



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



Équipe Spéciale
Internationale sur
les Enseignants pour
Éducation 2030

GUIDE

POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE ENSEIGNANTE

Équipe Spéciale Internationale
sur les Enseignants
pour Éducation 2030

RÉSUMÉ

Publié en 2020 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

© UNESCO 2020



Ceuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr).

Titre original : *Teacher Policy Development Guide - Summary*

Publié en 2015 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO et n'engagent en aucune façon l'Organisation.

Graphisme de la couverture : Aurélia Mazoyer

Impression : UNESCO

Imprimé en France



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



Équipe Spéciale
Internationale sur
les Enseignants pour
Éducation 2030

GUIDE

POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE

ENSEIGNANTE

Avant-propos

Lors du Forum mondial sur l'éducation qui s'est tenu à Incheon (République de Corée) en mai 2015, la communauté éducative mondiale, sous la direction de l'UNESCO, a formulé les priorités d'un agenda commun en matière d'éducation dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) pour les 15 prochaines années. Les participants au Forum se sont prononcés en faveur de l'ODD sur l'éducation (ODD 4), visant à « *Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie* ».

Pour atteindre cet objectif, les participants ont unanimement reconnu l'importance du rôle des enseignants et de l'enseignement en vue d'un apprentissage efficace à tous les niveaux d'enseignement. C'est pourquoi ils se sont engagés à « *faire en sorte que les enseignants et les éducateurs aient les moyens d'agir, qu'ils soient recrutés de manière adéquate, qu'ils jouissent d'une formation satisfaisante et de qualifications professionnelles, et qu'ils soient motivés et soutenus au sein de systèmes gérés de manière efficace et efficiente, et dotés de ressources suffisantes* ». La mise à disposition de ce corps enseignant de manière durable au sein des systèmes éducatifs ne saurait se faire en l'absence de politiques et réglementations relatives aux enseignants adaptées au contexte et fondées sur des données probantes, élaborées avec l'entière participation de tous les acteurs concernés.

En s'inspirant des enseignements tirés depuis sa création à Oslo (Norvège) en 2008, par le biais de ses forums de dialogue sur les politiques et de l'examen des tendances actuelles en matière de politiques et pratiques relatives aux enseignants, l'Équipe spéciale internationale sur les enseignants pour l'Éducation pour tous (Équipe spéciale sur les enseignants) a mobilisé ses ressources

pour élaborer de manière proactive le présent *Guide pour l'élaboration d'une politique enseignante*. Il s'agit de contribuer à la réalisation de l'objectif relatif aux enseignants dans les ODD et l'Éducation 2030, en mettant à la disposition des États membres et des partenaires un outil qui facilitera l'élaboration ou la revue des politiques nationales relatives aux enseignants.

Le Guide comporte cinq sections principales : le chapitre liminaire présente les objectifs, la raison d'être, la portée et le public de destination du Guide ; le chapitre 2 explique la nécessité de la formulation de la politique relative aux enseignants dans le cadre d'un plan sectoriel et des priorités nationales en matière de développement ; le chapitre 3 examine les dimensions les plus importantes d'une politique relative aux enseignants et leurs corrélations ; le chapitre 4 décrit les phases du processus d'élaboration d'une politique relative aux enseignants ; et le chapitre 5 présente les étapes et les problèmes à résoudre lors de la mise en œuvre de la politique enseignante nationale.

Le Guide est disponible en sept langues (anglais, arabe, chinois, espagnol, français, portugais et russe). Il est conçu pour être un outil interactif à adapter aux contextes des pays et aux besoins des utilisateurs.

Enfin et surtout, nous invitons les gouvernements qui souhaitent utiliser le Guide pour élaborer une politique enseignante nationale à adopter des approches participatives et inclusives, notamment, à associer les enseignants et les organisations qui les représentent au processus.

Nous tenons à féliciter et remercier les auteurs et tous ceux qui ont contribué à la production de ce précieux outil.

Gerd-Hanne Fosen

Coprésidente de l'Équipe spéciale sur les enseignants
Agence norvégienne de coopération pour le développement

Stefania Giannini

Sous-Directrice générale pour l'éducation
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Abdulrahman I. Almedaires

Coprésident de l'Équipe spéciale sur les enseignants
Centre régional pour la qualité et l'excellence dans l'éducation, le Royaume d'Arabie saoudite

Remerciements

Le présent document est le fruit d'un travail d'équipe auquel ont participé plusieurs spécialistes des politiques enseignantes. La rédaction en a été assurée par Simone Doctors (consultante en éducation), William Ratteree (ancien fonctionnaire à l'Organisation internationale du travail – OIT) et Yusuf Sayed (chargé d'enseignement au Centre for International Education, University of Sussex, Royaume-Uni, chercheur en formation des enseignants, et directeur du Centre for International Teacher Education, Cape Peninsula University of Technology, Afrique du Sud). Edem Adubra, chef du Secrétariat de l'Équipe spéciale internationale sur les enseignants pour l'Éducation pour tous, a supervisé la rédaction, qui a été coordonnée par Hiromichi Katayama.

La réalisation de ce document a bénéficié du soutien du Comité directeur de l'Équipe spéciale sur les enseignants, et son financement a été généreusement assuré par la Commission européenne et le gouvernement norvégien. Sa traduction en arabe, chinois, espagnol, français, portugais et russe a été possible grâce au financement d'Hamdan bin Rashid al Maktoum Award for Distinguished Academic Performance et à l'assistance technique d'Humana People to People.

L'idée d'un tel guide s'est formée au cours d'un atelier organisé en mai 2014, à l'Institut international de planification de l'éducation (IIPPE) à Paris, par le personnel et les consultants de l'UNESCO suivants : Jean Adote-Bah Adotevi, Endris Adem Awol, Aminatou Diagne, Gabriele Goettelmann, Maki Hayashikawa, Mathieu Lacasse, Hilaire Mputu, Arnaldo Nhavoto, Yayoi Segi-Vltchek, Florence Ssereo et Barbara Tournier.

Outre les personnes susmentionnées, le guide a également bénéficié dans sa version initiale des avis éclairés de Julie Bélanger (OCDE), Kamel Braham (Banque mondiale), Dakmara Georgescu (Bureau

régional de l'UNESCO pour l'éducation dans les États arabes), Mark Ginsburg (FHI 360), Diana Hincapié (Banque interaméricaine de développement), Vaibhav Jadhav (Savitribai Phule Pune University, Inde), Liu Jing (Centre international de formation et de recherche pour l'enseignement rural de l'UNESCO, République populaire de Chine), Olivier Labé (Institut de statistique de l'UNESCO), Oliver Liang (OIT), Takeshi Miyazaki (Agence japonaise de coopération internationale), Aidan Mulkeen (National University of Ireland Maynooth), Paz Portales (Bureau régional de l'UNESCO pour l'éducation en Amérique latine et dans les Caraïbes), Robert Prouty (ancien fonctionnaire de la Banque mondiale), Mohamed Ragheb (Point focal de l'Équipe spéciale sur les enseignants en République arabe d'Égypte), Emily Richardson (Teachers College, University of Columbia), Bonaventure Segueda (Ministère de l'éducation nationale, Burkina Faso), Sheldon Shaeffer (ancien fonctionnaire de l'UNESCO), Marcelo Souto Simão (Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO à Buenos Aires), Purna Kumar Shrestha (Voluntary Service Overseas International), Emiliana Vegas (Banque interaméricaine de développement) et Jesper Wohlert (Humana People to People). Qu'ils en soient tous sincèrement remerciés.

Nous remercions aussi pour leurs commentaires les participants à la session de présentation de la première version de ce guide, lors de la 17^e Conférence internationale du Programme d'innovation éducative en vue du développement en Asie et dans le Pacifique (APEID) de l'UNESCO, qui s'est tenue en octobre 2014 à Bangkok (Thaïlande), et de l'atelier de validation organisé par le Secrétariat de l'Équipe spéciale sur les enseignants le 18 décembre 2014 à Rabat (Maroc). La relecture a été assurée par Eliza Bennett et une assistance administrative a été prodiguée par Yvonne Rwabukumba pendant toute la préparation du Guide.

Introduction

Le Guide pour l'élaboration d'une politique enseignante a été mis au point par l'Équipe spéciale internationale sur les Enseignants pour l'Éducation pour tous (EPT) en étroite coordination avec les entités de l'UNESCO et les partenaires extérieurs de l'Équipe spéciale sur les enseignants. L'objectif était de produire un outil susceptible d'aider les pays à élaborer une politique nationale relative aux enseignants fondée sur des données probantes.

Créée en 2008 en tant qu'alliance mondiale des partenaires pour combler le déficit d'enseignants, l'Équipe spéciale sur les enseignants a préconisé et facilité la coordination des efforts internationaux visant à fournir un nombre suffisant d'enseignants qualifiés pour atteindre les objectifs de l'EPT (Éducation pour tous). La deuxième phase du programme de l'Équipe spéciale (2014-2016) s'attelle plus spécifiquement à accroître les performances et les progrès des systèmes éducatifs pour résorber la grave pénurie d'enseignants qualifiés afin de contribuer à la réalisation et au suivi de la cible liée aux enseignants des Objectifs de développement durable (ODD) et du Cadre d'action pour l'éducation 2030.

Le Comité directeur de l'Équipe spéciale sur les enseignants, au cours de sa réunion de Kinshasa (République démocratique du Congo) en novembre 2013, a invité le Secrétariat à commencer l'élaboration du Guide. Pour lancer le processus, le Secrétariat a convoqué une réunion

de consultation avec les entités compétentes de l'UNESCO les 19 et 20 mai 2014 pour discuter d'un concept de départ et d'un plan. Trois consultants internationaux ont ensuite été engagés pour rédiger le Guide. D'autres consultations importantes ont eu lieu lors du processus de préparation du Guide, aussi bien avec les entités de l'UNESCO dans toutes les régions qu'avec un éventail plus large de parties prenantes, notamment les décideurs des politiques relatives aux enseignants de la région Asie-Pacifique, des experts d'organisations internationales, notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement, ainsi que des organisations non gouvernementales telles que Voluntary Service Overseas (VSO) International et Humana People to People.

Le document a été validé lors de l'atelier organisé à Rabat (Maroc) en décembre 2014, avec des contributions supplémentaires que les auteurs ont intégrées pour soumettre la copie finale du Guide pour l'élaboration d'une politique enseignante. Une recommandation importante de cette réunion finale de validation a été de publier une version abrégée du document pour un public spécifique, et le texte complet avec des illustrations issues d'exemples de pays pour ceux qui veulent en apprendre davantage sur le sujet tout en utilisant le Guide pour élaborer une politique enseignante nationale.

Liste des abréviations et acronymes

DPC	Développement professionnel continu
EDD	Éducation pour le développement durable
EFTP	Enseignement et formation techniques et professionnels
EJE	Éducation des jeunes enfants
EMIS	Systèmes d'information sur la gestion de l'éducation - Education Management Information Systems
EPT	Éducation pour tous
GPE	Partenariat mondial pour l'éducation - Global Partnership for Education
IIEP	Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation
INSET	formation continue des enseignants - In-service teacher education and training
ISU-UNESCO	Institut de statistique de l'UNESCO
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs du développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
PME	Partenariat mondial pour l'éducation
REE	Rapport élève-enseignant
SIGE	Systèmes d'information pour la gestion de l'éducation
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TMIS	Système d'information pour la gestion des enseignants
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VIH et SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine et Syndrome d'immunodéficience acquise
VSO	Programme de service bénévole - Voluntary Service Overseas

Table des matières

AVANT-PROPOS	3	3.3. Déploiement	20
REMERCIEMENTS	4	3.4. Structure de carrière et parcours professionnel	21
INTRODUCTION	5	3.5. Conditions d'emploi et de travail des enseignants	21
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	6	3.6. Gratification et rémunération des enseignants	22
CHAPITRE 1. CONTEXTE	11	3.7. Normes d'exercice de la profession enseignante	23
1.1. Introduction	11	3.8. Redevabilité des enseignants	24
1.2. Objectif et portée	12	3.9. Gouvernance scolaire	25
1.3. Public cible	12	CHAPITRE 4. PHASES	27
CHAPITRE 2. CONTEXTUALISATION	13	4.1. Principales étapes de l'élaboration d'une politique enseignante nationale	28
2.1. Aligner la politique enseignante sur les politiques éducatives et les autres politiques nationales	14	4.2. Rôles et responsabilités des entités compétentes dans la formulation de la politique enseignante nationale	29
2.2. Fondements et principes directeurs d'une politique enseignante	15	4.3. Évaluation des coûts	30
2.3. Utiliser les outils existants : travaux analytiques et documents de politique disponibles sur les enseignants et l'éducation	16	4.4. Quelques conditions de la réussite du processus d'élaboration	30
CHAPITRE 3. DIMENSIONS	17	4.5. Calendrier et feuille de route	31
3.1. Recrutement et rétention des enseignants	19	CHAPITRE 5. MISE EN ŒUVRE	33
3.2. Formation des enseignants (initiale et continue)	19	5.1. Processus législatif et validation	34
		5.2. Validation exécutive ou administrative	34
		5.3. Outils et programme de travail	34
		5.4. Suivi et évaluation	35
		5.5. Modalités organisationnelles de la mise en œuvre	36
		5.6. Chiffrage de la mise en œuvre	36
		CONCLUSION	38

Le présent document comprend le résumé des cinq chapitres du *Guide pour l'élaboration d'une politique enseignante*. Il vise à donner le plan de chaque chapitre. Le texte complet du Guide contient une description détaillée des outils, notamment des différentes phases, et est assorti de cas nationaux utiles et de références pertinentes. L'objectif est d'éclairer l'élaboration des politiques enseignantes nationales fondée sur des données probantes.



CHAPITRE 1

Contexte

Ce chapitre définit le contexte du Guide, présente ses objectifs et sa portée ainsi que son public cible.

1.1. Introduction

Le Guide est conçu autour du consensus de plus en plus répandu selon lequel les enseignants sont au centre de l'objectif d'accès universel et équitable à une éducation de bonne qualité pour tous les apprenants. Les recherches menées dans plusieurs pays et plusieurs systèmes éducatifs montrent que les enseignants sont ceux qui exercent la plus grande influence sur les performances et l'apprentissage des élèves dans les établissements, notamment en ce qui concerne les élèves défavorisés. Les enseignants et l'enseignement doivent être la préoccupation première des décideurs, pour les raisons suivantes :

- l'importance de l'éducation en tant que priorité humaine essentielle et la dépendance de l'éducation à l'égard de l'interaction humaine entre les apprenants et leurs enseignants ;
- la qualité et la réussite de l'apprentissage reposent en premier lieu sur la qualité et l'efficacité de l'enseignant, qui est la variable unique la plus importante dans une école influençant les résultats des apprenants, sans compter la nécessité de liens forts entre une bonne politique enseignante et les plans du secteur éducatif ;
- le rôle central des enseignants dans les ressources humaines éducatives et les budgets : les enseignants constituent l'une des composantes les plus vastes de la main-d'œuvre d'une nation, la principale ressource humaine de tout système éducatif, et la composante financière unique la plus importante du budget de toute autorité éducative ; la politique internationale montre que de bons enseignants et un enseignement de qualité fondé sur la professionnalisation des enseignants ainsi que l'excellence dans les politiques de ressources humaines produisent les meilleurs résultats d'apprentissage et réduisent les coûts de l'éducation ;

- la réalisation des objectifs et la réussite des réformes de l'éducation dépendent de la solution trouvée pour résorber la pénurie des enseignants là où elle existe, en créant des conditions favorables à la motivation des enseignants et un sens de la responsabilité professionnelle, autant de facteurs clés de l'apprentissage individuel et de la réussite du système éducatif, et en associant les enseignants à des réformes éducatives durables grâce à un dialogue social approprié.

Ce Guide repose également sur le principe selon lequel une politique enseignante complète (holistique) qui intègre la plus grande diversité de dimensions entrelacées affectant les enseignants constitue la meilleure approche. Les principales dimensions sont : une formation initiale complète et appropriée des enseignants et des responsables d'établissements ; une formation et un soutien professionnels continus ; une rémunération et des avantages matériels comparables à ceux de professionnels similaires ; et un environnement pédagogique et d'apprentissage sûr, sain et stimulant.

Le Guide traite des questions et des politiques les plus efficaces en faveur d'enseignants et d'un enseignement de qualité, notamment en attirant, en formant et en aidant les bons enseignants, en assurant la rentabilité et en établissant des compromis politiques. Les autres questions traitées sont l'efficacité des enseignants, la satisfaction professionnelle, les comportements pédagogiques positifs et les niveaux élevés de motivation et de résultats chez les élèves dans un large groupe de pays et de systèmes éducatifs – riches ou pauvres, grands ou petits, urbains ou très ruraux. Une politique enseignante nationale holistique, dotée de ressources suffisantes et mise en œuvre avec la volonté politique et les compétences administratives nécessaires, constitue le meilleur investissement dans l'éducation des apprenants que puisse faire un pays.

1.2. Objectif et portée

Ce Guide est conçu pour aider les décideurs et les responsables de l'éducation des pays à élaborer, en se fondant sur des éléments concrets, une politique enseignante nationale qui fasse partie intégrante des plans ou politiques sectoriels de l'éducation tout en étant alignée sur les plans et stratégies de développement nationaux. Il souligne que, bien qu'elle soit propre à chaque pays, cette politique peut s'inspirer des expériences fructueuses d'un large éventail de pays et d'organisations. Il part aussi du principe qu'un bilan de la situation nationale des enseignants et de l'enseignement aura été dressé avant de procéder au travail d'élaboration.

Le Guide donne un aperçu des dimensions et des questions interdépendantes à prendre en considération, énumère les réponses possibles et suggère les étapes à suivre pour élaborer et mettre en œuvre une politique enseignante nationale.

Le Guide s'applique aux enseignants selon la définition de la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant adoptée en 1966 : *toutes les personnes qui, dans les écoles ou d'autres cadres d'apprentissage de niveau préprimaire, primaire et secondaire, sont chargées de l'éducation des enfants ou des jeunes*. Cela inclut les enseignants et les éducateurs de l'éducation de la petite enfance (EPE) et les enseignants des établissements d'enseignement secondaire professionnel de premier et de deuxième cycle, dans le cadre de l'éducation formelle. Le Guide s'applique aux enseignants du secteur public comme du secteur privé (y compris les organisations non gouvernementales), ainsi qu'aux chefs, directeurs ou principaux d'établissement et à leurs adjoints chargés de la direction et de la gestion des écoles.

1.3. Public cible

Ce Guide s'adresse :

- aux responsables de l'enseignement public chargés de la politique, de la planification et des pratiques concernant l'éducation et les enseignants, dont : les ministères ou départements de l'éducation, du travail, de la fonction publique et des finances ; les commissions des enseignants ou de la fonction publique et tous organismes équivalents traitant des politiques enseignantes ; les organismes professionnels, tels que les conseils professionnels enseignants ou les espaces de négociation collective incluant les syndicats et le gouvernement ;
- aux prestataires d'enseignement privé, y compris les établissements à but lucratif ou non lucratif, qu'il s'agisse d'institutions laïques ou bien confessionnelles ou religieuses, ou d'écoles créées par des organisations non gouvernementales ou des communautés pour compléter l'enseignement public ;
- aux parties prenantes de l'éducation pouvant être associées au dialogue avec le gouvernement sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique enseignante nationale, comprenant les enseignants, les syndicats et associations d'enseignants, les chefs d'établissement ou principaux et leurs associations, les instituts de formation des enseignants, les associations d'apprenants et d'élèves, les associations de parents et associations de parents et d'enseignants, ainsi que les agences et organisations internationales.



CHAPITRE 2

Contextualisation

Ce chapitre aborde les principaux aspects de la conception d'une politique enseignante. Parmi ceux-ci figure la nécessité d'adopter une approche cohérente et intégrée de l'élaboration de la politique enseignante, tenant notamment compte des autres politiques éducatives et des plans et priorités nationaux en matière de développement. Sont également examinés les principes directeurs devant présider à l'élaboration d'une politique enseignante, ainsi que certaines ressources internationales clés pouvant être utiles aux décideurs.

Compte tenu de la complexité et de l'interdépendance des facteurs qui pèsent sur l'éducation et l'enseignement – le contexte politique, économique, social et culturel, les considérations d'ordre familial, le système éducatif et scolaire et les facteurs propres au niveau scolaire –, pour qu'une politique enseignante atteigne ses objectifs, il faut la planifier avec soin et assurer une coordination minutieuse entre de nombreux et différents acteurs, en établissant ou en renforçant au besoin les mécanismes de coordination. Pour qu'elle ait un maximum d'efficacité, la politique doit être applicable à tous les enseignants, dans l'ensemble des régions et à tous les niveaux de l'enseignement concernés par le Guide. Un facteur déterminant du processus d'élaboration des politiques, dès la conception du cadre initial, est la volonté politique, reflet du plus large consensus national possible concernant la voie à suivre.

2.1. Aligner la politique enseignante sur les politiques éducatives et les autres politiques nationales

La coordination entre la politique enseignante et les politiques ou les plans d'un pays en matière d'éducation est une condition particulièrement cruciale de sa réussite. La politique enseignante devrait être guidée par la même vision globale et les mêmes critères essentiels que la politique éducative au sens large : elle doit être stratégique, holistique, réaliste, durable et adaptée au contexte. Les objectifs généraux et les principaux défis, le financement nécessaire pour réaliser ces objectifs et relever ces défis, les paramètres démographiques de la population d'apprenants et les ressources humaines indispensables pour dispenser une éducation accessible à tous et de qualité, tout cela doit être abordé dans une politique enseignante globale.

Le Guide part du principe qu'une politique unique et holistique est préférable à une approche plus ponctuelle, dispersée dans différents documents du secteur de l'éducation. Elle devrait aborder l'ensemble des facteurs essentiels à la réussite de l'apprentissage qui sont liés aux enseignants : recrutement ; formation initiale ; déploiement équilibré ; développement professionnel continu ; salaires décents ; perspectives d'évolution de carrière ; et conditions de travail (enseignement et apprentissage). Le Guide fournit une liste de contrôle de certaines des principales dimensions de la politique enseignante qu'il conviendra de faire coïncider avec le plan éducatif.

Aligner la politique enseignante au sein des différents niveaux d'éducation d'un pays – petite enfance, enseignement primaire, enseignement secondaire général, enseignement et formation techniques et professionnels (EFTP), enseignement supérieur –, et fixer des priorités, peut améliorer son adaptabilité et lui permettre de répondre avec plus de cohésion aux besoins éducatifs en pleine mutation :

- en assurant la parité ou la comparabilité des salaires et autres conditions d'emploi aux différents niveaux d'éducation, en fonction des compétences exigées et des besoins de formation ;
- en reflétant l'importance de l'enseignement primaire et de l'éducation de base (qui comprend le premier cycle de l'enseignement secondaire) sur le plan des salaires, des ressources scolaires et des conditions d'enseignement, par rapport aux enseignants du secondaire supérieur plus spécialisés dans une matière ;
- en vérifiant que des mesures sont prises pour combler la pénurie d'enseignants aux différents niveaux d'éducation, qu'il s'agisse d'un manque généralisé d'enseignants qualifiés ou de lacunes dans certains profils de compétences ;
- en prévoyant l'évolution démographique des besoins en matière de personnel et de sa préparation compte tenu des nouvelles priorités éducatives, notamment un recrutement axé sur l'égalité des genres, un rééquilibrage du déploiement des enseignants entre zones rurales et urbaines, une réduction des taux de déperdition des jeunes enseignants et des obstacles à l'entrée dans la profession, et la mise en place d'une éducation inclusive en faveur des populations défavorisées.

Il est particulièrement important d'adopter une politique enseignante tournée vers l'avenir dans les situations de crise exceptionnelles, comme les guerres civiles ou les situations d'urgence, où il peut y avoir un nombre important d'enseignants et d'apprenants déplacés internes ou réfugiés.

Une politique enseignante devrait être cohérente avec les autres politiques nationales, telles que les politiques en matière de droits des enfants et autres droits de l'homme, les politiques relatives au virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et au syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA) le cas échéant, et avec l'importance croissante accordée à l'éducation de la petite enfance (EPE) et la politique nationale en matière de genre ou son équivalent, qui ont toutes leur incidence sur l'accès et la qualité de l'éducation.

Une politique enseignante nationale doit aborder la question des responsabilités communes en matière d'élaboration et de mise en œuvre, grâce à une coordination qui transcende les frontières sous-nationales dans les États fédéraux et les systèmes éducatifs décentralisés. Afin d'harmoniser les politiques et de tendre à l'équité, les gouvernements fédéraux ont souvent recours à des leviers financiers liés à des normes définies pour l'amélioration de l'apprentissage ou de l'enseignement, qui ont des conséquences directes ou indirectes sur les dimensions du métier d'enseignant. La coordination politique est particulièrement importante dans les très grands États et les petits États (en particulier insulaires) confrontés à des contraintes en matière de capacités humaines et financières nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique enseignante. Parmi les questions spécifiques à examiner en matière de politique enseignante dans les situations de conflit ou d'après-conflit, ainsi qu'après des catastrophes, figurent le renforcement du processus d'affectation et de formation des enseignants et des formateurs d'enseignants, l'amélioration des systèmes d'information sur la gestion et la nécessité de recruter des enseignants de profils plus divers dans ces contextes.

2.2. Fondements et principes directeurs d'une politique enseignante

Tout comme les plans sectoriels de l'éducation, les politiques enseignantes doivent mettre l'accent sur l'appropriation, la coordination, la participation et la durabilité en s'appuyant sur le renforcement des capacités. Les principes ou éléments clés d'une mise en œuvre réussie sont les suivants :

- énoncé de vision ou déclaration de mission et orientation pour les objectifs à fixer ;
- cibles, critères d'évaluation et échéanciers ;
- prise en considération complète des dimensions clés ;
- évaluation de l'environnement : difficultés/défis/lacunes ;
- données et gestion pertinentes ;
- mécanismes de coordination ;
- besoins financiers et sources de financement ;
- participation et engagement des parties prenantes ;
- évaluation et révision.

L'énoncé de vision fixant les objectifs de la politique devrait mettre l'accent sur l'efficacité, la motivation et le professionnalisme des enseignants. Les cibles, critères d'évaluation et échéanciers destinés à mesurer les progrès de la mise en œuvre de la politique seront d'autant plus utiles qu'ils seront également alignés sur le plan national d'éducation et tiendront compte à la fois des priorités à court et à long terme.

Les principales dimensions de la préparation et du travail des enseignants doivent être couvertes par la politique et programmées dans un cadre pluriannuel :

- recrutement large et professionnel des enseignants ;
- préparation initiale des enseignants efficace et pertinente ;
- développement professionnel continu de tous les enseignants, pendant toute la durée de leur carrière ;
- suivi et soutien, incluant initiation et mentorat ;
- incitations sur le plan de la rémunération afin d'attirer, de déployer et de retenir des enseignants efficaces ;
- progression de carrière, comprenant mutations et promotions ;
- soutien à des conditions d'enseignement et d'apprentissage décentes ;
- normes professionnelles, redevabilité, droits et devoirs ;
- évaluation formative des enseignants, liée aux objectifs d'apprentissage ;
- dialogue social, donnant aux enseignants voix au chapitre dans la prise de décision ;
- gouvernance et direction scolaires en matière de gestion et de soutien des enseignants.

Pour élaborer une politique efficace, il faut disposer de données pertinentes concernant les principales dimensions, l'ensemble des zones géographiques, des groupes de population et des niveaux d'éducation pouvant étayer son élaboration et permettre d'évaluer les progrès accomplis, les objectifs atteints et les éventuelles révisions à opérer. Les études qualitatives du corps enseignant peuvent être un outil crucial pour comprendre leur motivation, leur insatisfaction et leur performance. Les indicateurs relatifs aux enseignants devraient être étroitement corrélés aux résultats d'apprentissage.

Une politique enseignante doit être budgétisée de sa conception à sa mise en œuvre. Ses différentes dimensions – préparation des enseignants, coûts récurrents et coûts du capital – devront être reliées aux projections budgétaires nationales, locales ou scolaires, selon le cas ; elles pourront donner lieu à l'établissement de cibles pour le financement public de certains postes, que viendront compléter d'autres ressources dans le cadre d'une cible ou d'un critère de référence global concernant les moyens nationaux nécessaires à la réussite de la politique.

La conception d'une politique enseignante devrait s'appuyer sur la plus large participation possible de l'ensemble des parties prenantes clés afin qu'elles se l'approprient et s'engagent envers sa réalisation. Les principaux partenaires et parties prenantes sont les enseignants participant quotidiennement aux situations d'enseignement et d'apprentissage, les syndicats et les organisations professionnelles d'enseignants, et tous devraient être associés au moyen des mécanismes de dialogue social les plus appropriés. Le dialogue politique devrait également associer d'autres acteurs clés : établissements de formation des enseignants, organismes de certification professionnelle, organismes réglementaires et normatifs, représentants des élèves, des parents et des communautés.

Le cadre d'élaboration de la politique enseignante devrait contenir un outil ou un processus d'évaluation, afin de pouvoir évaluer les progrès vers la réalisation des objectifs et des critères de référence, apprécier le respect des délais, et apporter les modifications nécessaires dans la définition de la politique et dans sa mise en œuvre. Le processus d'évaluation devrait indiquer des critères de mesure, préciser qui se charge de l'évaluation, définir sa périodicité, et décrire comment seront utilisés les résultats.

2.3. Utiliser les outils existants : travaux analytiques et documents de politique disponibles sur les enseignants et l'éducation

Les organisations internationales et régionales produisent des données, des indicateurs et des outils analytiques, ainsi que des publications, qui peuvent aider les responsables politiques et les décideurs à définir, mettre en œuvre, évaluer et réviser la politique enseignante nationale. Beaucoup ont été élaborés, validés ou pilotés au niveau national en étroite consultation avec les autorités éducatives, les représentants des enseignants (syndicats, associations professionnelles et enseignants individuels), les représentants des apprenants et d'autres parties prenantes de l'éducation. Le Guide cite ces sources ainsi que l'aide qu'elles sont susceptibles d'apporter dans l'élaboration de la politique enseignante, complétées par des liens vers lesdites sources, numériques ou imprimées, émanant des organisations suivantes (liste non exhaustive) :

- Comité conjoint OIT-UNESCO d'experts sur l'application de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant ;
- UNESCO, Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) et Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) ;
- Équipe spéciale internationale sur les enseignants pour l'Éducation pour tous (EPT) ;
- Organisation internationale du travail (OIT) ;
- Banque mondiale ;
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- Partenariat mondial pour l'éducation (GPE).



CHAPITRE 3

Dimensions

Ce chapitre examine les principales dimensions qu'une politique enseignante devrait prendre en considération. Elles sont généralement interdépendantes et ancrées dans le contexte historique, politique, culturel ou économique d'un pays ; aussi doivent-elles être abordées ensemble, dans le cadre d'une politique enseignante holistique et intégrée.

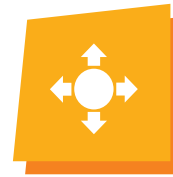
Neuf dimensions clés sont considérées comme des éléments essentiels de toute politique enseignante globale :



**LE RECRUTEMENT
ET LA RÉTENTION
DES ENSEIGNANTS**



**LA FORMATION
DES ENSEIGNANTS
(INITIALE ET
CONTINUE)**



LEUR DÉPLOIEMENT



**LEUR STRUCTURE
DE CARRIÈRE ET
LEUR PARCOURS
PROFESSIONNEL**



**LES CONDITIONS
D'EMPLOI ET DE
TRAVAIL DES
ENSEIGNANTS**



**LA GRATIFICATION ET
LA RÉMUNÉRATION
DES ENSEIGNANTS**



**LES NORMES
QUI LEUR SONT
APPLICABLES**



**LA REDEVABILITÉ DES
ENSEIGNANTS**



**LA GOUVERNANCE
SCOLAIRE**

3.1. Recrutement et rétention des enseignants



Le recrutement et la rétention des enseignants sont des aspects fondamentaux de toute politique enseignante. Toute stratégie de recrutement devrait :

- être éclairée par des données probantes et fondée sur les besoins qualitatifs et quantitatifs actuels et prévisibles ;
- attirer et retenir le nombre voulu d'enseignants, qui aient le profil et qui fassent preuve de l'engagement souhaités ;
- encourager le professionnalisme des enseignants à travers leur statut professionnel et leurs conditions d'emploi (certains employeurs recrutent des enseignants contractuels en réponse à certains besoins ou situations, tels que la nécessité d'affecter des enseignants dans les établissements difficiles à pourvoir) ;
- prévoir des procédures de certification ou d'accréditation des enseignants, pour que les candidats à l'enseignement aient les connaissances, les compétences et les qualités nécessaires ;
- assurer l'équité du recrutement, par des procédures justes et transparentes qui ne défavorisent pas des groupes ou des individus ;
- assurer un recrutement équitable de chefs d'établissements efficaces dotés des connaissances, des compétences et des qualités voulues ;
- dans les États fragiles et les situations d'urgence, assurer le recrutement systématique et coordonné d'enseignants dotés de profils et de compétences adaptés.

3.2. Formation des enseignants (initiale et continue)



Un cadre cohérent de formation des enseignants comprendra trois phases interconnectées : une préparation initiale (éducation ou formation avant emploi), une période d'initiation, et un développement professionnel continu (DPC) ou une formation continue (INSET).

La formation initiale est une condition essentielle de la qualité et de la bonne performance des enseignants ; elle est généralement planifiée dans le cadre d'une stratégie de recrutement fondée sur les besoins existants. Les conditions minimales d'admission devraient être assez élevées pour pouvoir attirer des étudiants ayant un niveau d'études, de connaissances et de potentiel suffisant pour devenir des enseignants efficaces, tout en garantissant qu'il y a assez de candidats pour répondre aux besoins. Les processus de sélection doivent permettre de repérer des candidats appropriés, aptes et motivés pour la formation initiale.

Le contenu et les programmes d'études de la formation des enseignants doivent : être adaptés au contexte local ; être en adéquation avec les politiques nationales d'éducation et les questions liées à la pratique de la classe, telles que les politiques linguistiques ; associer la théorie à une période significative de pratique pédagogique en classe ; et inciter les stagiaires à devenir des « praticiens réflexifs ».

La politique enseignante pourra inclure des recommandations ou des exigences en matière de profil, de qualifications, de sélection, de formation initiale, d'initiation et de développement professionnel des formateurs d'enseignants, en fonction des besoins contextuels.

La réussite du programme de formation initiale, y compris du stage pratique, mène à la qualification. Avant d'être certifiés ou accrédités, les enseignants nouvellement qualifiés peuvent être tenus de passer avec succès une période probatoire ; idéalement, qu'on y ait recours ou non, les enseignants nouvellement qualifiés devraient suivre des programmes d'initiation où ils seraient en mesure d'approfondir les connaissances, compétences et attitudes acquises lors de la formation initiale, dans le cadre d'un mentorat assuré par des enseignants expérimentés.

La formation initiale des enseignants doit obéir aux principes d'inclusion et d'équité. Les stagiaires devraient être formés à des méthodes d'enseignement inclusives bénéficiant à tous les apprenants et avoir conscience des mécanismes de l'exclusion, des préjugés et de la discrimination.

Un DPC efficace est solidement intégré à la formation initiale de l'enseignant, dont il constitue le prolongement. L'accès à un DPC régulier et de qualité est une source d'efficacité et de motivation pour l'enseignant, et peut être intégré à l'évolution de carrière et à la progression salariale. Le DPC des enseignants doit être accessible en milieu scolaire, axé sur la pratique, intégré à l'exercice quotidien en salle de classe, d'une durée adéquate et en lien avec les réformes systémiques visant à améliorer la qualité de l'éducation. Les employeurs doivent accorder

aux enseignants le temps et les occasions nécessaires à leur développement professionnel quand ils sont à l'école, et les budgets de l'éducation doivent prévoir des financements consacrés au DPC des enseignants. Des options de DPC attrayantes pourront s'ajouter aux mesures destinées à inciter les enseignants à accepter une affectation dans une zone difficile d'accès pendant une période déterminée. Il est important que les enseignants s'approprient leur développement pour devenir des professionnels actifs, capables de gérer une classe de manière autonome.

La maîtrise des technologies de l'information et de la communication (TIC) doit figurer au programme de la formation initiale et de la formation continue des enseignants, pour qu'ils puissent les utiliser avec aisance en salle de classe. Les TIC offrent aussi de précieuses possibilités de DPC à distance ou d'apprentissage mixte, combinant formation en présentiel et étude autonome à l'aide d'outils numériques. L'apprentissage électronique évolue dans de nombreux contextes vers « l'apprentissage portable » (via un appareil mobile et une transmission sans fil), plus accessible aux enseignants exerçant dans des zones dépourvues de liaison internet par câble, mais couvertes par le réseau de téléphonie mobile.

Toute politique enseignante devrait obéir aux principes de l'éducation au service du développement durable (EDD). L'EDD considère l'éducation comme essentielle pour promouvoir les valeurs, les comportements et les styles de vie nécessaires à un avenir durable, et elle favorise la compréhension de questions comme la pauvreté, la consommation à outrance, la dégradation de l'environnement, la démographie, la santé, les conflits et les droits de l'homme.

Les chefs d'établissement doivent être adéquatement formés à exercer leur rôle crucial de gestionnaires scolaires. La formation des chefs d'établissement couvrira la gestion des enseignants, ce qui inclut : le contrôle de l'assiduité, du respect des horaires, du professionnalisme et de la performance des enseignants ; les services de soutien, d'orientation et de conseils pédagogiques aux enseignants ; les relations avec les apprenants et leurs parents ; le financement et d'autres questions relatives à la gestion ; et l'administration scolaire.

Les enseignants exerçant dans les situations d'après-conflit et d'après-catastrophe ont besoin d'une formation spécifique, ajustée aux besoins particuliers des apprenants et des enseignants dans le contexte considéré.

Dans certains cas, les acteurs non étatiques apportent une contribution inestimable à la formation des enseignants.

L'existence d'une variété de partenaires de la formation des enseignants, lorsqu'elle fait l'objet d'une régulation et d'un contrôle adéquats, peut contribuer à l'élaboration de méthodologies de formation et de méthodes pédagogiques plus efficaces dans l'ensemble du système national de formation des enseignants.

3.3. Déploiement



Une stratégie de déploiement fondée sur les besoins existants requiert des informations fiables et actualisées sur les caractéristiques, les besoins et les préférences à la fois des enseignants à la recherche d'un poste et des écoles à la recherche d'enseignants ; les systèmes d'information pour la gestion des enseignants ou la gestion de l'éducation (TMIS/EMIS) sont l'outil le plus efficace pour gérer cela. Il existe deux modèles de base pour le déploiement des enseignants, chacun ayant ses avantages et ses inconvénients :

- des systèmes de gestion centralisés coordonnés au niveau national ou au niveau de la province, de l'État ou du district, organisant l'affectation des enseignants aux postes vacants ; et
- des systèmes à base scolaire, où ce sont les établissements qui informent sur les postes à pouvoir, auxquels les enseignants postulent directement. Les établissements peuvent passer à cette fin par des intermédiaires, tels que les agences de recrutement des enseignants.

Une stratégie de déploiement efficace permet de trouver des moyens d'affecter les enseignants aux postes adéquats, en équilibrant les besoins des écoles et le bien-être des enseignants. Cette subtile adéquation est essentielle pour assurer la bonne performance des enseignants et favoriser leur attachement à un poste. Une stratégie de déploiement devrait être liée à la structure de carrière, à l'accès au DPC, aux gratifications et aux incitations, et il convient d'en établir le coût.

Une stratégie de déploiement efficace veillera à ce que les enseignants soient déployés là où les besoins sont les plus criants, comme les zones rurales reculées ou les quartiers urbains difficiles. Les stratégies prometteuses de déploiement des enseignants vers ces affectations difficiles conjuguent généralement incitations financières et non financières et accès au DPC et à l'avancement professionnel. Pour répondre aux besoins des écoles situées dans des zones difficiles d'accès, on peut aussi recruter et former des enseignants locaux, qui parlent déjà la langue locale et ont

de fortes chances d'être disposés à rester dans une école ou une zone de leur région d'origine.

Le déploiement des enseignants nouvellement qualifiés vers leur première affectation doit se faire de manière équitable et transparente, prévoir pour ces enseignants récemment formés un soutien et un parrainage de la part de collègues plus expérimentés, et veiller à ce que leurs besoins personnels et sanitaires soient satisfaits.

Le déploiement devrait également respecter le droit à une vie de famille et permettre aux enseignants d'exercer leurs responsabilités familiales. Lorsque les affectations ne sont pas compatibles avec la vie de famille, des mesures de relogement familial devraient être offertes, comprenant un hébergement approprié et une prise en charge des frais de transport.

Il convient de prendre les dispositions nécessaires pour le transfert des enseignants dont la situation personnelle ou professionnelle a changé, dans la mesure où cela est compatible avec les besoins en personnel des écoles et avec le respect des principes d'équité et de transparence.

3.4. Structure de carrière et parcours professionnel



Une structure de carrière ou un parcours professionnel permettant à l'enseignant de progresser dans le métier et de se perfectionner est crucial pour attirer, motiver et retenir les enseignants, et aide à former une main-d'œuvre enseignante dotée des connaissances, compétences et attitudes nécessaires pour un meilleur apprentissage des élèves. Offrir des possibilités de progression de carrière permet de disposer d'un personnel expérimenté et compétent, capable d'encadrer et de former d'autres enseignants ayant moins d'expérience ; retenir les enseignants est d'un meilleur rapport coût-efficacité que de former des enseignants qui quitteront la profession peu de temps après avoir obtenu leur qualification. Le parcours professionnel doit : comporter des gratifications et des incitations significatives, tant financières que non financières, pour encourager les enseignants à se perfectionner ; être lié à des options de DPC significatives ; être équitable ; et offrir des possibilités égales de progression de carrière. Il doit correspondre aux besoins du système éducatif : les systèmes éducatifs qui seraient confrontés à une déperdition excessive d'effectifs, par exemple, pourront lutter contre ce problème en adaptant la structure de carrière.

Une bonne structure de carrière sera diversifiée, offrant aux enseignants des options de carrière multiples mais équivalentes. Les parcours professionnels « horizontaux » permettent à des enseignants expérimentés de rester dans leur salle de classe tout en endossant diverses tâches, telles que l'élaboration du programme d'études et des outils pédagogiques, le soutien et le parrainage des collègues, la coordination de la planification et de l'enseignement dans un domaine disciplinaire ou à un niveau d'études données (en tant que chef de département ou professeur principal) ou le soutien à la direction scolaire. Cela englobe plusieurs catégories ainsi que les échelles de salaires correspondantes ; chaque catégorie est associée à un cadre clair de compétences, décrivant des normes de performances requises et les éléments de preuve utilisés pour les contrôler.

Les parcours professionnels « verticaux » impliquent généralement une progression vers une fonction extérieure à l'enseignement ou à l'encadrement des enseignants, généralement dans la gestion ou la direction : chef d'établissement ou adjoint, inspecteur scolaire, formateur d'enseignant, ou poste d'administration, de gestion, de conseil ou de planification au ministère de l'éducation. Chaque fois qu'un enseignant est promu à ce type de poste, il devra y être nommé de façon officielle, recevoir la formation adéquate et être rémunéré à hauteur de ces responsabilités.

Pour assurer une structure de carrière diversifiée, il faut aussi donner aux enseignants l'accès aux congés et la possibilité d'enseigner à temps partiel à certains stades de leur carrière, et de reprendre un temps plein par la suite. L'accès aux congés ou au travail à temps partiel, qui permet une reprise de formation ou un DPC en vue d'accroître ses possibilités de progression, ou de conjuguer la carrière et d'autres activités comme les responsabilités familiales, est déterminant pour attirer un grand nombre de candidats vers l'enseignement et les retenir dans la profession.

3.5. Conditions d'emploi et de travail des enseignants



Une politique enseignante devrait s'efforcer d'instaurer un environnement de travail (qu'il s'agisse d'enseignement ou d'apprentissage) apte à motiver individuellement les enseignants et l'équipe scolaire en vue d'atteindre trois objectifs simultanés et interdépendants :

- parvenir au plus haut niveau d'enseignement professionnel et de satisfaction au travail ;

GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE ENSEIGNANTE

- se concentrer sur les responsabilités d'enseignement et d'apprentissage clés ;
- maximiser l'efficacité des enseignants, telle que mesurée par la réussite et les résultats de l'apprentissage.

Conformément aux normes internationales, une politique relative aux conditions de travail des enseignants devra être établie en consultation ou en négociation avec les représentants des syndicats d'enseignants.

Les conditions d'emploi et de travail ont une influence sur le prestige de la profession enseignante, sur sa capacité à attirer et à retenir des candidats de qualité et sur la satisfaction professionnelle des enseignants. Toute politique enseignante devrait prendre en considération les aspects des conditions de travail qui ont une incidence sur la motivation et le moral des enseignants, et sur la possibilité de les attirer, de les retenir et d'obtenir leur engagement :

- **heures de travail, charge de travail et équilibre travail-famille :** Les heures de travail devraient tenir compte de l'ensemble des dimensions du travail des enseignants (temps d'instruction, soutien aux élèves, DPC, activités administratives et extracurriculaires, relations avec les parents et tuteurs), ainsi que leurs besoins personnels et familiaux ;
- **taille des classes et rapport élèves/enseignant (REE) :** Les REE doivent permettre à l'enseignant d'être efficace et de pouvoir réaliser les objectifs d'apprentissage grâce à une approche centrée sur l'apprenant, à une instruction en petits groupes et à une plus grande attention envers les apprenants qui ont des besoins spéciaux ;
- **infrastructures scolaires :** Les enseignants doivent pouvoir travailler dans des établissements sûrs, adéquatement construits et entretenus, et dotés d'un accès à l'eau propre et à des équipements sanitaires adaptés aux apprenants et aux enseignants des deux sexes ;
- **disponibilité et qualité des outils d'enseignement et d'apprentissage :** La disponibilité, pour les enseignants, d'outils pédagogiques en nombre suffisant et de bonne qualité, et, pour les élèves, de fournitures et de matériels scolaires en nombre suffisant et de bonne qualité, y compris les manuels scolaires, est un facteur majeur de satisfaction et de motivation des enseignants, ainsi que de bons résultats éducatifs ;
- **comportement des élèves et discipline :** Il faut une gouvernance et une gestion scolaires efficaces, afin de créer un environnement de classe favorable à la

santé, à la sécurité, à la satisfaction professionnelle et à l'efficacité des enseignants, qui sont aussi les conditions de la réussite scolaire ;

- **violence scolaire :** Les politiques doivent soutenir et protéger les enseignants et promouvoir le respect des écoles comme espaces de paix, notamment en interdisant les violences à caractère sexuel et les punitions corporelles et en rappelant aux enseignants leur rôle et leurs responsabilités professionnels ;
- **autonomie et contrôle :** Le professionnalisme des enseignants se trouve renforcé lorsqu'on laisse aux enseignants à titre individuel, et à la profession dans son ensemble, une part d'autonomie et de contrôle des pratiques professionnelles.

Dans le cadre de la relation d'emploi entre les enseignants et leurs employeurs, la politique enseignante devra préciser les droits et les devoirs des employés enseignants, qui sont spécifiques au pays et au contexte.

3.6. Gratification et rémunération des enseignants



La gratification des enseignants comprend l'ensemble des rétributions monétaires et non monétaires versées en compensation du travail : outre le traitement (ou le salaire) de base, cela peut inclure des indemnités ciblées, des primes et des incitations financières ou non financières, y compris les pensions et autres formes d'indemnités versées au titre de la sécurité sociale, des congés légaux ou de l'accès au DPC. Une politique enseignante globale prévoira tous ces facteurs en lien avec le recrutement, la rétention, le développement, la motivation et l'efficacité des enseignants.

Le salaire des enseignants est important pour le recrutement et la rétention du personnel. Dans une perspective de marché de l'emploi, les systèmes éducatifs payant des salaires attractifs par rapport à ce que touchent des professions comparables parviendront mieux que les autres à attirer et à retenir des enseignants de bonne qualité. Le salaire est un facteur clé (même si ce n'est pas le seul) pour créer des systèmes éducatifs hautement performants. Lorsque les salaires des enseignants ne correspondent pas aux niveaux d'instruction, de formation et de responsabilités exigés, ou ne permettent aux enseignants de vivre décemment que s'ils prennent un deuxième emploi, la profession enseignante perd de son prestige, ce qui a un effet négatif sur le recrutement, la motivation et la rétention.

Les niveaux de salaire des enseignants doivent être fixés en lien avec :

- le niveau des revenus nationaux – généralement mesuré d'après le produit intérieur brut (PIB) par habitant ;
- le niveau de vie minimal dans les pays très pauvres ;
- les professions de référence, c'est-à-dire celles qui exigent des qualifications, une durée de formation, des connaissances, des compétences et des responsabilités équivalentes ; et
- la capacité fiscale ou la capacité à générer des revenus des autorités éducatives.

Dans certains pays, le programme EPT post-2015 et la question du rapport coût-efficacité devront être pris en considération. Cela signifiera, dans certains contextes, que le financement de l'éducation devra avoir la priorité sur d'autres demandes de ressources. Lorsque les recettes publiques sont limitées, des niveaux de salaire supérieurs exigeront peut-être un compromis par rapport à d'autres objectifs stratégiques. Les choix de politique sont plus difficiles dans les pays où une part importante du financement de l'éducation dépend de l'aide internationale. Des engagements de financement à long terme de la part des donateurs internationaux sont nécessaires pour compléter les engagements des gouvernements nationaux, afin de faire une priorité du financement de l'éducation, dont les salaires des enseignants. Il faut également instaurer un dialogue politique et une cohésion entre les différents partenaires et responsables du financement de l'éducation. Parmi les moyens permettant de « créer de la marge de manœuvre budgétaire », et d'accroître les ressources disponibles pour financer le salaire des enseignants, figurent : l'augmentation des recettes par une meilleure collecte de l'impôt, la réduction des exemptions et la lutte contre l'évasion fiscale ; le redéploiement des dépenses nationales au profit de l'éducation ; l'assouplissement des pratiques internationales restrictives envers les emprunts gouvernementaux responsables ; l'alignement des politiques d'aide internationale, à des fins de stabilité macro-économique, sur les dépenses d'éducation récurrentes comme les salaires des enseignants.

Beaucoup de pays n'appliquent qu'une seule échelle de salaires, divisée en classes ou en échelons en fonction des qualifications détenues, avec une progression régulière des salaires dans chaque échelon en fonction de l'ancienneté ou des années de service. Les niveaux de compétences ou de performance, fondés sur des normes définies dans les cadres de compétences, sont de plus en plus utilisés comme base des augmentations de salaire. Habituellement,

dans ces échelles salariales, les augmentations progressives régulières sont fonction des années d'expérience, alors que des augmentations plus importantes sont associées à une progression dans l'échelle des compétences définie par la structure de carrière.

En plus du traitement ou salaire de base, qui peut inclure des cotisations de retraite et de sécurité sociale, les incitations financières constituant l'enveloppe de rétribution des enseignants comprennent les indemnités pour responsabilités particulières, les indemnités pour charge de famille, l'attribution d'un logement ou d'allocations de logement, les indemnités de transport et une participation financière à la formation continue et au DPC. Les incitations financières mobilisées pour inciter les enseignants à travailler dans les écoles où les postes sont difficiles à pourvoir, comme celles situées dans les zones rurales reculées ou les quartiers défavorisés, peuvent comprendre des indemnités pour sujétions, des aides au logement ou l'attribution d'un logement confortable, le remboursement des frais de déménagement et de transport, et l'attribution de bourses de formation en échange de l'engagement à exercer dans des établissements difficiles à doter, ou de bourses d'études visant à accéder à un niveau de qualifications supérieur une fois en poste.

Parmi les exemples d'incitations non financières figurent diverses dispositions en matière de congé (y compris le congé pour études), des possibilités de promotion renforcées, l'accès à différents types de DPC, la mise à disposition de smartphones, de tablettes électroniques ou d'ordinateurs portables avec connexion internet pour le DPC, et l'attribution d'un logement. Les incitations financières ou non doivent s'inscrire dans une stratégie holistique destinée à attirer les enseignants vers les établissements où les postes sont difficiles à pourvoir, incluant la progression de carrière.

Certains pays ou systèmes éducatifs lient la rémunération à la performance, sous forme de salaire additionnel ou de primes (rémunération au rendement). Ces plans visent le plus souvent à attirer et à retenir les enseignants de qualité, à encourager la motivation et les efforts pour améliorer les résultats d'apprentissage. Lier la rémunération à l'assiduité des enseignants et aux résultats des élèves a pour but de lutter contre l'absentéisme enseignant et d'accroître la motivation et l'effort pédagogique ; on a cependant peu d'éléments de preuve dans l'éducation ou l'apprentissage concernant la rémunération fondée sur la performance. Elle peut avoir pour effets négatifs de creuser les disparités entre les écoles, rendant plus difficile pour les écoles défavorisées de concourir pour attirer les enseignants nécessaires ; d'encourager les enseignants à « enseigner

pour l'examen », pour que les élèves aient de bons résultats aux épreuves normalisées, ce qui réduit les compétences et connaissances acquises ; de saper le travail d'équipe ainsi que la motivation individuelle des enseignants lorsqu'un tel programme est perçu comme injuste. Lorsqu'on fait appel à des incitations liées à la performance, la manière dont elles sont appliquées joue un grand rôle dans la réalisation des objectifs : les facteurs clés à considérer comprennent les méthodes d'évaluation des enseignants utilisées comme base des rétributions, la taille des incitations, leur viabilité financière sur la durée, l'étroite connexion entre les comportements attendus et les rétributions et le niveau des récompenses, selon qu'elles sont individuelles ou collectives (groupe ou école).

3.7. Normes d'exercice de la profession enseignante



Afin de comprendre et définir ce qui fait un bon enseignant et pour promouvoir la compétence et le professionnalisme des enseignants – dans le cadre de l'objectif général d'amélioration de la qualité de l'éducation et des résultats de l'apprentissage –, un nombre croissant de pays élaborent des normes d'exercice de la profession enseignante. Ce terme renvoie ici aux attentes en matière de connaissances, de compétences et de qualités des enseignants, ainsi que de niveau de performance souhaité. Ces normes devraient décrire clairement et de manière concise les éléments constitutifs d'un enseignement de qualité dans un contexte donné, et ce que les enseignants doivent savoir et être capables de faire pour exercer cet enseignement de qualité. Les normes d'exercice de la profession enseignante ont vocation à :

- mettre en place une compréhension partagée, définir des objectifs et une terminologie communs concernant l'enseignement de qualité entre les enseignants, les autres professionnels de l'éducation et le reste de la population ;
- fournir un cadre pour guider la formation et le développement professionnel des enseignants ;
- établir un cadre clair et juste de redevabilité professionnelle ;
- définir un cadre qui améliore la cohérence et la cohésion des politiques enseignantes ;
- favoriser la professionnalisation et améliorer le statut professionnel de l'enseignement.

Certains cadres normatifs définissent deux ou trois niveaux d'instruction pour déterminer les compétences de base et les échelons de carrière des enseignants. Les normes sont généralement exprimées sous forme d'énoncés clairs et précis ou d'une série de titres brefs accompagnés de leur description. Elles mentionnent généralement l'ensemble des dimensions clés concernant les connaissances et l'expérience appréciées par le système éducatif. La plupart des cadres normatifs contiennent des éléments similaires, tels qu'une solide connaissance de la matière enseignée, des compétences pédagogiques, une connaissance des élèves, des compétences en matière de planification de cours, d'évaluation de l'apprentissage, de gestion de l'environnement d'apprentissage et de capacité à se perfectionner.

Outre les normes applicables aux enseignants, certains pays ont élaboré des normes relatives aux chefs d'établissement ; celles-ci décrivent la fonction occupée par le chef d'établissement, précisent les critères de sélection, encadrent son développement professionnel et fixent des critères d'évaluation.

Comme principales conditions nécessaires à l'application réussie des normes, il convient :

- de relier explicitement les normes aux objectifs d'apprentissage des élèves ;
- d'aligner les cadres normatifs sur une stratégie globale d'amélioration de l'apprentissage ;
- de permettre à l'enseignant de s'appropriier les normes et de participer à leur définition ;
- d'assurer une évaluation et une révision régulières ;
- d'éviter le « gestionnariat » du sommet sur la base, qui restreint la pratique de l'enseignement ;
- d'équilibrer direction centrale et autonomie locale.

3.8. Redevabilité des enseignants



Le principe selon lequel les enseignants sont redevables de leur performance et de la qualité de leur enseignement est essentiel pour le prestige de l'enseignement et l'amélioration de l'apprentissage. Un principe réciproque veut que les systèmes éducatifs devraient être redevables envers les enseignants, en leur fournissant un soutien efficace et des conditions de travail acceptables. L'accent mis sur la redevabilité dans la politique enseignante doit s'inscrire dans une stratégie plus large d'amélioration de l'enseignement et de l'éducation ;

les appels publics ou politiques à la responsabilisation des enseignants ne doivent pas non plus les rendre responsables de tous les défauts du système éducatif.

Les enseignants devraient être régulièrement évalués afin d'apprécier la qualité de leur performance et d'éclairer leur développement professionnel. Évaluations et commentaires doivent être étroitement liés au DPC ; ils doivent être formatifs, axés sur l'amélioration de la pratique professionnelle, et reliés à l'évaluation, à la stratégie et aux objectifs de l'établissement scolaire dans son ensemble.

Lorsque l'évaluation et l'appréciation révèlent une contre-performance ou un mauvais rendement, une culture d'amélioration permanente et de pratique réflexive devrait permettre de déceler les faiblesses de l'enseignement à un stade précoce et de mettre en place des systèmes de soutien aux enseignants peu performants ainsi que des mesures d'amélioration. Ce n'est qu'en cas d'échec de ces mesures que des procédures plus formelles de renvoi pourront être prises.

Lorsque l'évaluation des performances est liée à des incitations, les critères d'attribution devront être équitables, transparents et crédibles. Des évaluations de la performance mal gérées et injustes, reposant sur des critères subjectifs ou sur le favoritisme, entament la motivation. Les enseignants dont la performance ne répond pas aux normes devraient bénéficier de commentaires clairs et constructifs, leur expliquant quels aspects doivent être améliorés, et comment, et offrant un soutien pour y parvenir.

Un système d'assurance qualité reposant sur un suivi et une évaluation réguliers de l'enseignement par des collègues qualifiés et qui les soutiennent peut aider les enseignants à utiliser les méthodes et les pratiques adéquates et favoriser leur développement professionnel, contribuant ainsi à la qualité globale de l'éducation.

L'évaluation des enseignants devrait prévoir de les aider à vérifier si les élèves obtiennent les résultats voulus et à prendre, si besoin est, les mesures nécessaires pour y remédier. Lorsque cette évaluation est effectuée par des inspecteurs extérieurs, ces derniers risquent de susciter la crainte et la méfiance des enseignants, et leurs visites peuvent perturber la routine scolaire et être cause d'anxiété et de stress pour les enseignants. Si on a recours à eux, ces inspecteurs devraient avoir les connaissances, les compétences et les qualités pour évaluer et soutenir les enseignants de manière cohérente, objective et équitable. Les inspections doivent être constructives et non punitives, et viser à fournir une rétroaction formative pour guider les efforts d'amélioration continus. De plus en plus, on tend à s'éloigner des inspections externes au profit de systèmes

d'évaluation des enseignants plus collégiaux, plus flexibles et s'exerçant en milieu scolaire.

La politique enseignante devrait prévoir des dispositions pour l'évaluation de la performance des chefs d'établissement.

3.9. Gouvernance scolaire



La gouvernance scolaire est un facteur crucial non seulement pour la motivation des enseignants (et, par voie de conséquence, pour leur moral, leur performance et leur rétention), mais également pour la performance des élèves et les résultats de l'éducation. Une mauvaise gouvernance scolaire peut, entre autres conséquences, favoriser l'absentéisme et le manque de ponctualité des enseignants, les laisser donner des cours particuliers en dehors de tout contrôle, au mépris des devoirs professionnels qui leur incombent, creuser le lit des violences sexuelles et d'autres comportements non professionnels, tout cela ayant des répercussions négatives sur les élèves. Les clés d'une bonne gouvernance consistent à attirer les meilleurs enseignants ; améliorer la formation des enseignants ; affecter les enseignants là où on en a le plus besoin ; fournir des incitations pour retenir les meilleurs enseignants ; former des responsables scolaires et autres parties prenantes et les obliger à rendre compte de leur efficacité ; et préserver des environnements scolaires qui soient propices, au niveau tant matériel que culturel, à un enseignement et un apprentissage efficaces.

Le rôle de la direction dans la performance des établissements et la promotion de la gouvernance des enseignants est bien documenté. Pourtant, de nombreux pays manquent de stratégies pour sélectionner et préparer les responsables scolaires, qui tendent à être promus au sein de l'équipe enseignante sans avoir été formés à la gestion des établissements et des enseignants. C'est en définitive sur la direction scolaire que repose la responsabilité de l'éducation reçue par les élèves au sein de l'école, de la gestion du personnel enseignant et non enseignant et du soutien qui lui est dû (ce qui inclut le contrôle de la présence et de la ponctualité des enseignants), et de l'environnement matériel et moral de l'école. Toute politique enseignante devrait comporter des dispositions permettant aux chefs d'établissement de s'acquitter de ce rôle crucial, et, notamment des dispositions concernant l'identification, le recrutement et la rétention de responsables scolaires motivés et talentueux ; une formation adéquate (initiale et DPC) ; et l'évaluation et l'appréciation régulières des responsables scolaires.

GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE ENSEIGNANTE

D'autres groupes et parties prenantes ont aussi un rôle important à jouer dans la gouvernance scolaire : parents, administrateurs scolaires, associations de parents et d'enseignants, membres et responsables des communautés, autorités locales de l'éducation, personnel enseignant et non enseignant.

La direction scolaire, en partenariat avec d'autres parties prenantes, est responsable de la création et de la préservation d'un environnement scolaire – matériel et culturel – qui soit sain, adapté aux objectifs poursuivis et apte à favoriser une éducation de bonne qualité.



CHAPITRE 4

Phases

Le chapitre 4 examine plusieurs questions concrètes concernant l'élaboration de la politique enseignante. Il est étroitement lié au chapitre 5, qui porte sur les principaux aspects de la mise en œuvre d'une politique enseignante nationale. Pour porter ses fruits, le processus d'élaboration doit être soigneusement planifié dès le départ. Le ministère ou le département de l'éducation joue un rôle clé dans l'organisation de ce processus, en déterminant les entités qui doivent y être associées et en définissant le calendrier et les coûts. La préparation d'une politique enseignante est souvent une tâche complexe et il n'existe pas d'approche unique et universelle pour la mener à bien, le processus dépendant intimement du contexte.

4.1. Principales étapes de l'élaboration d'une politique enseignante nationale

Le chapitre 4 présente le cadre d'élaboration de la politique enseignante, qui doit permettre aux décideurs de déterminer les éléments importants du processus. Il convient cependant de reconnaître que le processus de formulation et de mise en œuvre d'une politique est rarement un exercice technico-rationnel. Il s'agit par nature d'un processus politique, exigeant la recherche de compromis entre des priorités et des objectifs concurrents. Aussi la prise de décision politique est-elle souvent contestée et peut s'accompagner de conflits et de combats sociaux.

Étant donné qu'il s'agit de faire un choix entre différentes valeurs, l'élaboration d'une politique est un processus normatif, privilégiant certains points de vue et en négligeant d'autres, à l'image des inégalités de pouvoir au sein de la société. Aussi une participation substantielle des parties prenantes, et des enseignants en particulier, s'avère-t-elle cruciale. Il est important que toutes les personnes concernées puissent faire entendre leur voix, indépendamment du pouvoir ou de l'influence dont elles jouissent à l'intérieur ou à l'extérieur du processus politique.

La participation des syndicats d'enseignants est non seulement un droit, mais elle est également essentielle à la mise en œuvre réussie d'une politique. L'implication des enseignants va au-delà de la simple consultation : les enseignants doivent être pleinement associés au choix concret des réformes (lors de la phase de mise en œuvre) qui sont nécessaires pour améliorer la qualité de l'éducation.

En assurant une large participation au processus d'élaboration et en permettant à une diversité d'opinions de s'exprimer à son sujet, on augmente la probabilité qu'une fois peaufinée, la politique reçoive le soutien du public, des parties prenantes et du personnel de première ligne censé la mettre en œuvre, ainsi que des bailleurs de fonds.

Le chapitre 4 recense différentes étapes de l'élaboration :

- **établissement de l'ordre du jour** : Déterminer d'un commun accord et clarifier les questions et problèmes dont le gouvernement doit se saisir. L'ordre du jour de la politique enseignante peut être dicté par d'autres sources, extérieures au gouvernement, comme l'opinion publique, les syndicats, etc. Mais quelle qu'en soit l'origine, le gouvernement joue un rôle crucial dans son établissement ;

- **formulation** : Il s'agit essentiellement d'analyser le contexte, de s'entendre sur des principes et d'élaborer des options ou des choix. Cette étape comprend plusieurs processus connexes :

- **Analyser les besoins/établir un diagnostic** : Un aspect important de l'élaboration des options politiques est l'analyse des besoins, qui permet d'examiner la situation de manière systématique, de formuler des recommandations quant aux questions devant être traitées immédiatement et de décider des moyens d'y répondre. L'élaboration des options et des choix politiques exige que l'on s'intéresse à leur coût, et que l'on examine quels instruments politiques sont les plus appropriés. Dans les situations d'après-conflit et d'après-catastrophe, une attention particulière doit être portée à certains aspects clés comme l'affectation et le déploiement des enseignants, et le rôle qu'ils peuvent jouer dans la construction de la paix, la réconciliation et la préparation aux catastrophes. La recherche, qui permet d'accéder à l'état des connaissances et de mettre en évidence les solutions considérées comme fructueuses, est une composante clé de l'analyse de situation. Le chapitre 3 propose une synthèse de certains des principaux aspects et des données probantes correspondantes,

- **S'entendre sur des principes lors de la formulation** : Le processus devrait obéir à une série clairement établie de principes et de facteurs, au cœur desquels devrait figurer un engagement envers la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Elle devrait également comprendre un engagement envers l'équité, et une politique qui soit globale et holistique, financièrement viable et réalisable,

- **Élaborer des options et des choix** : La définition d'options et de choix doit cadrer avec l'analyse de situation du pays et avec les principes convenus ;

- **adoption/décision** : Le processus d'approbation et d'adoption de la politique dépendra du contexte national. Dans de nombreux pays, où la politique définitive est considérée comme un élément important du programme gouvernemental, une version définitive est préparée et soumise au parlement pour approbation. Dans d'autres cas, le texte élaboré prend la forme d'un document de stratégie du ministère de l'éducation, devant être avalisé par le ministre de l'éducation. Le processus législatif peut être l'objet de contestations, donnant éventuellement lieu à des recours juridiques ;

- **mise en œuvre et diffusion** : La question de la mise en œuvre de la politique après son approbation est abordée plus en détail au chapitre 5. Une mise en œuvre efficace devra être favorisée par des campagnes de diffusion bien conçues ciblant l'ensemble des parties prenantes. Cette exposition médiatique peut aider la population à comprendre la politique et à lui apporter son soutien ;
- **suivi et évaluation** : Le processus d'élaboration doit s'accompagner d'un plan clair de suivi et d'évaluation, pour vérifier que la politique répond efficacement aux problèmes observés et qu'elle apporte les changements voulus. Un processus de suivi et d'évaluation sommatif ne suffit pas : il doit être formatif et continu, de façon à ce qu'on puisse procéder à des ajustements au cours de la mise en œuvre (voir les détails au chapitre 5).

4.2. Rôles et responsabilités des entités compétentes dans la formulation de la politique enseignante nationale

Un partage clair des rôles entre les différents acteurs associés au processus est le gage d'une élaboration efficace. Une étape cruciale de tout processus d'élaboration d'une politique enseignante consiste donc à déterminer les parties prenantes pertinentes. Différentes parties prenantes jouent différents rôles aux différents stades du processus d'élaboration. Par exemple, lorsque les politiques sont adoptées selon une procédure législative, le processus de prise de décision et d'adoption est généralement la prérogative du parlement. Le tableau 4.1 dresse une liste des principales parties prenantes.

TABLEAU 4.1 : PARTIES PRENANTES/ENTITÉS DEVANT PARTICIPER AU PROCESSUS D'ÉLABORATION

ENTITÉ OU ORGANISATION	RÔLES
ENSEIGNANTS ET LEURS REPRÉSENTANTS (par ex. syndicats d'enseignants)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Informer sur ce que vivent concrètement les enseignants ▶ Se faire l'interprète des préoccupations et des besoins des enseignants ▶ Participer à la rédaction et à la validation des politiques
ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION DES ENSEIGNANTS/DE L'ENSEIGNEMENT (par exemple, les conseils d'enseignants)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Offrir à la profession un espace de participation/contribution à l'élaboration de la politique
GOVERNEMENT – dont le ministère de l'éducation et le ministère des finances (dans les États fédéraux, il convient également d'impliquer les gouvernements régionaux, provinciaux ou des États, notamment lorsqu'ils ont des pouvoirs concurrents en matière éducative et perçoivent des recettes)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Faciliter le processus ▶ Veiller à ce que la politique soit adoptée et dotée de ressources adéquates ▶ Faciliter l'évaluation des besoins ▶ Conduire le processus d'élaboration
UNIVERSITAIRES ET CHERCHEURS, GROUPES DE RÉFLEXION (par ex., instituts de politique et de recherche)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Fournir une expertise, des informations et des éléments factuels sur les différentes options ▶ Participer éventuellement à un groupe de travail chargé d'analyser la situation/de rédiger la politique
RESPONSABLES SCOLAIRES (chefs d'établissement et adjoints)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Informer sur les expériences et le point de vue des responsables de la gestion scolaire
PARENTS ET LEURS REPRÉSENTANTS (par ex., associations de parents et d'enseignants)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Se faire l'interprète des besoins et des préoccupations des parents/communautés locales ▶ Servir d'intermédiaire avec les communautés scolaires
ÉLÈVES ET LEURS REPRÉSENTANTS (par ex., conseils de délégués de classe)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Souvent négligés. Les efforts pour élaborer les politiques de l'éducation en général, et les politiques enseignantes en particulier, devraient associer les élèves.

TABLEAU 4.1 [suite du tableau] : PARTIES PRENANTES/ENTITÉS DEVANT PARTICIPER AU PROCESSUS D'ÉLABORATION

ENTITÉ OU ORGANISATION	RÔLES
SECTEUR PRIVÉ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Se fait l'interprète des besoins et des intérêts des entreprises et du secteur commercial dans l'élaboration des politiques. ▶ Dans de nombreux pays, le secteur privé est un prestataire d'éducation à tous les niveaux, et même dans certains cas de formation des enseignants par le biais des établissements d'enseignement supérieur privés.
AGENCES INTERNATIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Peuvent financer le processus. ▶ Assurent la redevabilité par des rapports et des contrôles. ▶ Participent à la rédaction de la politique. ▶ Apportent une assistance technique. ▶ Contribuent au renforcement des capacités.

Source : Élaboré par les auteurs.

Le tableau ci-dessus offre un aperçu des principales parties prenantes et entités compétentes qu'il conviendra d'associer au processus d'élaboration de la politique enseignante. Il sera plus facile d'en établir la liste dans un cas donné au niveau national. Pour qu'elles participent efficacement au processus d'élaboration, il y a lieu de créer des mécanismes de dialogue social avec les autorités gouvernementales. Il faut aussi une culture de transparence et d'ouverture comprenant un accès à l'information.

4.3. Évaluation des coûts

Les aspects financiers de la politique enseignante doivent être examinés aux premiers stades de son élaboration. L'absence de corrélation réelle entre la prise de décision politique et les processus budgétaires nationaux est une des principales causes de l'inefficacité de la mise en œuvre des politiques. Le financement d'une nouvelle politique dépend de la priorité accordée au problème, de son coût et de la disponibilité des ressources pour la mettre en œuvre. Lorsqu'on met au point de nouvelles politiques, leur priorité dans les plans du secteur de l'éducation à long et à moyen terme doit être clairement établie. La nouvelle politique doit aussi faire l'objet d'une budgétisation soignée et réaliste. Les domaines essentiels de coûts qui doivent être prévus sont, notamment :

- le salaire des enseignants actuellement employés et de ceux qui doivent être recrutés pour tous les niveaux de l'éducation (la plupart du temps, cet aspect éclipsé d'autres coûts importants qui méritent également une juste attention) ;

- le coût d'une formation initiale et d'une formation professionnelle continue de qualité pour les enseignants : les infrastructures et les équipements des établissements de formation des enseignants, leur corps enseignant et leur direction ;
- les outils pédagogiques et d'apprentissage ;
- les dispositions pour assurer un déploiement équitable d'enseignants qualifiés ;
- l'établissement de conditions de vie et de travail décentes pour les enseignants, en accordant une attention particulière aux contextes et aux populations défavorisés ;
- d'autres avantages pour inciter de jeunes hommes et femmes brillants à décider de se former pour devenir enseignants ;
- la recherche sur l'enseignement et l'apprentissage, etc.

4.4. Quelques conditions de la réussite du processus d'élaboration

Plusieurs conditions importantes doivent être réunies pour assurer la réussite du processus d'élaboration de la politique enseignante :

- **cohérence entre la nouvelle politique et les politiques et structures existantes** : Lors de l'introduction d'une nouvelle politique enseignante, une analyse

approfondie devrait être menée afin d'examiner son incidence éventuelle sur les politiques existantes et les modifications qu'il conviendra, le cas échéant, d'apporter à celles-ci. En outre, tout processus d'élaboration d'une politique enseignante devrait s'appuyer sur ce qui existe déjà. Il est également important d'assurer la cohérence entre les différents départements ou sections du ministère de l'éducation, entre ce dernier et les autres ministères et entre les différents niveaux du système éducatif ;

- **planification stratégique globale :** Une planification stratégique intégrée est cruciale pour une élaboration efficace de la politique. Cette dernière doit s'inscrire à la fois dans les autres politiques éducatives et dans les plans stratégiques globaux des gouvernements ;
- **mobilisation des enseignants :** Les enseignants sont les principales parties prenantes des politiques enseignantes, et leur compréhension et leur appui sont cruciaux pour une mise en œuvre réussie. Le dialogue social avec les enseignants peut prendre différentes formes aux différents stades de la formulation des politiques et des étapes de la mise en œuvre ;
- **élaboration étayée par des données factuelles :** L'élaboration de la politique enseignante doit s'appuyer sur les données disponibles pour pouvoir donner de meilleurs résultats. Cela exige des capacités de recherche nationales et une intégration systématique de la recherche et des politiques. Il faudra aussi gérer ou collecter les données nécessaires au processus d'élaboration de la politique enseignante ;
- **appropriation nationale :** L'appropriation du processus politique par les pays en développement est un des principes fondamentaux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Les pays doivent notamment assumer le premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, et les donateurs doivent s'engager à respecter ce rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leurs capacités nationales ;

- **capacités :** Une condition préalable à l'élaboration de politiques enseignantes saines est que le ministère ou le département de l'éducation doit posséder les ressources humaines nécessaires, dotées de l'expertise technique requise. Une évaluation des besoins de formation devra être effectuée, afin de garantir que les agents et fonctionnaires de l'administration sont capables de gérer efficacement le processus d'élaboration et de mise en œuvre.

4.5. Calendrier et feuille de route

Le ministère ou le département de l'éducation chargé d'organiser le processus d'élaboration de la politique enseignante devrait dresser dès le départ une feuille de route précise, indiquant les différentes phases et étapes du processus et déterminant les entités compétentes devant y prendre part, ainsi que les délais prévus et les coûts. Il est crucial, pour s'assurer le soutien des enseignants et des autres parties prenantes, que les délais proposés soient raisonnables. La feuille de route peut aider à décrire la manière dont les objectifs poursuivis seront mis en œuvre et atteints.

Définir clairement les priorités de la politique peut aider à déterminer le cadre temporel et l'ordre dans lequel les activités prévues pour progresser vers les objectifs seront lancées. La réussite de certains de ces objectifs peut dépendre de la réalisation d'autres objectifs politiques. Les délais prescrits concernant certaines activités ou objectifs de la politique enseignante pourront donc servir de point de repère pour d'autres activités.

Les procédures examinées dans ce chapitre constituent un outil d'analyse pour l'élaboration de la politique enseignante. Il est néanmoins important de reconnaître qu'élaborer une politique n'est pas un processus simple. Le cadre suggéré ici devrait donc être utilisé comme un fil conducteur adaptable pour l'élaboration d'une politique enseignante.



CHAPITRE 5

Mise en œuvre

Les plans de mise en œuvre devraient avoir déjà atteint un bon état d'avancement dans le cadre du processus d'élaboration de la politique, dans la mesure où un calendrier et une feuille de route adaptés au contexte national et au système éducatif du pays auront été ébauchés par les concepteurs. La mise en œuvre d'une politique enseignante est un processus complexe, tributaire de plusieurs facteurs politiques, sociaux, culturels et économiques, dont beaucoup sont généralement extérieurs à l'éducation. La mise en œuvre est propre à chaque pays, et doit tenir compte des politiques, des capacités et de l'orientation politique globales des gouvernements, de l'état du système éducatif et de la profession enseignante et des forces politiques et sociales qui sont à l'œuvre.

Une étude efficace de la mise en œuvre indiquera qu'il est nécessaire de :

- placer les élèves et l'apprentissage au centre des réformes ;
- renforcer les capacités du personnel administratif ;
- garantir un leadership et une cohérence au niveau scolaire et systémique ;
- recourir à un dialogue approprié pour mobiliser les parties prenantes dès le départ ;
- réaliser une évaluation politique rigoureuse et de qualité.

Les questions à garder présentes à l'esprit au moment de décider du meilleur moyen d'appliquer la politique – programme ou campagne du gouvernement, décisions/règlements d'ordre exécutif ou administratif, moyens législatifs, ou une combinaison de toutes ces mesures – sont entre autres :

- qu'est-ce qui aura le plus d'impact dans le contexte du pays ?
- quels sont les coûts financiers et en ressources humaines ?
- quel est le meilleur compromis entre le coût et les effets ?

5.1. Processus législatif et validation



La mise en œuvre de la politique dans le cadre de la législation nationale ajoute une dimension politique décisive, car la législation nationale fait autorité dans la Constitution d'une société démocratique. Le soutien législatif, accompagné de mesures financières et administratives, améliore les chances de réussite de la mise en œuvre de la politique.

Prévoir et apporter un soutien technique et juridique à l'organe législatif d'un pays aux fins de la mise en œuvre d'une politique enseignante nationale devrait tenir compte des coûts et des délais induits ainsi que des contretemps éventuels. Le soutien technique apporté par les concepteurs de la politique est essentiel aux différents stades : préparation du projet de loi, réponse aux questions parlementaires, relations avec les groupes d'intérêts politiques et les parties prenantes, lobbying auprès du législateur et des médias, activités de suivi après l'adoption pour affiner les dispositions législatives ou d'exécution.

5.2. Validation exécutive ou administrative



La voie exécutive ou administrative de mise en œuvre de la politique, notamment les programmes ou campagnes nationaux, sera sans doute d'un meilleur rapport coût-efficacité en matière de ressources humaines et financières, mais il peut s'avérer plus difficile d'obtenir l'effet voulu si l'on ne bénéficie pas de l'autorité politique et de l'appui financier nécessaires. Les concepteurs de la politique au sein du ministère de l'éducation ou de tout autre agence ou département employant ou gérant les enseignants pourront être chargés de faciliter la mise en œuvre. Dans les systèmes décentralisés en particulier, des directives de mise en œuvre peuvent constituer des mécanismes de soutien utiles.

5.3. Outils et programme de travail



Les outils ou instruments de mise en œuvre de la politique peuvent comprendre un plan d'action, un cadre logique, un plan de travail, des lignes directrices ou des outils équivalents. Il faut également prévoir un échéancier indiquant les délais, les contraintes et les capacités nécessaires à la mise en œuvre.

Un plan d'action établi avec soin augmente la probabilité d'une mise en œuvre réussie, en fournissant une feuille de route pour la réalisation des objectifs, des stratégies et des programmes de la politique. Il s'appuiera sur les ressources prévues, les rôles et responsabilités définis et le calendrier politique. Un plan d'action se compose des éléments suivants :

- une formulation des activités liées à l'objectif politique et stratégique ou du programme poursuivi ;
- des produits, cibles, critères de référence et indicateurs de mise en œuvre ;
- un calendrier de mise en œuvre ;
- un système d'information : EMIS, TMIS ou équivalent ;
- les coûts des activités correspondant au budget global du plan d'action ;
- les sources de financement, les partenaires nationaux, publics et privés et du développement ;
- les structures, rôles et responsabilités de la mise en œuvre.

Un plan d'action efficace exige aussi un dialogue entre les différents acteurs institutionnels et politiques remplissant diverses tâches et fonctions, tels que :

- les départements/bureaux/agences du ministère de l'éducation ou de l'autorité éducative ;
- les ministères ou services gouvernementaux chargés des questions financières ou budgétaires, du recrutement et de l'emploi des enseignants, de la réglementation des relations et du lieu de travail, de politiques connexes comme la santé, et des différents niveaux éducatifs ;
- les autorités décentralisées ;
- les parties prenantes : enseignants et syndicats ou organisations d'enseignants (particulièrement importants compte tenu de leur rôle et de leurs responsabilités), prestataires d'éducation privés, employeurs et entreprises, établissements et prestataires de formation des enseignants, organismes professionnels tels que les conseils professionnels enseignants, associations de parents et d'enseignants, représentants des communautés ou des villages, et organisations non gouvernementales ;
- les partenaires du développement.

La nature politique du dialogue entourant la mise en œuvre du plan impose des compromis dans la priorisation des activités et dans la manière dont elles seront réalisées. Il faut s'attendre à ce que ces activités soient remaniées, reportées ou annulées, lorsqu'elles sont moins prioritaires, pour pouvoir obtenir un engagement et une appropriation maximaux.

Une fois arrêté, le plan d'action doit être dûment chiffré et, autant que possible, financé dans les limites des ressources existantes, ou bien, si nécessaire, en faisant appel aux parties prenantes nationales et/ou aux partenaires internationaux. Le financement de la mise en œuvre par le plan devrait être garanti dans le temps, et coïncider avec les cycles budgétaires du gouvernement et de l'autorité éducative.

S'il est convenablement adapté au contexte de mise en œuvre, le plan de travail ou le cadre logique devrait aider les responsables de la mise en œuvre à suivre les progrès accomplis dans l'exécution des stratégies et des programmes. Ces outils relient les objectifs, buts, finalités, cibles et résultats attendus via les activités planifiées à des indicateurs mesurables et aux moyens de les vérifier. Les outils peuvent fournir un but et une orientation et aider à intensifier la collaboration entre les responsables

de la mise en œuvre, à condition que les utilisateurs aient les connaissances et la formation nécessaires pour en faire un usage efficace, ménagent une certaine flexibilité en adaptant la mise en œuvre aux circonstances et aux contraintes et veillent à ce que les possibilités pour les parties prenantes de contribuer significativement au processus ne soient pas limitées.

La mise en œuvre de la politique pourra être facilitée par des lignes directrices qui en exposent plus en détail les modalités pratiques. Les lignes directrices et les listes de contrôle peuvent être particulièrement utiles aux acteurs et aux parties prenantes qui n'auront pas été directement impliqués dans l'élaboration de la politique.

5.4. Suivi et évaluation



Tout plan de mise en œuvre devrait comporter un plan de suivi et d'évaluation doté d'instruments appropriés. Cette tâche sera confiée à un service dédié, ou, si les ressources humaines ou financières ne le permettent pas, à un membre du service chargé de la conception du plan.

Les activités de suivi peuvent se répartir comme suit :

- *un suivi périodique* destiné à évaluer les progrès, repérer les contraintes et trouver des solutions aux problèmes lorsqu'ils se présentent ;
- *des rapports de suivi périodiques* préparés par des spécialistes du suivi et de l'évaluation, afin d'informer en temps réel les décideurs clés sur les contraintes et les mesures correctives à prendre ;
- *un examen annuel avec les principales parties prenantes*, dans le cadre d'un processus consultatif ouvert permettant aux parties prenantes d'échanger sur ce qui pêche, ce qui fonctionne et sur les améliorations à apporter dans la mise en œuvre du plan ;
- *un rapport annuel d'évaluation des performances* servant de base à un examen de haut niveau des réalisations, des faiblesses et des améliorations à apporter aux plans futurs.

En plus du suivi, une évaluation est nécessaire pour révéler ce qui est advenu et pourquoi. Une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale effectuées par un personnel indépendant peuvent mesurer l'incidence et les résultats, la pertinence, le rapport coût-efficacité et la viabilité, et expliquer les raisons de la réussite ou de l'échec et tirer des enseignements pour l'avenir.

Un processus de suivi et d'évaluation efficace requiert des indicateurs clairs et mesurables liés aux cibles et qui soient : en nombre limité ; axés sur les principales priorités ; présentés dans un cadre fondé ou axé sur les résultats ; attentifs aux déséquilibres éducatifs ; cohérents et stables tout au long du cycle de mise en œuvre ; et facilement compréhensibles par tous les utilisateurs. Les indicateurs devront être acceptés par les parties prenantes et par les partenaires du développement au moyen de mécanismes de dialogue social ou politique adéquats. Accorder une plus large place aux informations qualitatives fournies par les parties prenantes ou par des chercheurs indépendants selon une approche « par le bas » peut être un précieux complément pour juger du succès ou de l'échec et améliorer l'incidence.

5.5. Modalités organisationnelles de la mise en œuvre



Déterminer qui est responsable de quel aspect ou volet de la mise en œuvre et à quel niveau permet de se faire une idée claire des responsabilités, des tâches et des axes de communication. La définition des responsabilités est particulièrement importante pour ceux qui sont au contact direct des enseignants : principaux et directeurs d'école, inspecteurs, formateurs d'enseignants, organismes d'établissement des normes et autorités employant les enseignants. Il est essentiel de préciser les responsabilités en matière de leadership et de mise en œuvre et les capacités humaines et financières disponibles, ainsi que les obstacles politiques et autres à une mise en œuvre réussie.

Pour assurer le succès de la politique, il faut que son leadership soit le plus proche possible du sommet de la chaîne de décision politique. Dans la définition des rôles et des responsabilités, il faut éviter toute ambiguïté ou confusion. Un organigramme clairement conçu aidera à visualiser la structure hiérarchique et décisionnelle.

Pour réussir, il faut aussi disposer de capacités de mise en œuvre adéquates, et donc commencer par procéder à une évaluation des capacités des principaux acteurs portant sur :

- la gestion et les institutions du secteur public ;
- l'administration de l'éducation et la gestion et le soutien des enseignants ;

- le niveau de qualifications individuel des responsables ;
- les prestataires d'éducation du secteur privé et les acteurs non étatiques.

Lorsque des lacunes ont été repérées, la formation en matière de planification, de gestion, de communication et autres domaines de compétences doit être envisagée préalablement ou parallèlement à la mise en œuvre, en faisant appel à un soutien technique extérieur pour, le cas échéant, renforcer les capacités nationales et locales.

Le choix des structures de mise en œuvre les plus appropriées – administration publique ou de l'éducation existante, entité indépendante ou autonome, ou structure extérieure à l'autorité gouvernementale – dépendra du contexte national, du contexte administratif et des décisions concernant les meilleurs choix en matière de leadership, de responsabilités et de capacités. Ces décisions devront répondre aux questions concernant :

- l'équité, la redevabilité efficace et démocratique ;
- l'autorité nécessaire pour prendre des décisions clés sur les aspects majeurs de la politique enseignante ;
- la capacité de gestion et la capacité financière nécessaires pour superviser la mise en œuvre ;
- les compétences nécessaires pour une communication efficace avec les acteurs politiques et les parties prenantes à des fins de compréhension, d'engagement et d'action concernant les objectifs de la politique.

5.6. Chiffrer de la mise en œuvre

Tous les aspects de la mise en œuvre doivent être budgétisés, y compris :

- les modalités et le processus de mise en œuvre – exécutifs/administratifs ou législatifs ;
- le plan d'action et les instruments connexes ;
- le suivi et l'évaluation ; et
- les modalités organisationnelles – leadership, gestion, renforcement des capacités, structures.

Le financement de la mise en œuvre peut provenir de sources nationales ou sous-nationales (budget public ou combinaison de sources publiques et privées), ainsi que des partenaires du développement. Les conditions du

financement extérieur doivent être claires, et l'appropriation du pays préservée. Un plan d'action réaliste peut en soi aider à mobiliser des ressources pour la mise en œuvre de la politique. En cas de déficit de financement, il conviendra sans doute de réviser les stratégies et les plans pour concevoir des moyens de mise en œuvre d'un meilleur rapport coût-efficacité en créant des synergies en matière de gestion et en déléguant les responsabilités sans pour autant perdre de vue les objectifs globaux et les principales priorités.

En résumé, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique sont des processus complexes, sujets à contestation politique. Pour une mise en œuvre réussie de la politique enseignante, il faut être conscient des dynamiques politiques et culturelles propres au contexte et adopter une approche de la mise en œuvre attentive aux contraintes, aux attentes des principales parties prenantes et aux relations de pouvoir, pour que la politique élaborée apporte les changements souhaités.

Conclusion

Le présent document est conçu pour aider les responsables nationaux chargés de l'élaboration de politiques et les décideurs à élaborer une politique enseignante nationale fondée sur des données probantes, faisant partie intégrante des plans ou des politiques du secteur éducatif national, et conforme aux plans et stratégies de développement national. Il repose sur la conviction que les enseignants et l'enseignement sont au centre d'une éducation de haute qualité et équitable pour tous les apprenants. Le Guide suggère que pour mettre au point une composante enseignante et pédagogique complète au sein de la politique du secteur éducatif national, un grand nombre de dimensions entrelacées affectant les enseignants doivent être prises en considération, notamment : i) le recrutement et la rétention des enseignants ; ii) la formation des enseignants (initiale et continue) ; iii) leur déploiement ; iv) leur structure

de carrière/parcours professionnel ; v) les conditions d'emploi et de travail des enseignants ; vi) la gratification et la rémunération des enseignants ; vii) les normes de la profession enseignante ; viii) la redevabilité des enseignants ; et ix) la gouvernance scolaire.

Ce document présente simplement un résumé des éléments décrits dans le texte complet et n'explique pas complètement les phases d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique enseignante. Le texte complet du Guide contient des explications approfondies sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique enseignante, illustrées par des cas de différents pays et des citations tirées d'ouvrages et de documents appropriés. Nous recommandons que les utilisateurs du Guide en lisent le texte complet, en plus du présent document. Leurs remarques seront par ailleurs les bienvenues pour améliorer cet outil si nécessaire.

Pour réaliser l'objectif de développement durable 4 et tenir compte des dispositions de la Déclaration d'Incheon et du Cadre d'action Éducation 2030 relatives aux enseignants, les pays devront aborder la question enseignante dans une large perspective. Un cadre visant à orienter l'élaboration ou l'examen des politiques enseignantes nationales sera un instrument utile. L'Équipe spéciale internationale sur les enseignants, en tant qu'alliance mondiale de multiples parties prenantes conjuguant leurs efforts pour relever les défis mondiaux en matière d'enseignement, met à profit ses compétences particulières pour présenter le présent résumé du *Guide pour l'élaboration d'une politique enseignante*. Les utilisateurs du Guide y trouveront des définitions de concepts pertinentes, une description des différentes dimensions de la question enseignante et de la relation qui existe entre elles ainsi que des suggestions quant aux phases du processus d'élaboration d'une politique enseignante nationale. Il importe au plus haut point que l'ensemble des parties prenantes, en particulier les enseignants, participent au processus.

Avec le soutien de



Humana
People to People

