

Gestion des enseignants

Unité 7

Aspects institutionnels et organisationnels de la gestion des enseignants



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



Institut international de
planification de l'éducation

Coordination et rédaction :
Barbara Tournier

Cette série n'aurait pas vu le jour sans les contributions de Gabriele Gottelmann-Duret, Jacques Clauzier, Françoise Cros, Patricia Dias da Graça, Koffi Segniagbeto et Khadym Sylla, ainsi que les apports de Muriel Conq, Chloé Chimier, Anne Lachet et Ieva Raudonyte.

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

Photo de couverture : Enseignants en classe au Teacher's College, Zambie, par la photographe Alexandra Humme/PME.

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

© IIEP 2015



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

Table des matières

Liste des abréviations	2
Liste des encadrés	2
Liste des tableaux	2
Liste des figures	2
Partie 1 : Aspects institutionnels et organisationnels de la gestion des enseignants : un cadre analytique	5
1.1 Introduction.....	5
1.2 Définitions et cadre d'analyse	5
1.3 Les signes d'un cadre institutionnel et organisationnel inadapté	6
Partie 2 : Les implications du cadre institutionnel et organisationnel pour la gestion des enseignants	8
2.1 Introduction.....	8
2.2 Structures.....	9
2.3 Règles et procédures	11
2.4 Les outils de gestion et de pilotage.....	14
2.5 Personnels de gestion	16
2.6 Communication et dialogue social	18
Partie 3 : Analyse institutionnelle pour la gestion des enseignants : approche et outils	21
3.1 Qu'est-ce qu'une analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants ?	21
3.2 Questions clés pour guider une analyse institutionnelle	22
Bibliographie	34

Liste des encadrés

Encadré 1.1 : Distinction entre « institution » et « organisation »	5
Encadré 2.1 : Quelques exemples de problèmes liés à la multiplicité ou faible opérationnalité des bases de données pour la gestion des enseignants.....	15
Encadré 2.2 : Problèmes associés à la décentralisation de la collecte des données au Bénin	15
Encadré 3.1 : Partie d'un questionnaire évaluant dans quelle mesure les tâches accomplies par les agents correspondent à leurs fonctions officielles.....	29
Encadré 3.2 : L'analyse de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficacité et de la cohérence des processus de gestion	32

Liste des tableaux

Tableau 2.1 : Aspects organisationnels, critères et difficultés constatées	8
Tableau 2.2 : Taux de l'accord à la déclaration générale – « les salaires des enseignants sont payés à temps » (pourcentages arrondis).....	10
Tableau 3.1 : Questions clés pour guider une analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants	22
Tableau 3.2 : Exemple de liste des documents d'ordre général à exiger pour une première analyse de document.....	25
Tableau 3.3 : Exemple de liste de documents spécifiques à examiner pour analyser différents aspects institutionnels et organisationnels.....	25

Liste des figures

Figure 3.1 : Matrice d'un processus	30
Figure 3.2 : Matrice d'analyse des processus.....	31
Figure 3.3 : Exemple de matrice d'analyse des processus remplie : projections de demande d'enseignants	31

Liste des abréviations

CfBT	Education Development Trust
CGCE	Canadian Global Campaign for Education
EMIS	Système d'information sur la gestion des enseignants
GRH	Gestion des ressources humaines
PRR	Procédures, règles et réglementation
TSC	Teaching Service Commission [Afrique Anglophone]
VSO	Voluntary Service Overseas

Unité 7 : Aspects institutionnels et organisationnels de la gestion des enseignants

..... UNITÉ 7

La gestion des enseignants ne se produit pas dans le vide. Il est réglementé, encadré et soutenu par un cadre institutionnel et organisationnel, à savoir les structures, les règles et les procédures, les outils, le personnel de gestion et les mécanismes de communication et de dialogue social. Afin de créer des systèmes efficaces de gestion des enseignants, il est essentiel que ces aspects soient adéquatement établis et appliqués. Les incohérences dans le cadre institutionnel et organisationnel dans lequel la gestion des enseignants ont lieu peuvent avoir un impact négatif sur la répartition, l'offre, l'utilisation des enseignants ainsi que d'autres aspects. Afin de comprendre les causes de ces faiblesses et de fournir des suggestions pour les surmonter, il est utile de procéder à une analyse du fonctionnement de l'administration de l'éducation, en mettant l'accent sur la gestion des ressources humaines.

La **Partie 1** définit un cadre analytique pour analyser le fonctionnement d'une administration éducative par rapport à la gestion des enseignants Ce cadre est utilisé dans la **Partie 2** pour illustrer les défis et les contraintes fréquemment signalés lors de la gestion des enseignants. La **Partie 3** propose des méthodes et des outils pour recueillir des données qui peuvent éclairer une analyse institutionnelle en ce qui a trait à la gestion des enseignants.

Alors que les trois premières unités étaient entièrement axées sur la gestion des enseignants du secondaire, ce module fournit des informations qui s'appliquent dans tous les niveaux d'éducation.



Objectifs de l'unité :

Cette unité permettra de :

- Fournir un cadre analytique et des conseils pratiques pour mieux comprendre et analyser les facteurs qui influencent la gestion efficace des enseignants;
- Présenter une méthode (analyse institutionnelle) pour explorer le fonctionnement de l'administration de l'éducation en mettant l'accent sur la gestion des ressources humaines.



Résultats escomptés de l'apprentissage :

A la fin de l'Unité 7, les participants seront en mesure de :

- Analyser les facteurs clés qui influencent sur la gestion efficace des enseignants ;
- Comprendre les objectifs et les principales étapes de la méthodologie d'analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants.



Questions de réflexion :

Avant de commencer la lecture de cette Unité, nous vous proposons de réfléchir aux questions suivantes :

- Quels défis institutionnels et organisationnels liés à la gestion des enseignants avez-vous constaté dans votre pays ? Par exemple :
 - Est-il évident quels acteurs interviennent dans la gestion des enseignants et comment coordonnent-ils leurs actions ?
 - Les enseignants sont-ils facilement ajoutés / supprimés du registre du personnel ?
 - Le personnel chargé de la gestion des enseignants a-t-il été formé ?
 - Les règles et procédures relatives aux différents actes de gestion des enseignants sont-elles connues et appliquées ?
 - L'information disponible pour les gestionnaires est-elle à jour et fiable ?
 - Les enseignants sont-ils impliqués dans des processus de consultation pour les réformes qui les concernent ?



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:

- De Grauwe, A. 2009. *Without capacity, there is no development*. Paris: IIEP-UNESCO.
- IIEP-UNESCO. 2013. *Assessing the educational planning capacity of a ministry of education. Analytical framework*. Paris: IIEP-UNESCO.
- Poisson, M. 2011. *Lignes directrices pour l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduite des enseignants*. Paris : IIEP-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 : IIEP-UNESCO.

Partie 1 : Aspects institutionnels et organisationnels de la gestion des enseignants : un cadre analytique

1.1 Introduction

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 (personnel RH, gestionnaires de finance, inspecteurs, etc. au niveau central et décentralisé.

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 dans les parties suivantes.

1.2 Définitions et cadre d'analyse

Les actions concrètes liées à la gestion du personnel sont orientées et façonnées par le cadre organisationnel et institutionnel dans lequel elles se déroulent. Avant de présenter un cadre d'analyse pour aborder ces problèmes, il est important de définir d'abord les « organisations » et les « institutions » (voir encadré 1.1).

Encadré 1.1 : 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 appuyerons sur cinq angles d'analyse permettant de synthétiser les problèmes fréquemment rencontrés. Ces angles constituent le cadre analytique d'analyse qui sera utilisé dans ce module pour étudier les aspects institutionnels et organisationnels.

- (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 ?

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. 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.

- **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 sur-effectifs 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** : 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, une analyse des différentes inefficacités, de leurs causes, de leurs motivations et de leurs effets serait bénéfique pour élaborer des stratégies, par exemple, pour mettre à jour des cadres juridiques ou pour appliquer l'application de normes et de procédures.



Points à retenir

- La gestion des enseignants est inévitablement influencée par les règles et les réglementations qui régissent l'administration publique et l'administration de l'éducation, ainsi que les mandats, les fonctions et les structures des unités organisationnelles responsables de la gestion des enseignants. Les incohérences dans ce cadre peuvent affecter la répartition des enseignants, l'approvisionnement, l'utilisation et d'autres domaines de gestion des enseignants. Il est donc important de les examiner et de les examiner en détail.
- Ces aspects peuvent être explorés en regardant cinq angles différents qui constituent le cadre analytique: (i) les structures; (ii) règles et procédures; (iii) outils de gestion et de suivi; (iv) le personnel de gestion; et (v) communication et dialogue social.

Partie 2 : Les implications des aspects institutionnels et organisationnels pour la gestion des enseignants

2.1 Introduction

Le tableau ci-dessous met en relation les principaux aspects institutionnels et organisationnels de l'administration¹ de l'éducation et de la gestion du personnel enseignant. Le tableau fournit également les critères d'analyse des défis fréquemment observés dans la gestion des enseignants selon le cadre analytique.

Tableau 2.1 : Aspects organisationnels, critères et difficultés constatées

ASPECTS	CRITÈRES	DIFFICULTES CONSTATÉES
Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Mandats et attributions clairs des unités organisationnelles responsables de la gestion des enseignants • Pouvoir de décision et responsabilités 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Multiplicité d'acteurs ⇒ Rôles et responsabilités non précis et sans coordination ⇒ Autonomie restreinte des ministères de l'éducation
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 des règles et procédures ⇒ 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"> • Compétences 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 ⇒ Faible représentation ⇒ Voies de communication insuffisantes

Chacun de ces éléments sera examiné plus en détails dans les parties qui suivent.

¹ L'administration de l'éducation se réfère à ces organismes publics (ministères, départements, agences) responsables de la planification et de la gestion du système éducatif aux niveaux central et décentralisé.

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 dans les fonctions de gestion des enseignants, 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 relève de la responsabilité de plusieurs ministères, y compris les ministères de l'Éducation. 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.
- **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, dans certaines situations, les commissions des enseignants (Teaching Service Commission en anglais) jouent un rôle important dans la gestion des enseignants, 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, Les défis suivants liés aux structures chargées de la gestion des enseignants peuvent être distingués parmi ceux fréquemment observés.

- une multiplicité de structures avec des rôles clairs et/ou des responsabilités qui se chevauchent ;
- un manque de coordination entre différentes structures ;
- autonomie limitée pour les ministères de l'Éducation.

Examinons maintenant quelques exemples de ces problèmes fréquemment rencontrés.

a) **Manque de coordination entre les multiples acteurs responsables des paiements des enseignants**

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 (VSO, 2002). Ils peuvent avoir des conséquences importantes sur la satisfaction (et en fin de 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). Cependant, dans certains pays, la situation est encore pire.

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 : 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 des unités organisationnelles responsables de la gestion des enseignants

On a constaté que lorsque les mandats et les attributions ne sont pas clairement énoncés, cela peut créer un « flou professionnel ». 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.).

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. 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.

Par exemple, en Tanzanie, alors que le gouvernement avait, en théorie, accepté les principes de la décentralisation des responsabilités, du pouvoir décisionnel et des ressources, les modèles de contrôle et de communication des décisions du haut vers le bas persistent toujours. La délégation de pouvoirs et d'autorité est demeurée limitée parce qu'aucune définition officielle des rôles n'était stipulée 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 des ministères de l'Éducation en matière de service public**

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. Par exemple, 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 donc établi par un autre ministère (Fonction Publique) ou un service ou commission spécifique ('Civil Service Commission' dans les pays anglo-saxons).

Lorsque les politiques et les critères d'embauche, de promotion et le niveau de rémunération du personnel sont les mêmes pour tous les fonctionnaires, y compris les enseignants, cela peut limiter la capacité des ministères de l'Éducation à mettre en œuvre la politique nationale d'éducation.

2.3 Règles et procédures

2.3.1 Pourquoi s'interroger sur les règles et procédures ?

Comprendre le fonctionnement de l'administration de l'éducation exige une compréhension claire **des procédures, des règles et de la réglementation (PRR)** qui guident ses activités quotidiennes. PRR fournit l'information sur laquelle les acteurs ont le pouvoir formel **de prendre des décisions** liées à différentes activités en rapport à la gestion des enseignants. Plus précisément, les PRR donnent l'autorisation pour des activités telles que les mutations, les promotions du personnel, le recrutement et les mesures salariales, les admissions dans les établissements, parmi beaucoup d'autres. En outre, les PRR peuvent également accorder des approbations partielles nécessaires à la validation finale par les plus hautes autorités. Les PRR pourraient donner des permis ou des autorisations dans un certain nombre de sources différentes, tels que des manuels administratifs ou opérationnels, des directives, des circulaires, des décrets, des lois, etc. (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 : 43).

2.3.2 Les difficultés constatées

En ce qu'il s'agit des procédures, des règles et de la réglementation, parmi les difficultés fréquemment constatées on distingue :

- l'inexistence de règles et/ou absence de diffusion de ces règles ;
- des normes de gestion inappropriées ;

- Interference and absence of transparency ;
- l'absence de sanctions et de mécanismes renforçant leur application.

a) Inexistence de règles et/ou absence de diffusion

Dans certains cas, les règles et la réglementation n'existent pas ou ne sont pas imposées aux acteurs concernés. Une recherche menée par Mulkeen (2010 : 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.

Un autre aspect important est que, 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 (Tazi, 2005).

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.

b) Normes de gestion inappropriées

Dans certains cas, des normes et critères appliqués à la gestion des enseignants, accentuent les problèmes plutôt qu'ils ne les règlent.

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).

c) Interférences et absence de transparence

L'engagement des enseignants peut être 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 et al, 2006 : 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 and Poisson 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 et al, 2006 : 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 ou de leur application

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 dans certaines situations. En Inde, malgré un taux d'absentéisme des enseignants de 25%, seul un directeur d'école, dans un échantillon de près de 3 000 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 et al, 2005).

Bennell et Akyeamong 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

2.4.1 Pourquoi s'interroger sur les outils de pilotage ?

L'information est la base de la gestion, de la planification et de l'évaluation. Que ce soit pour le diagnostic, la formulation de politiques, les projections et les simulations, le suivi et l'évaluation, ou toute autre activité d'analyse, de gestion ou de surveillance, l'information est essentielle pour comprendre une situation et prendre des mesures fondées sur des données probantes. En tant que tel, il est nécessaire d'avoir des systèmes d'information au sein des ministères qui sont adaptés pour collecter, stocker, traiter et diffuser des données et des informations ciblées aux différentes autorités de gestion et de prise de décision. Au niveau du système éducatif, le Système d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE) sert cette fonction. Le Système d'information sur la gestion des enseignants (TMIS), qui doit faire partie intégrante du SIGE², vise à fournir des informations fiables et opérationnelles pour mener à bien les différentes fonctions de planification et de développement des ressources humaines, à savoir :

- vérifier l'affectation des enseignants aux écoles régulièrement par rapport au nombre de postes afin d'identifier le surplus/manque de personnel ;
- préparer des budgets annuels et des rapports financiers ;
- identifier le personnel à promouvoir ;
- élaborer des plans de formation au niveau national ;
- estimer le nombre d'enseignants à la retraite chaque année par catégorie ;

2.4.2 Les difficultés constatées

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. Des incohérences de données relatives aux enseignants pointent du doigt diverses failles du système d'information.

- **des données incomplètes et non fiables** en raison du manque de mises à jour régulières en raison des difficultés d'accès aux fichiers du personnel ou de la mise à jour des fichiers électroniques existants et à la dispersion du personnel sur de vastes territoires où certaines zones rurales sont difficiles à atteindre;
- **les retards** dans la collecte, la transmission et le traitement des données (dans la gestion manuelle ou informatisée), qui génèrent un ralentissement dans la finalisation des tâches et rendent les contrôles encore plus difficiles. Ceci est particulièrement vrai lorsque le contrôle et le traitement des données des enseignants comportent plusieurs niveaux (bureaux régionaux et de district) et départements ministériels. Ce qui soulève des problèmes non seulement pour les enseignants (par exemple en termes d'ajustement 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 école ont effectivement accepté le poste ou si les postes sont devenus vacants ou sont susceptibles de le devenir (Dhersigny 1999 ; Tazi 2005);

² Néanmoins, il est important de noter que dans certains contextes, l'information sur les enseignants pourrait être recueillie dans le Système d'information pour la gestion des ressources humaines (SIGRH) qui comprendrait les enseignants et les autres membres du personnel. D'autres noms et structures alternatives peuvent être trouvés dans des contextes spécifiques. Toutefois, pour les besoins de cette unité, nous nous référerons au TMIS.

- **la multiplicité des bases de données** avec la création et la maintenance de plusieurs bases contenant des données de nature identique (fichier de la fonction publique, dossier du ministère des Finances et différents dossiers du ministère de l'Éducation) et absence de liaison entre les différents fichiers entraînant plusieurs entrées pour le même élément d'information, avec un risque accru de divergence;
- **insuffisante de personnel qualifié** en particulier aux niveaux décentralisés.

Certains exemples dans ce domaine sont résumés dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 2.1 : 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, 15/06/2009³)⁴.

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)

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 considérées comme contribuant largement à l'inefficacité et au manque d'équité dans les grands domaines de la gestion du personnel enseignant.

Encadré 2.2 : 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.

³ <http://fr.allafrica.com/stories/200906151072.html>

⁴ 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.

De plus, 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.

Finalement, 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 enseignants ?

L'efficacité de l'unité organisationnelle dépend des profils et de la performance des agents individuels (planificateurs et gestionnaires de l'éducation). Leur efficacité dépend à leur tour de la combinaison des compétences, de l'expérience et de la formation et de la pertinence de cette combinaison par rapport à leur mandat et à leurs tâches. Les agents individuels ont besoin de compétences techniques spécifiques ou de compétences de gestion pour s'acquitter de leurs tâches. Chaque individu doit être conscient de la tâche spécifique qu'il doit exécuter et des compétences dont il a besoin. La disponibilité des activités de développement professionnel joue un rôle important pour assurer la correspondance entre les profils et les tâches des membres du personnel.

Il est important de faire la distinction entre deux types de personnels (Sack et Saïdi, 1997):

- Les enseignants (c'est-à-dire des personnels qui pratiquent l'enseignement et non pas des enseignants affectés à des tâches administratives) ;
- Le personnel non-enseignant (c'est-à-dire chefs d'établissement, inspecteurs, personnel de bureau, directeurs des ministères de l'Éducation, décideurs, planificateurs, statisticiens, etc.).

Si les gestionnaires des enseignants ne sont pas correctement formés ou qualifiés, cela peut avoir un effet néfaste et occasionner plusieurs types de dysfonctionnements.

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 : (a) les profils des candidats, (b) les procédures de recrutement, et (c) l'organisation de l'offre des postes.

- (a) 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.

Au ministère des Enseignements primaire et secondaire du Bénin, 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). (De Grauwe et al. 2009).

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. Il n'y a pas, au Bénin, un véritable corps d'administrateurs, encore moins de planificateurs ou de gestionnaires de l'éducation. (De Grauwe et al., 2009 : 15, 17, 20).

- (b) 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, 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 au niveau 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).

- (c) 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 visités 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).



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 ?

L'implication des enseignants dans l'élaboration des politiques qui concernent leur travail ainsi que des voies de communication adéquates avec eux sont très importantes.

Tout d'abord, assurer le recrutement et l'engagement des enseignants pour les nouvelles politiques est essentiel à leur succès et à la durabilité à long terme. En outre, les opinions des enseignants sont cruciales pour la mise en œuvre effective des réformes et leur conception. Leur consultation est essentielle pour tenir compte des principaux aspects des réformes proposées pour savoir si elles sont appropriées, financièrement accessibles, réalisables en termes de mise en œuvre et durables. Les politiques qui n'engagent pas les enseignants ou leurs représentants dès leur création sont susceptibles d'échouer (Cornett et Gaines, 2002 ; Word Bank, 2012). De nombreux auteurs ont noté les dangers des approches descendantes dans tous les efforts de réforme (par exemple Bennell et Akyeampong, 2007). Des voies de consultation appropriées devraient donc être en place.

Deuxièmement, il est important de communiquer sur la réforme, ses objectifs et ses moyens à toutes les étapes, en particulier pour ceux qui n'ont pas participé à sa conception. Le processus de mise en œuvre devrait consister à échanger différentes réalités entre les exécutants (Fullan, 2016).

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 (GCE, 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. Dans les enquêtes menées par VSO, les enseignants ont souligné à

plusieurs reprises leur appréciation du fait d'avoir été consulté. Comme on l'a déjà noté, les enseignants 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 négligées. 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 liés à divers aspects institutionnels et organisationnels au niveau central et régional influencent la manière dont les enseignants sont gérés et par conséquent, ont un impact sur leur travail.

- Des rôles et des responsabilités qui se chevauchent parmi les ministères ministériels et les unités chargées de la gestion des enseignants (au niveau central et décentralisé) peuvent conduire à un manque de coordination et de transparence ainsi que les inefficacités dans certains domaines tels que la gestion de la paie, les affectations d'enseignants et les transferts. Le mandat limité des ministères de l'Éducation dans le domaine de la gestion des ressources humaines réduit encore leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies efficaces de gestion des enseignants.
- Le manque de procédures, de règles et de réglementations cohérentes entraîne une gestion inefficace des enseignants. Cela s'applique également aux règles, réglementation et procédures qui ne sont pas connus du personnel de l'éducation. En outre, l'absence de sanctions et de mécanismes pour assurer leur application réduit également leur efficacité. Enfin, certains règlements sont parfois inappropriés et ne font qu'exacerber les déséquilibres existants (ce qui est souvent observé dans les règles de déploiement des enseignants).
- Même si le système d'Information sur la Gestion des Enseignants efficace est crucial pour diverses activités impliquées dans la gestion des enseignants, les gestionnaires du secteur de l'éducation doivent généralement faire face à des bases de données incomplètes, obsolètes, peu fiables et non coordonnées. Les incohérences dans les données liées aux enseignants indiquent de nombreux défauts dans le système d'information liés à des données incomplètes et peu fiables, des retards dans la collecte, la transmission et le traitement des données, la multiplicité des bases de données avec la création et la maintenance de plusieurs bases contenant des données de même nature et un manque de personnel qualifié en particulier aux niveaux décentralisés.
- 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 mécanismes de communication et de consultation des enseignants sont essentiels pour la conception et la mise en œuvre de nouvelles politiques. Néanmoins, au niveau national, la participation des enseignants au processus de consultation sur la réforme de l'éducation peut être limitée. Ceci est souvent le résultat d'un manque de temps pour la consultation, des coûts potentiels élevés pour la conduite d'un processus de consultation de grande envergure avec tous les intéressés, de l'incertitude quant à l'obtention d'un consensus et du risque de démagogie. Y compris les voix des enseignants dans le processus de consultation par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux et de coalitions de la société civile est encore extrêmement rare ou inexistante dans de nombreux pays. Les voies de communication sont également parfois médiocres et 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.

Partie 3 : Analyse institutionnelle pour la gestion des enseignants : approche et outils

La Partie 2 a démontré que les problèmes de gestion des enseignants s'expliquent par des incohérences liées aux aspects institutionnels et organisationnels. Afin de comprendre les causes profondes de ces faiblesses et d'améliorer la gestion des enseignants, il est utile de procéder à une analyse du fonctionnement de l'administration de l'éducation, en mettant l'accent sur la gestion des enseignants.

Cette partie vise à définir et à expliquer les objectifs d'une analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants. Elle identifie ensuite les questions clés à explorer dans le cadre de ce processus, en suivant la structure du cadre analytique utilisé dans cette unité pour aborder les aspects institutionnels et organisationnels de la gestion des enseignants. Enfin, cette partie offre une boîte à outils de méthodes pour recueillir des données pertinentes qui alimentent l'analyse institutionnelle.

3.1 Qu'est-ce qu'une analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants ?

L'amélioration du système éducatif dépend fortement de l'efficacité de l'administration de l'éducation pour le développement du secteur et la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Il est donc utile d'examiner les différents facteurs qui peuvent entraver l'efficacité de l'administration de l'éducation.

Une analyse institutionnelle cherche à identifier les principales forces et les principaux défis auxquels l'administration de l'éducation est confrontée dans les domaines de la planification stratégique, de la conception et de la mise en œuvre des politiques, de la gestion des systèmes d'information, et des ressources humaines et financières.

L'administration de l'éducation a un large éventail de responsabilités. Dans la plupart des cas, le temps et les ressources nécessaires ne sont pas disponibles pour effectuer une analyse approfondie de toutes les fonctions exercées par l'administration de l'éducation. L'analyse institutionnelle devrait donc porter sur une ou plusieurs de ces fonctions.

Dans le cadre de ce module, nous sommes intéressés à effectuer une analyse institutionnelle dans le domaine⁵ de la gestion des ressources humaines, à savoir la gestion des ressources humaines du système éducatif, y compris la planification de l'offre et de la demande des enseignants, le recrutement, le déploiement et l'évaluation. Cette analyse est guidée par la question fondamentale suivante :

« Dans quelle mesure et avec quelle efficacité l'administration de l'éducation exerce-t-elle ses fonctions de gestion des ressources humaines, plus particulièrement celles liées aux enseignants, et comment expliquer cette performance ? »

Au-delà de cette question fondamentale, la conception méthodologique et la mise en œuvre d'une analyse institutionnelle dépendent fortement du pays analysé. L'attention portée au contexte et la volonté d'adapter le processus aux conditions rencontrées sont des éléments importants d'une analyse institutionnelle fructueuse. Par exemple, les unités

⁵ À moins que l'analyse institutionnelle n'ait été demandée pour une fonction ou une unité spécifique de l'administration, l'objectif global de l'analyse doit être déterminée au début de l'analyse par un exercice de cadrage. Cet exercice de cadrage vise à avoir une vue d'ensemble de l'administration de l'éducation en question, car les défis et les bonnes pratiques résident rarement dans une seule unité de l'administration et sont souvent liés à la dynamique du secteur dans son ensemble.

organisationnelles impliquées dans la gestion des ressources humaines devront peut-être être examinées au niveau central et décentralisé.

Une analyse institutionnelle vise à servir de base à des suggestions sur la manière d'améliorer le fonctionnement de l'administration de l'éducation. Il s'agit d'une méthode qui peut aider à analyser les causes (autres que les causes extérieures) de problèmes spécifiques tels que les sureffectifs, les retards et/ou les plaintes de favoritisme dans les décisions liées aux affectations, mutations et promotions, etc. et à fournir des moyens pour les rectifier.

Cette section est adaptée de l'Analyse de l'IPE-UNESCO sur le fonctionnement de l'administration de l'éducation : une ligne directrice (à paraître). D'autres approches peuvent également être utilisées pour identifier les forces et les défis auxquels fait face une administration éducative en termes de gestion des ressources humaines, tels que l'analyse fonctionnelle ou les audits⁶ de gestion.

3.2 Questions clés pour guider une analyse institutionnelle

Le cadre analytique étudié dans les Parties 1 et 2 peut être utilisé pour guider l'analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants. Chaque aspect présenté précédemment peut être abordé par le biais de trois séries de questions récurrentes :

- Quelles sont les *dispositions légales* relatives à la gestion des enseignants qui régissent le fonctionnement de l'administration ?
- Quelles sont les *pratiques réelles*, et à quel point sont-elles différentes des normes juridiques ?
- Quelles sont les *opinions* et les *perceptions* des parties prenantes dans le système éducatif ?

Le Tableau 3.1 ci-dessous présente une liste de questions clés spécifiques qui guideront l'analyse des différents aspects institutionnels et organisationnels liés à la gestion des enseignants.

Tableau 3.1 : Questions clés pour guider une analyse institutionnelle appliquée à la gestion des enseignants

Aspects institutionnels et organisationnels	Questions clés pour guider l'analyse
Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Quels ministères ou institutions sont impliqués dans la gestion des enseignants ? Au sein du ministère de l'Éducation, quelles structures (départements, unités, etc.) s'intéressent à la gestion des enseignants ? • Quelles sont les missions de ces structures? Les rôles et responsabilités de ces structures sont-ils clairement définis et connus du personnel ? • Quelles structures sont chargées des tâches spécifiques de gestion des ressources humaines ? Ces responsabilités sont-elles réparties sur différents services au sein de l'unité ou sont-elles sous la responsabilité d'un seul service ? • Y-a-il des fonctions qui se chevauchent ou des fonctions qui ne sont pas bien couvertes ? • Quel est le degré de coordination entre les structures ou les unités chargées de la gestion des enseignants ?

⁶ Des informations complémentaires se trouvent dans : 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 : IPE-UNESCO.

	<ul style="list-style-type: none"> • Les structures chargées de la gestion des enseignants disposent-elles des ressources matérielles et humaines suffisantes pour s'acquitter de leurs responsabilités ? • La répartition des responsabilités liées à la gestion des enseignants au sein de l'administration publique et l'autonomie de chaque organisme principal permettent-elles à chaque niveau d'exercer efficacement ses principales fonctions ?
Règles et procédures	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les règles et normes officielles relatives à la gestion des ressources humaines pour le ministère et pour le personnel enseignant ? Dans quelle mesure le personnel est-il au courant de leur teneur ? • Quelles sont les pratiques réelles et en quoi sont-elles différentes des normes, règles et réglementations officielles ? • Les règles et procédures régissant la gestion des enseignants sont-elles cohérentes ? • Les actions de gestion des enseignants sont-elles menées de manière transparente et sans interférence ? • Les comportements répréhensibles des enseignants sont-ils sanctionnés ?
Outils de gestion et de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles bases de données contiennent des informations relatives à la gestion des enseignants ? Se complètent-elles de manière cohérente ou contiennent-elles les mêmes informations ? • La structure chargée de la gestion des ressources humaines a-t-elle les informations dont elle a besoin pour mener à bien ses tâches ? Ces informations sont-elles suffisamment récentes, régulièrement mises à jour, complètes et fiables ? Comment ces informations sont-elles classées : dans une base de données informatisée, sur des fichiers papier, etc. ?
Personnels de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les ressources matérielles et humaines au sein de la structure en charge de la gestion des enseignants ? Combien d'employés travaillent dans la structure ? Y a-t-il des postes vacants ? Sont-ils concentrés dans des postes précis ? Quelles sont les raisons de ces postes vacants ? • Le personnel chargé de la gestion des enseignants est-il en nombre suffisant ? Existe-t-il des déséquilibres dans les effectifs actuels ? • Les agents ont-ils une description de poste ou tout autre document qui fournit des informations similaires ? Dans quelle mesure les tâches accomplies par les agents correspondent-elles à leurs fonctions officielles ? Quelles sont les activités pour lesquelles les agents passent la majeure partie de leur temps ? • Quelles sont les qualifications des agents ? Comment les compétences se comparent-elles avec le poste qu'ils occupent ? Considèrent-ils que ces qualifications sont suffisantes et pertinentes pour les tâches qui leur sont demandées ? • Quel est leur expérience ? Dans quels domaines ? Ces domaines sont-ils pertinents et utiles pour le poste qu'ils occupent actuellement ?

	<ul style="list-style-type: none"> • Comment les gestionnaires des ressources humaines sont-ils gérés? Comment sont-ils recrutés ? Sur la base de quels critères, par quelles procédures ? • Quelles sont les politiques et les pratiques par lesquelles le personnel de gestion de la fonction publique est recruté, déployé et évalué ? • Quels sont les outils de soutien (par exemple, descriptions de poste, lignes directrices, manuels de procédures) et les processus (par exemple, les réunions) à disposition du personnel ? • Quel type de formation les agents ont-ils reçu au cours de leur carrière ? Ont-ils reçu une formation spécifique avant d'occuper leur poste actuel ou depuis qu'ils ont commencé à travailler dans leur poste actuel (veuillez préciser leur durée, leur forme, leurs organisateurs) ? Quels sont leurs besoins en formation actuels ? • Existe-t-il un système pour évaluer la performance du personnel ? Qui est chargé d'évaluer le travail et la performance des différents services et agents ? Quelle forme prend cette évaluation? Quel est son impact sur la motivation et le moral du personnel ?
<p>Communication et dialogue social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il des mécanismes de communication formels et informel, internes ou externes dans les structures responsables des ressources humaines ? Existents-ils également entre les niveaux locaux de l'administration scolaire ? Quels sont les outils de communication existants (fax, téléphone, internet, etc.) ? Dans quelle mesure sont-ils efficaces? • Existe-t-il des cadres de consultation entre la direction et les enseignants ? • Les enseignants ou leurs représentants sont-ils régulièrement consultés dans le cadre des réformes ?

3.3 Méthodes de collecte des données

Les méthodes de collecte des données suivantes vous fourniront les outils les plus importants pour analyser les questions présentées précédemment dans le cadre analytique.

Le premier groupe de méthodes constitue la base générale de chaque analyse institutionnelle. Le deuxième groupe devrait être considéré comme une boîte à outils. Il est important de garder à l'esprit que les méthodes peuvent être combinées de différentes façons selon les besoins du cas de pays spécifique dont certaines sont utilisées de manière plus exhaustive que d'autres. Toutes les méthodes ne fourniront pas des informations utiles dans toutes les situations, en fonction des défis existants. Le choix des méthodes devrait donc être effectué après une première analyse de cadrage des fonctions, des forces et des faiblesses de l'administration. Il est également probable que la méthodologie initiale devra être adaptée à mesure que l'analyse institutionnelle progressera.

Il est important de noter qu'une analyse institutionnelle ne suit pas un processus linéaire consistant à choisir d'abord un objectif, puis les méthodes, à recueillir les données et finalement à les analyser. Elle requiert plutôt un processus itératif qui alterne entre la collecte et l'analyse des données. L'analyse se déroule étape par étape, et la conception de l'exercice (par exemple le choix des personnes à interviewer ou les unités à visiter), ainsi que les résultats sont affinés à chaque cycle de collecte des données. Elle commence par des informations limitées (documents) à partir desquelles les résultats préliminaires sont tirés, et se poursuit par les premiers entretiens, dont les résultats peuvent modifier les conclusions initiales.

MÉTHODES GÉNÉRALES

L'analyse de documents, les entretiens individuels semi-dirigés ainsi que les groupes de réflexion sont des outils généraux de collecte des données indispensables à l'analyse institutionnelle.

3.3.1 Analyse de documents

L'analyse de la documentation existante est la première étape clé de l'analyse institutionnelle. Elle fournit une description générale du fonctionnement du système éducatif, de son administration et des domaines particuliers de gestion (ressources humaines dans notre cas). En plus d'une vue d'ensemble du système, elle permet également de comprendre les règles et réglementations spécifiques. Les documents officiels tels que les décrets, les manuels, les politiques, les rapports, etc. sont particulièrement utiles pour l'analyse des ressources humaines. L'examen de la documentation existante peut fournir de nombreuses informations précieuses pour explorer chacun des aspects institutionnels et organisationnels présentés dans le cadre analytique.

Les Tableaux 3.2 et 3.3 fournissent une liste d'exemples de documents qui peuvent fournir des informations utiles dans les premières étapes de l'analyse. Le Tableau 3.2 présente une liste de documents généraux qui concernent le secteur de l'éducation dans son ensemble. Cependant, beaucoup d'entre eux incluent de grandes sections liées à la gestion des enseignants et peuvent donc être utiles dans l'analyse. Le Tableau 3.3 présente la documentation pertinente selon différents aspects institutionnels et organisationnels. Il convient toutefois de noter que certains de ces documents peuvent fournir des informations sur plusieurs aspects du cadre analytique.

Il est important de souligner que la disponibilité ou l'absence de tels documents, ainsi que la facilité avec laquelle ils peuvent être trouvés, sont la première indication des points forts et faiblesses potentiels de l'administration.

Tableau 3.2 : Exemple de liste des documents d'ordre général à exiger pour une première analyse de document

Tableau 3.3 : Exemple de liste de documents spécifiques à examiner pour analyser différents aspects institutionnels et organisationnels

Aspects	Documents à vérifier
---------	----------------------

Structures	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Documents officiels (décrets, lois et autres) sur le rôle des différents niveaux administratifs dans la gestion de l'éducation et des enseignants ⇒ Législation et organigrammes sur la structure, le mandat et l'organisation du ministère de l'Éducation au niveau central et décentralisé ⇒ Rapports de programmes et projets sous la responsabilité du ministère de l'Éducation ⇒ Législation et organigrammes des autres ministères impliqués dans la gestion des enseignants
Règles et procédures	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Documents sur les effectifs de l'administration au niveau central et local ⇒ Documents décrivant la gestion des ressources humaines tant pour le ministère que pour le personnel enseignant ⇒ Inventaire des directives, des manuels et des documents similaires à la disposition du personnel et pertinents pour leurs fonctions ⇒ Manuels de procédures pour la gestion des enseignants
Outils de gestion et de suivi	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Documents présentant la structure du système EMIS et TMIS existants ⇒ Rapports d'évaluation
Personnels de gestion	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Organigrammes des unités (ministères et bureaux) dans l'administration de l'éducation (liés à la gestion des enseignants) ⇒ Descriptions officielles d'emploi et annonce des postes à pourvoir ⇒ Formulaires d'évaluation de la performance ⇒ Rapports des réunions du personnel ⇒ Données sur les profils du personnel, les offres et la participation aux activités de formation de l'unité chargée de la gestion du personnel ou des ressources humaines ⇒ Plans de formation individuels et ministériels et/ou plans de développement professionnel ⇒ Dossiers, rapports de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et cours de formation
Communication et dialogue social	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Documents formels ou informels établissant les structures de dialogue et/ou de coordination avec les enseignants et leurs représentants et orientant leur fonctionnement ⇒ Procès-verbaux et rapports de réunions de ces structures

3.3.2 Entretiens

Le deuxième outil important dans l'analyse institutionnelle est l'**entretien semi-dirigé**. Bien que l'examen du document donne un aperçu de la législation officielle, les entretiens mettent en lumière les pratiques réelles, les perceptions des problèmes, des dynamiques cachées et des contextes plus larges. L'avantage d'un entretien individuel est la possibilité d'entrer dans les détails et de déterminer les perceptions personnelles qu'un individu peut ne pas exprimer au sein d'un groupe de pairs. La préparation du guide d'entretien mérite beaucoup de réflexion en s'assurant que les questions soient ouvertes, claires et non biaisées.

Des entretiens semi-dirigés peuvent être réalisés avec un certain nombre d'acteurs et il est en effet important d'assurer leur diversité. Ces acteurs peuvent inclure des décideurs de haut niveau, des membres du personnel occupant des postes à responsabilité ou de direction dans les départements impliqués dans la planification et la gestion des enseignants, et des informateurs clés, c'est-à-dire des personnes ayant une vaste expérience dans l'administration publique et qui sont en mesure d'analyser les développements sur une longue période. Il peut également être très utile d'interroger des personnes en dehors de la fonction publique, par exemple au sein des instituts de recherche ou des organisations de la société civile.

Une liste d'informateurs officiels potentiels :

- Les représentants politiques de l'administration de l'éducation
- Les cadres supérieurs et intermédiaires de l'administration de l'éducation
- Responsables des unités liées à la gestion des enseignants
- Anciens et actuels membres du personnel
- Personnel de gestion intermédiaire et supérieur du ministère au niveau central et local
- Directeur des ressources humaines

Autres personnes interrogées potentielles :

- Représentants de syndicats et associations d'enseignants
- Chercheurs
- Les organismes donateurs, les ONG et les partenaires au développement

3.3.3 Groupe de discussion

Au cours des groupes de discussion, des données sont recueillies au moyen d'une conversation avec un petit groupe d'individus. L'intervieweur agit en tant que modérateur et l'accent est clairement mis sur un sujet. Le groupe de discussion réunit plusieurs informateurs et permet de recueillir et tester plus de données qu'un entretien individuel. Cela peut être particulièrement utile au niveau local. L'échange entre les informateurs peut également aider à produire une vision plus holistique d'un sujet, car les lacunes individuelles en matière de connaissances peuvent, par exemple, être comblées par d'autres, ou peuvent se révéler être des lacunes collectives. Les désaccords peuvent aussi être plus facilement identifiables dans les discussions de groupe qu'en comparant des entretiens individuels.

Les groupes de discussions type peuvent également servir à tester les résultats préliminaires de l'analyse des données. Dans ce cas, les membres du groupe devraient pouvoir consulter les résultats à l'avance.

Bien que les groupes de discussions puissent être très instructifs en raison de l'interaction de plusieurs individus, il est également possible que des dynamiques plus contraignantes apparaissent en raison de la composition du groupe (par exemple, officielles ou parallèles, hiérarchies ou relations personnelles). Certains individus peuvent ne pas se sentir à l'aise et ne pas vouloir exprimer leur opinion, tandis que d'autres peuvent dominer l'exercice. Cette dynamique doit être observée par l'intervieweur et prise en compte pour l'interprétation des données.

BOITE A OUTILS

Les sous-parties suivantes présentent des outils de collecte de données qui peuvent également vous aider à analyser les aspects institutionnels et organisationnels. La pertinence de leur utilisation dépendra du contexte particulier.

3.3.4 Questionnaires

Les entretiens et les groupes de discussion avec le personnel sélectionné ne peuvent atteindre qu'un nombre limité d'acteurs. C'est pourquoi certaines données sont mieux collectées dans un questionnaire car elles permettent d'atteindre un public plus large. Le questionnaire devrait donc être administré à un plus large éventail d'agents (par exemple, tous les professionnels du département de planification ou des cadres supérieurs dans tous les bureaux provinciaux). Ce qui englobe les niveaux décentralisés, les groupes choisis, les districts ou régions, qui présentent des caractéristiques opposées.

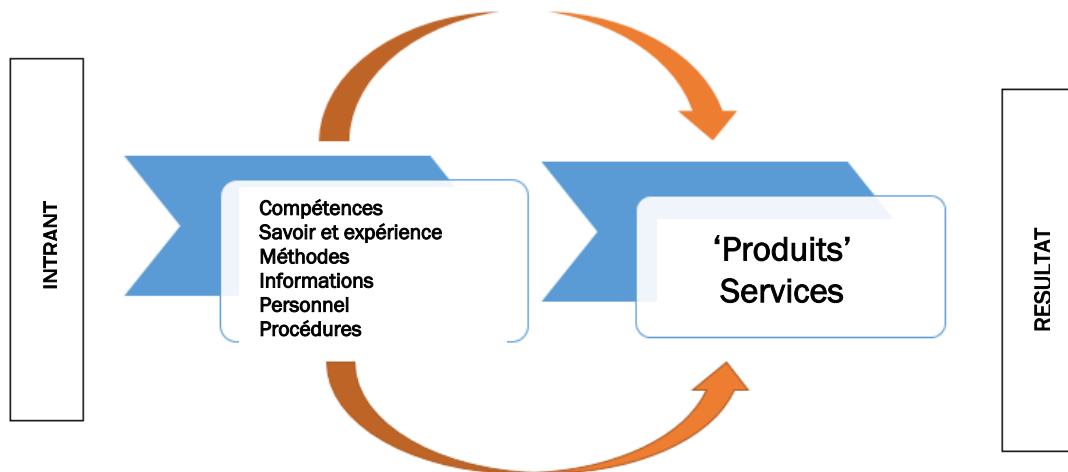
Deux types de questionnaires peuvent être identifiés et se sont révélés utiles dans l'analyse institutionnelle :

1) Des questionnaires factuels, recueillant des données sur les profils des membres du personnel, concernant leurs tâches, leurs descriptions de poste, leur formation, la participation possible aux activités de formation, etc.

2) Des questionnaires d'opinion qui couvrent à la fois la connaissance des règles et règlements officiels, ainsi que la perception subjective du fonctionnement de l'administration dans des domaines tels que la connaissance du mandat global, la disponibilité des structures de soutien ou de communication, etc.

Bien qu'il soit possible, dans le questionnaire, de couvrir l'ensemble du cadre analytique, il est conseillé de le limiter aux questions essentielles. Les questionnaires fournissent de grandes quantités de données et sont plus pertinents lorsqu'ils traitent de questions précises. La conception du questionnaire devrait idéalement avoir lieu après un premier cycle d'analyse de données et un premier jeu d'entretiens afin de permettre de concentrer sur les questions essentielles. Ce dernier point est également avantageux sur le plan de la longueur puisque le taux de réponse tend à diminuer à mesure que la longueur du questionnaire augmente. L'Encadré 3.1 présente un extrait d'un échantillon de questionnaire qui pourrait être utilisé pour évaluer dans quelle mesure les tâches accomplies par les agents correspondent à leurs rôles officiels (c'est-à-dire l'aspect lié au personnel de gestion dans le cadre analytique).

Figure 3.1 : Matrice d'un processus



L'analyse des processus suivra quatre étapes principales (voir la *Figure 3.2* qui montre comment elle peut être visualisée et la *Figure 3.3* pour l'exemple concret) :

1. La première étape d'une analyse de processus consiste à sélectionner la sortie que vous souhaitez analyser (par exemple, les projections de la demande d'enseignants, le déploiement de enseignants): elle correspond à l'Action 6 dans la *Figure 3.2*.
2. La deuxième étape consiste à identifier les acteurs impliqués dans ce processus (Acteurs 1, 2, 3, 4, etc.) en les plaçant dans la première rangée de la matrice.
3. Vous devez ensuite identifier le point de départ du processus (Action 1-début) avant d'identifier toutes les étapes (activités) nécessaires pour produire le résultat (Action 2 à 5). Assurez-vous que chaque activité se trouve dans la colonne de droite alignée avec l'acteur (Acteur A, B, C, etc.) qui est responsable de l'activité.
4. Il faut ensuite ajouter la durée de chaque activité dans la première colonne (timing/minutage).

Il est important de prendre en compte les aspects suivants dans l'analyse des processus :

- ✓ quelles règles et instructions les acteurs reçoivent-ils ?
- ✓ quelles informations et outils sont disponibles ?
- ✓ à quelle étape les décisions sont prises ?
- ✓ qui en est responsable et qui est informé ?
- ✓ comment est organisée la logistique ?
- ✓ quelle est la durée de chaque activité ?

Les données pour une analyse de processus sont généralement collectées lors d'un atelier ou par d'autres outils de collecte (par exemple, entrevues, analyse documentaire).

Figure 3.2 : Matrice d'analyse des processus

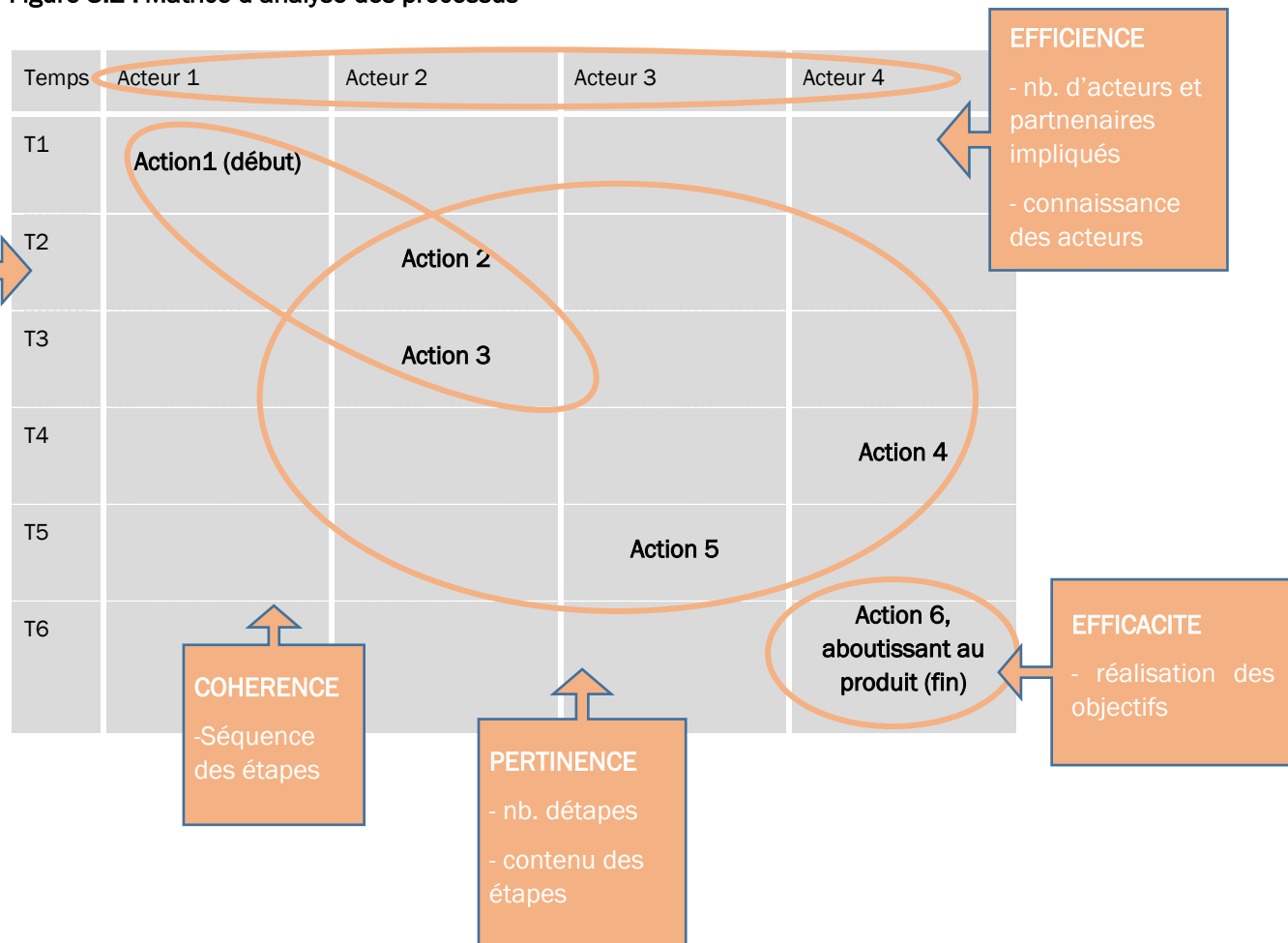


Figure 3.3 : Exemple de matrice d'analyse des processus remplie : projections de demande d'enseignants

Temps	Administration de l'éducation du District	Administration de l'éducation de la Province	Ministère de l'Éducation : Division de l'Information et de la Planification
T1			Indication des normes et méthodes de calcul (1)
T2		Transmission (2)	
T3	Projections d'inscriptions et la demande d'enseignants pour les 10 prochaines années (3)		
T4		Contrôle et consolidation des projections faites au niveau du district (4)	

L'analyse des processus permet d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des processus impliqués dans la gestion des enseignants (voir Encadré 3.2). Les liens entre les différents acteurs aux différentes étapes des processus, ainsi que d'autres questions notées précédemment, permettent de générer beaucoup d'informations précieuses.

Encadré 3.2 : L'analyse de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence des 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 objectif général et ses objectifs essentiels ?

Efficience 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 ?

Cohérence 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.).

3.3.6 Ateliers consultatifs

Comme un groupe de discussion, un atelier consultatif est destiné à recueillir l'expertise cumulée d'un groupe d'informateurs. Ces ateliers peuvent être très utiles pour recueillir les informations nécessaires à l'analyse des processus décrites précédemment. C'est un exercice qui peut prendre entre une demi-journée et plusieurs jours, en fonction du nombre de domaines à couvrir. L'avantage d'un atelier est qu'il peut prendre plusieurs formats tels que les présentations, le travail en groupe et les discussions en plénière.

Un atelier rassemble également un grand nombre d'individus pour une collecte accélérée des données. Un autre aspect positif d'un atelier consultatif est qu'il aide à sensibiliser les participants aux points forts et aux défis qu'ils ont identifiés dans leur administration de l'éducation.

Source: Adapté de: IIEP-UNESCO's *Analysis of the functioning of the educational administration: A Guideline* (à venir).



Points à retenir

- L'analyse institutionnelle axée sur la gestion des enseignants est un outil qui permet d'explorer les aspects institutionnels et organisationnels qui influencent fortement la gestion des enseignants. Cet outil permet d'examiner ces derniers aspects dans cinq domaines clés comme identifiés précédemment dans le cadre analytique.
- L'analyse institutionnelle peut être guidée par un ensemble de questions liées à chacun des éléments du cadre analytique et qui vous permettront d'examiner en détail les aspects institutionnels et organisationnels liés à la gestion des enseignants. Il nécessite un processus itératif qui alterne entre la collecte et l'analyse des données.
- L'analyse institutionnelle s'appuiera sur un ensemble de méthodes de collecte de données telles que l'analyse documentaire, les entretiens, les groupes de discussion, les questionnaires, l'analyse des processus et les ateliers consultatifs.

Bibliographie

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

CfBT; VSO. 2008. *Managing teachers. The centrality of teacher management to quality education. Lessons from developing countries*. London: 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.; Barasa, B.; Lefoka, P.J.; Tsepa, M.; Kayabwe, S.; Asimwe, 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.; 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.

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

Poisson, M. 2011. *Lignes directrices pour l'élaboration et l'utilisation efficace des codes de conduit des enseignants*. Paris : IIEP-UNESCO.

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

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.

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

World Bank. 2006 (23 March). 'Teachers and Doctors: Missing In Action'. Retrieved 9 March 2011, from

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20861757~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607.00.html>.