s'adresse tout autant aux autres catégories du personnel notamment les directeurs d'école, les administrateurs, les inspecteurs etc. Il peut s'adapter aux questions spécifiques de l'éducation à la petite enfance ou à l'enseignement supérieur. Le tableau suivant illustre quelques règles de conduite définies et formulées en fonction du public ciblé.

Tableau 4.2: Règles de conduite professionnelles à prendre en compte dans le code (liste non exhaustive)

Envers les parents et la communauté	Envers les collègues	Envers les employeurs	Envers la profession
Adopter une conduite respectueuse des valeurs, convictions et coutumes	Ne pas porter préjudice au statut et à l'autorité de ses collègues	Dire la vérité sur ses qualifications et ses diplômes	Agir de manière à ne pas nuire à l'honneur et à la dignité de la profession
N'accepter ni cadeau, ni faveur susceptible d'altérer son jugement	Ne pas critiquer les compétences ou la réputation professionnelle d'un collègue	Ne pas profiter de ses relations personnelles pour se faire recruter ou obtenir une promotion ou une mutation	S'efforcer constamment et systématiquement d'atteindre le degré de compétence professionnelle le plus élevé et de s'y maintenir
Respecter le droit des parents à consulter et à s'informer	Utiliser un langage et un comportement appropriés	Ne pas déléguer ses tâches d'enseignement à une autre personne	Contribuer au développement professionnel de ses collègues

Source : Extrait de Poisson, 2011, p. 22-23.

De nombreux exemples de codes de conduite des enseignants peuvent être consultés en ligne sur le site de l'IIPE dédié à ce thème:

<http://teachercodes.iiep.unesco.org/world/index.php?lang=FR>.

4.3 Etapes de l'élaboration ou de la révision d'un code

Selon Poisson (2011, p. 47), pour une mise en œuvre efficace d'un code de conduite, « les pouvoirs publics doivent concevoir un cadre et un système de mesures incitatives de nature à créer des conditions favorables pour l'évolution et l'utilisation du code à différents niveaux. » L'auteur identifie les étapes principales dans le processus d'élaboration du code, tout en

⁴ Réseau Inter-Agences pour l'Éducation en Situations d'Urgence.

soulignant l'importance d'impliquer un large éventail d'acteurs à chacune d'entre elles (voir encadré 4.1) :

- Mise en place d'un processus de consultation, impliquant notamment la réalisation d'entretiens, et l'organisation de groupes de discussion ;
- Rédaction et révision du code en fonction des commentaires reçus ;
- Pilotage du code sur le terrain et révision du code en conséquence ;
- Adoption formelle du code ;
- Large diffusion du code, en ayant recours à un plan de communication stratégique ;
- Evaluation régulière de l'impact du code, à l'aide d'enquêtes réalisées en particuliers au niveau des écoles.

Encadré 4.2:Étapes de l'organisation d'un processus de consultation

1. Impliquer, dès le début, l'ensemble des parties intéressées
2. Fournir des informations claires et concises avant de lancer la consultation
3. Veiller à ce que tous les acteurs de l'éducation soient consultés
4. Veiller à ce que la consultation soit accessible à tous
5. Noter avec précision tous les entrants
6. Faire le point sur la manière dont la consultation a été utilisée

Source : Extrait de Poisson, 2011, p. 80-82.

Pour plus de détails sur chacune de ces étapes, vous pouvez vous référer au document suivant : Poisson M. (2011). *Lignes directrices pour l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduite des enseignants*. Paris : IIPÉ-UNESCO.

Les sections suivantes reviennent sur quelques étapes clés pour une mise en œuvre efficace d'un code de conduite.

4.3.2 Adoption d'un code

La mise en œuvre du code est régie par la loi après le choix d'un statut juridique et son adoption officielle par différents parties (fonctionnaires de l'administration et syndicats d'enseignants). Par la suite la commission chargée des enseignants ou le service d'enregistrement et de certification des enseignants doit demander à ses membres d'adhérer au code. Tous les enseignants doivent signer un exemplaire du code, lorsqu'ils entrent en fonction de manière à adhérer officiellement au code.

4.3.3 Diffusion et promotion

Une fois le plan de communication stratégique établi, spécifiant la nature exacte des documents, les objectifs de la campagne d'information, le public cible, les messages essentiels, les canaux de communication à utiliser etc. le lancement du code peut avoir lieu lors d'un évènement public pour assurer une large diffusion (enseignants du primaire et secondaire ainsi que grand public).

4.3.4 Pilotage

Il est indispensable de créer et/ou renforcer s'il existe déjà des organismes de suivi – un conseil ou une commission chargé – de suivre l'application du code. Elle doit pour cela être formée sur

les questions juridiques et les procédures disciplinaires et avoir accès à des conseils juridiques pour être capable de statuer à des manquements du code.

4.3.5 Renforcement des capacités

Un programme de renforcement des capacités doit être établi pour permettre un suivi de mise en œuvre du code de manière spécifique par les autorités administratives et par les enseignants, par exemple en mettant en place des cours d'éthique à l'intention des enseignants. En effet l'appropriation du code de conduite par les enseignants est une étape indispensable pour que son application soit efficace.

Un nombre important de projets ont été menés avec succès dans le but de sensibiliser les enseignants confirmés ou stagiaires sur les effets négatifs des violences liées aux genres présentent dans les écoles et à leur fournir des stratégies et des compétences pour les appréhender. Ce défi peut être difficile dans des pays où le système éducatif est particulièrement hiérarchique et autoritaire, et où les méthodes d'enseignement sont largement didactiques et basées sur l'apprentissage par cœur, ces interventions requièrent par conséquent un changement dans les relations entre les enseignants et les étudiants (voir encadré ci-dessous).

Encadré 4.3: Travail de sensibilisation des enseignants sur les questions de violences liées au genre dans les écoles

Un projet à l'Université de Nenyatta, au Kenya a débuté en assumant que pour appréhender la violence dans les écoles les enseignants doivent se confronter à leurs propre expériences de genre (Chege, 2006). Vingt enseignants stagiaires homme et femmes se sont portés volontaires. Il leur a été demandé de tenir un journal pendant cinq mois dans lequel ils notaient des incidents de violence importants dans leur vie, qu'ils ont ensuite partagé durant les groupes de parole. En encourageant les enseignants futurs à réfléchir sur la violence expérimentée dans leur enfance, ceux qui menaient l'exercice espéraient ainsi faire émerger davantage de stratégies efficaces pour la transformation des écoles en des espaces de non-violence et davantage de pédagogies adaptées aux élèves. La violence induite par les enseignants est apparue comme le thème central de leur journal, la plupart évoquant des enseignants qui les battaient et les insultaient. Les stagiaires femmes ont décrit de nombreux cas d'harcèlement sexuel, certains dans l'école primaire. Le choc apparu dans un premier temps en se confrontant à des mémoires enfouies de violence dans l'enfance à travers leur journal a généré de la douleur, de la détresse, de la peur, de la rancœur et de la culpabilité. Toutefois, ce processus d'introspection combiné à une analyse collective et une compréhension partagée de la violence qui avait affecté leur vie a eu des effets thérapeutiques sur les stagiaires. Certains ont exprimé leur intention d'assurer un environnement sans violence pour les enfants à leur charge. De cette façon, les souvenirs de violence de leur enfance ont aidé à construire leur identité comme futurs enseignants et parents.

Source: Leach and Humphreys, 2007

4.3.6 Signalement et sanction des fautes

Lorsqu'un manquement au code est observé, le requérant (élève, enseignant, parent, directeur, autorité administrative, etc.) a le droit de déposer une plainte sans crainte de voir sa sécurité non assurée et de bénéficier de conseils. Un comité doit être chargé de recueillir les plaintes, de les examiner et de les traiter. D'après Poisson (2011, p. 42), « selon la gravité de la faute, un large éventail de sanctions devra être envisagé : mesure disciplinaire (...), radiation du

registre du personnel enseignant, réintégration si l'intéressé est reconnu non coupable ». Le processus d'enquête et son aboutissement doivent être consignés par écrit, et l'enseignant doit disposer du droit de faire appel à la procédure disciplinaire qui lui est imposée (encadré 4.3).

Encadré 4.4: Recommandation OIT/UNESCO de 1966 concernant la condition du personnel enseignant

50. Tout enseignant devrait jouir, à chaque étape de la procédure disciplinaire, de garanties équitables comprenant en particulier :

- (a) le droit d'être informé par écrit des reproches formulés à son endroit et des faits qui les motivent ;
- (b) le droit d'avoir pleinement accès au dossier ;
- (c) le droit de se défendre et d'être défendu par un représentant de son choix, ainsi que celui de disposer des délais suffisants pour préparer sa défense ;
- (d) le droit d'être informé par écrit des décisions prises à son égard, ainsi que des motifs ;
- (e) le droit d'interjeter appel devant des autorités ou des organes compétents clairement désignés.

Source: OIT, 1966 ;

Texte complet disponible à l'adresse suivante : www.unesco.org/education/pdf/TEACHE_F.PDF.

4.3.7 Examen du code et évaluation de son impact

Un examen du code à intervalles réguliers est essentiel pour qu'il reste d'actualité. Plusieurs questions clés peuvent orienter ce processus d'examen (voir encadré ci-dessous).

Encadré 4.5: Questions clés concernant le processus d'examen

- Le code reflète-t-il pleinement les principes éthiques actuels de la profession ?
- Les concepts et les messages sont-ils suffisamment clairs ?
- Le langage utilisé est-il assez précis ?
- Au vu de ce qui précède, quels seraient, selon vous, les changements à apporter au code ?

Source : Extrait de Poisson, 2011, p. 44.



Questions de réflexion

Y-a-t-il un code de conduite des enseignants dans votre pays ? Si oui, est-il largement diffusé ? Est-il soutenu par un cadre légal ?



Points à retenir

- Les pouvoirs publics doivent concevoir un cadre et un système de mesures incitatives de nature à créer des conditions favorables pour l'évolution et l'utilisation du code à différents niveaux.
- L'adhésion à des codes de conduite des enseignants doit fortement contribuer à créer un environnement éducatif plus propice et, par là même, influencer directement la qualité de l'éducation.
- En outre, en préconisant des principes éthiques et en facilitant ainsi l'enseignement et l'apprentissage de valeurs universelles, les codes concourent à la réalisation des objectifs de l'ensemble du système éducatif.

Bibliographie

- Bennell, P., Akyeampong, K., (2007). Teacher motivation in sub-Saharan Africa and South Asia. Researching the issues n° 71. London, DFID.
- Candau, P. (1985) Audit social, Paris: Vuilbert gestion.
- CfBT, VSO. (2008). Managing teachers. The centrality of teacher management to quality education. Lessons from developing countries, Lonon: CfBt & VSO.
- Chedié, R. W. (2010). Teacher management in a context of HIV and AIDS: Tanzania report. Education in the context of HIV & AIDS. Paris: IIEP-UNESCO.
- De Grauwe, A., Lugaz, C. with Barasa, B., Lefoka, P.J., Tsepa, M., Kayabwe, S., and Asiimwe, W. (2011). Strengthening local actors. The path to decentralizing education - Kenya, Lesotho, Uganda. Paris: IIEP-UNESCO.
- De Grauwe, A., Lugaz, C., Baldé, D., Diakhaté, C., Dougnon, D., Moustapha, M. and Odushina, D. (2005). "Does decentralization lead to school improvement? Findings and lessons from research in West-Africa." Journal of Education for International Development 1(1): 1-15.
- De Grauwe, A., Segniagbeto, K., Maoudi, J., Hyacinthe, G., David, O. (2009). Transformer la planification et la gestion de l'éducation au Bénin par le renforcement des capacités: analyser les contraintes, identifier des solutions. Paris: IIEP-UNESCO.
- De Grauwe, A. (2009). Without capacity, there is no development. Paris: IIEP-UNESCO.
- Dhersigny, A. (1999). Diagnostic exploratoire ('audit') de la gestion des enseignants du fondamental I et II au Maroc. Projet de rapport de synthèse. Paris: IIEP-UNESCO.
- GCE (2006). Teachers For All: what governments and donors should do. Johannesburg: GCE.
- Goldsmith, C. (2010). "Teacher's pay - making the pipe work": The role of improving teachers' payroll systems for education service delivery and state legitimacy in selected conflict-affected countries in Africa. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2011. Paris: UNESCO.
- Göttelmann-Duret, G., Hogan, J. (1998). The Utilization, deployment and management of teachers in Botswana, Malawi, South Africa and Uganda: synthesis report of a sub-regional workshop and four country monographs. Paris: IIEP-UNESCO.
- Göttelmann-Duret, G., Tournier, B. (2008). Crucial Management Aspects of Equitable Teacher Provision. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009
- Göttelmann, G., Yekhele, A. (2005). Teacher management: a selected bibliography. Paris: IIEP-UNESCO.
- Hallak, J., Poisson, M., (2006). Governance in education: transparency and accountability matter. Paris: IIEP-UNESCO.
- INEE (2008). Note d'orientation de l'INEE sur la rémunération des enseignants ans les états fragiles, les situations de déplacement et de réadaptation post-crise. Paris: INEE.
- Leach, F., Humphreys, S. (2007). Gender Violence in Schools: taking the 'girls-as-victims' discourse forward. Gender and Development, 15 (2). Falmer, University of Sussex.
- McKelvie-Sebileau, P. (2011). Patterns of development and use of codes of conduct for teachers in 24 countries. Série Ethique et corruption dans l'éducation. Paris: IIEP-UNESCO.

Mulkeen, A., Chapman WD., Dejaeghere JG. (2005). Recruiting, Retaining, and Retraining Secondary School Teachers and Principals in Sub-Saharan Africa. Washington D.C.: AED Global Education Center.

Mulkeen, A. (2010). Teachers in Anglophone Africa Issues in Teacher Supply, Training, and Management. Washington D.C.: The World Bank.

Murimba, S. (2010). Teacher management in a context of HIV and AIDS, Zimbabwe report. Education in the context of HIV & AIDS. Paris: IIEP-UNESCO.

OIT/UNESCO (1966). Recommandation concernant la condition du personnel enseignant. Paris et Genève: OIT/UNESCO.

Poisson M. (2011). Lignes directrices pour l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduite des enseignants. Paris: IIEP-UNESCO.

Pôle de Dakar (2009). Universal Primary Education in Africa: The Teacher Challenge. Dakar: UNESCO BREDA.

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

Saito M. (2013). Violence dans les écoles primaires en Afrique du Sud et de l'Est : Some Evidence from SACMEQ1, SACMEQ Gender Series Contribution #1. Paris: IIEP-UNESCO.

Segniagbeto, K. (2006). Allocation des enseignants aux établissements au Togo : analyse et propositions pour un déploiement efficace des personnels. Paris: IIEP-UNESCO.

Tazi, M. (2005). La gestion des enseignants au Secondaire Collégial : cas du Maroc. Paris: IIEP-UNESCO.

UNESCO (2006). Education For All Global Monitoring Report – Literacy For Life. Paris: UNESCO.

UNESCO (2010). Methodological Guide for the Analysis of Teacher Issues. Paris: UNESCO.

Van Nuland, S., Khandelwal, B.P., Biswal, K., Dewan, E.A., Bajracharya, H.R., (2006). Ethics in education: the role of teacher codes. Canada and South Asia. Paris: IIEP-UNESCO.

Van Nuland S. (2009) Teacher codes: learning from experience, Série Ethique et corruption dans l'éducation. Paris: IIEP-UNESCO.

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

World Bank (23 March 2006). "Teachers and Doctors: Missing In Action." Retrieved 9 March 2011, from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20861757~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.