



ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE



CEART/12/2015/7

Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART)

Evolution de la relation de travail dans la profession enseignante¹
Bill Ratteree²

Document de référence pour la discussion qui se tiendra
dans le cadre de la douzième session du CEART
(Paris, 20-24 avril 2015)

Genève, 2015

UNESCO – PARIS

BIT – GENÈVE

¹ Le domaine couvert par le présent document s'étend de l'enseignement préprimaire à l'enseignement secondaire général, à l'exclusion de l'enseignement des petites sections, de l'enseignement technique et professionnel ainsi que de l'enseignement supérieur.

² Consultant indépendant, ancien spécialiste principal du BIT dans le domaine de l'éducation.

La relation de travail dans la profession enseignante – principes généraux

1. Les enseignants du secteur public exerçant dans le primaire et le secondaire et, dans une moindre mesure, dans le préprimaire bénéficient depuis longtemps d'une relation de travail relativement stable dès qu'ils sont titularisés dans le cadre de la procédure de recrutement établie. C'est également le cas des enseignants du secteur privé, bien que ce dernier n'ait jamais offert de garanties aussi systématiques que le secteur public en matière de renouvellement de contrats et, surtout, de permanence de l'emploi.
2. Des normes internationales traitent de la question. La Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, 1966, affirme l'importance de la stabilité professionnelle et de la sécurité de l'emploi dans la profession enseignante, aussi bien dans l'intérêt de la stabilité de l'enseignement que dans celui de l'enseignant. Elle précise en outre que cette stabilité et cette sécurité doivent être garanties même lorsque des changements sont apportés à l'organisation de l'ensemble ou d'une partie du système scolaire. Les enseignants doivent être protégés efficacement contre les actions arbitraires de nature à affecter leur situation professionnelle ou leur carrière. Une fois qu'ils ont embrassé la profession, les enseignants peuvent aussi perdre leur emploi du fait de la restructuration du système ou de l'établissement scolaire pour des motifs d'ordre démographique ou économique. Lorsque le poste de l'enseignant est supprimé pour l'une des raisons qui précèdent, le maximum doit être fait pour réaffecter l'enseignant visé à un autre poste dans le système ou l'établissement scolaire qui corresponde à ses qualifications et à son expérience, en mettant en œuvre des programmes de recyclage, le cas échéant.
3. L'OIT a adopté une norme internationale – la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006 – qui vise toutes les sortes de relations de travail, publiques ou privées. Cette recommandation précise – c'est l'une de ses dispositions majeures – que la détermination de l'existence d'une telle relation doit être guidée, en premier lieu, par les faits ayant trait à l'exécution du travail et à la rémunération du travailleur. Tous les pays sont invités à adopter et appliquer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs (les syndicats) représentatives, une politique nationale visant à garantir que la législation pertinente assure la protection effective des travailleurs. La norme devrait traiter des points suivants: la distinction entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants; les relations de travail déguisées; les dispositifs contractuels multipartites (lorsque le recrutement s'opère par le biais d'agences de travail temporaire, par exemple); les mécanismes de règlement des différends relatifs à l'existence et aux modalités d'une relation de travail; et les mesures de mise en conformité.
4. Le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant (CEART) s'est maintes fois dit préoccupé par l'instabilité croissante de l'emploi dans la profession enseignante. Considérant que cette instabilité est à la fois un facteur et une conséquence de la déprofessionnalisation, il a recommandé diverses mesures que devraient adopter les autorités du secteur éducatif, en particulier les instances gouvernementales, pour y rétablir les conditions nécessaires à la stabilité de l'emploi et au professionnalisme. Plus récemment, dans le cadre de sa onzième session (2012), le comité a attribué en partie cette déprofessionnalisation à l'abaissement des critères d'admission dans les établissements de formation des enseignants ainsi qu'au recrutement massif d'enseignants non qualifiés et non formés et a fait observer que les

contrats à durée déterminée contribuent à aggraver l'instabilité de l'emploi et à accroître le taux de rotation des effectifs au sein du personnel enseignant ¹.

1. La relation de travail dans la profession enseignante – Principales tendances

Définitions et notions

5. Historiquement, les enseignants relèvent des trois grandes formes de relations de travail suivantes:
- relation axée sur la carrière dans le secteur public ou la fonction publique: comme les autres agents de la fonction publique, les enseignants ont le statut de fonctionnaire et sont souvent nommés à titre permanent, pour toute la durée de leur service professionnel, en qualité de fonctionnaires de carrière;
 - relation axée sur le poste dans le secteur public ou le secteur privé: comme d'autres agents de la fonction publique ou les salariés du secteur privé, les enseignants sont nommés à un poste, et l'on s'attache à sélectionner le meilleur candidat pour chaque poste par voie de recrutement interne ou externe;
 - relation contractuelle dans le secteur public ou le secteur privé: les enseignants sont engagés dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, conformément à la législation générale relative à l'emploi; en tant qu'employés du secteur public, ils peuvent être employés par l'administration ou les autorités éducatives locales, ou directement par l'établissement scolaire concerné; en tant qu'employés du secteur privé, ils sont engagés soit par l'institution ou l'établissement employeur, soit par des responsables agissant pour le compte de l'autorité employeuse ou directement par les employeurs ².

Tendances générales

6. Il est sans doute utile, pour l'examen de cette question, de connaître le nombre des enseignants en exercice. Selon l'estimation de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), celui-ci s'établissait à 68,6 millions au niveau mondial – enseignement préprimaire, enseignement primaire et enseignement secondaire confondus ³ – à la fin de l'année 2011 ⁴, en augmentation d'environ 25 pour cent par rapport aux chiffres de 1999. En supposant que la croissance se soit poursuivie au même rythme depuis 2011, l'effectif des enseignants en exercice à ces trois principaux niveaux d'enseignement devrait avoisiner ou dépasser les 73 millions en 2014. On ne dispose d'aucune estimation en ce qui concerne le

¹ OIT/UNESCO: *Rapport final: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant*, onzième session, Genève, 8-12 oct. 2012 (Genève, BIT), pp. 6 à 8, 14 et 15.

² OIT: *Manuel des bonnes pratiques en matière de ressources humaines dans la profession enseignante* (Genève, BIT, 2012).

³ Equivalents aux niveaux 0 à 3 de la Classification internationale type de l'éducation (CITE).

⁴ UNESCO: *Enseigner et apprendre: Atteindre la qualité pour tous. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2013/4* (Paris, UNESCO, 2014), tableau 8.

type de contrat de travail de tous ces enseignants, mais les données présentées ci-dessous, réparties par région, apportent des éclaircissements à ce propos.

7. Les statistiques en la matière portent sur les enseignants engagés dans les établissements scolaires publics et privés. Les organisations internationales ne fournissent plus de données mondiales concernant les effectifs d'enseignants employés dans les établissements scolaires privés. En 2011, le taux médian de scolarisation dans les établissements privés s'établissait comme suit: 33 pour cent du taux total dans le préprimaire, 9 pour cent dans le primaire et 13 pour cent dans le secondaire⁵. En supposant que le recrutement des enseignants ait été proportionnel à la scolarisation, on peut, en s'appuyant sur les chiffres indiqués pour chaque niveau d'enseignement, obtenir une estimation approximative des effectifs d'enseignants du privé, à savoir: 2,7 millions dans les centres ou écoles du préprimaire, 2,6 millions dans les écoles primaires et 4,1 millions dans les établissements du secondaire, soit un total de 9,4 millions représentant, à l'échelle mondiale, 14 pour cent environ du corps enseignant⁶.
8. Il ressort des données sur le statut d'emploi des enseignants recueillies dans plusieurs régions que l'emploi permanent reste prédominant une fois les qualifications professionnelles acquises et la période d'essai achevée avec succès. Une grande majorité de pays à revenu intermédiaire et élevé continuent de préférer les contrats permanents aux contrats à durée déterminée. La situation est moins encourageante dans les pays à faible revenu, notamment les pays d'Afrique et d'Asie confrontés à de fortes pénuries d'enseignants. Au cours des dix à quinze dernières années, beaucoup d'entre eux ont choisi d'engager d'importants effectifs d'enseignants contractuels⁷.

Pays de l'OCDE et autres pays à revenu intermédiaire et élevé: grandes tendances concernant les contrats permanents et les contrats à durée déterminée

9. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a réalisé une étude sur le personnel enseignant du primaire et du premier cycle du secondaire. Menée dans le cadre de son deuxième projet sur l'enseignement et l'apprentissage (TALIS, 2013), cette étude porte sur plus de 30 pays ou entités infranationales (provinces, régions ou autres) à revenu intermédiaire et élevé⁸. Il en ressort que, en 2012, 83 pour cent des

⁵ UNESCO, *op. cit.*, tableaux 3b, 5, 7.

⁶ Notre hypothèse ne tient pas compte des éventuelles différences entre les établissements publics et les établissements privés pour ce qui est du rapport élèves/enseignant; par ailleurs, les chiffres concernant la scolarisation dans le privé sont calculés à partir des taux médians de scolarisation correspondant aux divers niveaux d'enseignement. Il importe donc que le lecteur en tienne compte en prenant connaissance des estimations ci-dessus.

⁷ A. Fyfe: *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact*, document de travail du Programme des activités sectorielles n° 252 (Genève, BIT, 2007). OIT/UNESCO: *Rapport: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant*, neuvième session, Genève, 30 oct.-3 nov. 2006 (Genève, BIT, 2007). G. Kingdon, M. Aslam, S. Rawal et S. Das: *Are contract teachers and para-teachers a cost-effective intervention to address teacher shortage and improve learning outcomes?* (Londres, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, Université de Londres, 2013).

⁸ Abou Dhabi (Emirats arabes unis), province de l'Alberta (Canada), Communauté flamande/Flandre (Belgique) et Angleterre (Royaume-Uni).

enseignants concernés étaient titulaires d'un poste permanent et que 82 pour cent exerçaient leur activité à plein temps ⁹.

10. Au nombre des pays ou entités éducatives infranationales comptant le plus faible pourcentage d'enseignants employés à titre permanent figuraient Abou Dhabi, Emirats arabes unis (50 pour cent), le Chili (63 pour cent), les Etats-Unis (67 pour cent) et la Roumanie (70 pour cent). Deux tiers des pays faisant l'objet de l'étude employaient plus de 80 pour cent de leurs enseignants dans le cadre de contrats permanents (la moyenne pour l'ensemble des pays ou entités étant de 83 pour cent), les pourcentages les plus élevés étant affichés par la Malaisie (près de 100 pour cent), le Danemark (96 pour cent) et la France (96 pour cent) ¹⁰.
11. De nombreux pays ou entités infranationales ont toutefois indiqué avoir eu recours, dans une forte proportion, aux contrats à durée déterminée – une année scolaire, voire moins –, ce qui pourrait être révélateur d'une forte instabilité de l'emploi; c'est notamment le cas de la Roumanie et des Etats-Unis (25 pour cent), d'Abou Dhabi (24 pour cent) et de Chypre (20 pour cent). La moyenne du groupe visé par l'étude était de 12 pour cent. Il se peut que, dans les pays et entités concernés, le statut d'emploi soit tributaire d'un certain nombre de facteurs ou choix stratégiques différents, tels que l'augmentation du taux de remplacement des enseignants qui, pour diverses raisons (maladie, maternité, perfectionnement professionnel, détachement ou autres motifs d'ordre personnel ou professionnel), sont amenés à prendre un congé, ou le recrutement de personnel temporaire pour occuper les postes créés pour faire face à une augmentation imprévue des effectifs scolaires, à une modification des politiques d'enseignement et d'apprentissage (réduction de la taille des classes, par exemple) ou à d'autres questions ayant trait à ces politiques. Quelques pays ou entités (Abou Dhabi, le Chili, la République de Corée et le Mexique) affichent cependant, pour les enseignants employés au titre de contrats à durée déterminée de plus d'une année scolaire, des pourcentages à deux chiffres dont on peut considérer qu'ils témoignent d'une précarisation de l'emploi ¹¹.
12. Seize pays ou entités du même groupe et aux données comparables ont fait état des tendances qu'ils ont constatées pendant la période 2008-2013. Dans la plupart d'entre eux, les chiffres de l'emploi permanent sont restés stables ou ont augmenté, dans une période pourtant marquée par la crise financière de 2008 et la récession économique mondiale. L'Islande, le Portugal et l'Espagne ont notamment accru la proportion d'enseignants engagés au titre de contrats permanents (cette proportion passant de 75 à 85 pour cent, de 68 à 76 pour cent et de 76 à 82 pour cent, respectivement), alors même que ces pays subissaient de fortes pressions financières, économiques et budgétaires – chute du produit intérieur brut (PIB) et, au moins depuis 2009, réduction des dépenses publiques d'éducation dans les trois pays. A l'inverse, le Mexique et la République de Corée, dont le PIB et les dépenses publiques d'éducation ont recommencé à augmenter en 2009 après les premiers chocs financiers, ont réduit le nombre d'enseignants employés à titre permanent (leur proportion passant de 87 à 76 pour cent et de 96 à 83 pour cent, respectivement) ¹².

⁹ OCDE: *Résultats de TALIS 2013: Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage* (Paris, OCDE, 2014).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 293. OCDE: *Regards sur l'éducation 2014: Les indicateurs de l'OCDE* (Paris, publication de l'OCDE), pp. 237 et 238.

La section 4 ci-après propose un examen des principaux facteurs de changement et quelques hypothèses au sujet de ces différences.

Tendances régionales: Amérique latine et Caraïbes

13. Dans les pays d'Amérique latine, la majorité des enseignants sont des fonctionnaires nommés à titre permanent au terme de leur période d'essai. Au Brésil, les systèmes éducatifs municipaux et des Etats présentaient en 2009 un pourcentage significatif d'enseignants contractuels et temporaires ainsi qu'une importante proportion d'enseignants travaillant à temps partiel «faute de mieux» – ce qui pourrait expliquer cette tendance (voir ci-après). Les enseignants des établissements scolaires privés, engagés à l'année sans garantie de renouvellement de contrat, représentaient 21 pour cent du corps enseignant au Brésil en 2012, mais on ne dispose d'aucune information sur la situation des enseignants des établissements publics employés à titre permanent. En Uruguay, il ressort du statut d'emploi et de la répartition des heures d'enseignement dans les établissements du secondaire que l'emploi est relativement instable; rien n'indique toutefois que, malgré sa persistance, cette instabilité se soit aggravée au fil du temps¹³. Une publication récente de la Banque mondiale affirme, mais sans fournir de données à l'appui, que le recours aux contrats temporaires tend globalement à se généraliser dans l'ensemble de la région, mais que la plupart des enseignants initialement recrutés dans le cadre de contrats temporaires finissent par occuper des postes permanents¹⁴.

Pays de l'OCDE et autres pays à revenu intermédiaire ou élevé: L'opposition plein temps-temps partiel

14. L'évolution du temps partiel dans la profession enseignante montre que la stabilité de l'emploi est moins assurée et qu'une certaine précarisation est en cours. Certes, la plupart des enseignants de cette catégorie choisissent délibérément le travail à temps partiel, en fonction du style de vie qu'ils adoptent pour des raisons familiales ou autres. Il ressort ainsi de l'étude TALIS de 2013 consacrée aux enseignants du premier cycle du secondaire que la grande majorité d'entre eux (85 à 90 pour cent) ont choisi de travailler à temps partiel dans des pays comme l'Australie, le Danemark, la France, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (Angleterre). Certains pays à revenu intermédiaire ou élevé affichent toutefois des pourcentages relativement élevés de temps partiel «subi» chez les enseignants, ce qui témoigne de la fragilité de l'emploi dans une période où de fortes pressions s'exercent sur les dépenses publiques. Dans les trente et quelques pays et entités ayant fourni des données, 18 pour cent environ des enseignants travaillaient à temps partiel, dont près de la moitié ont précisé qu'ils n'avaient pas pu obtenir de poste à plein temps. En Croatie, au Mexique, en Pologne, au Portugal et en Serbie, 81 à 96 pour cent des enseignants à temps partiel ont indiqué n'avoir pas librement choisi cette modalité d'emploi, adoptée faute d'accès à un emploi à plein temps. Les résultats sont particulièrement révélateurs au Mexique, où près de 60 pour cent des enseignants interrogés travaillaient à temps partiel. On retrouve pratiquement la même situation au Chili et en Estonie: près d'un tiers des enseignants du premier cycle du secondaire

¹³ R. Perazza (dir. de publication): *Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR* (Buenos Aires, Teseo, 2014).

¹⁴ B. Bruns et J. Luque: *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*, advance edition (Washington, DC, Banque mondiale, 2014), pp. 230 et 231.

y travaillent à temps partiel (moins de 50 pour cent à 90 pour cent d'un équivalent plein temps), dont les deux tiers d'entre eux faute d'avoir obtenu un emploi à plein temps¹⁵.

15. Les pays de ce groupe ont enregistré une très légère baisse de l'emploi à plein temps entre 2008 et 2013; la moitié des 16 pays ou entités concernés ont fait état d'une augmentation du travail à temps partiel. L'évolution la plus spectaculaire a été constatée au Brésil: l'emploi à plein temps y a en effet chuté, passant de 52 pour cent environ à un peu plus de 40 pour cent, dans un pays où la moitié des personnes travaillant à temps partiel déclarent s'y résoudre «faute de mieux». Dans la plupart des pays de ce groupe ayant fait état d'un niveau très élevé de l'emploi à temps partiel contraint, le pourcentage d'enseignants employés à plein temps a toutefois augmenté; le Mexique se situe à cet égard en tête, puisque l'effectif des enseignants à plein temps y est passé de 35 à 40 pour cent en 2013¹⁶. Globalement, aucune tendance ne se dessine de manière suffisamment précise pour permettre d'affirmer que l'enseignement à temps partiel est en train de devenir un nouveau facteur de précarisation de l'emploi. Les chiffres montrent que, dans les deux plus grands pays d'Amérique latine, un très grand nombre d'enseignants ne bénéficient pas d'un emploi à plein temps. Si l'on tient compte, par ailleurs, de la forte proportion de l'enseignement à temps partiel subi dans d'autres pays mentionnés ci-dessus, on peut en déduire que l'instabilité de l'emploi est plus forte que prévu dans un certain nombre de pays à revenu intermédiaire d'Europe et d'Amérique latine.

2. Statut d'emploi des enseignants

Fonctionnaire: Définitions et concepts

16. Les enseignants fonctionnaires, au même titre que les autres agents de la fonction publique, sont employés sur la base du mérite, celui-ci étant défini par un ensemble de normes ou de critères (qualifications pédagogiques, compétences, âge, nationalité, etc.) institués par l'administration qui les emploie. Ces normes ou critères peuvent s'appliquer à l'échelon national ou régional – Etat, province ou entité administrative équivalente – ou au niveau local ou municipal à l'initiative de l'administration scolaire concernée. La confirmation de la nomination des enseignants fonctionnaires se fait par voie de concours sur épreuves écrites – ou orales dans certains pays. Bien qu'engagés dans un service public d'éducation ou un service de l'administration et susceptibles, à ce titre, d'être affectés à divers postes de ce service, les enseignants fonctionnaires, comme d'ailleurs les autres catégories d'enseignants, suivent en général une formation spécifique et occupent leur premier poste à un niveau d'enseignement allant du préprimaire au dernier cycle du secondaire. Certains pays n'accordent le statut de fonctionnaire qu'aux enseignants affectés à un niveau d'enseignement particulier (généralement élevé, comme l'enseignement secondaire ou supérieur) et considèrent les enseignants des autres niveaux comme des salariés du secteur public. Au terme de leur période d'essai, les candidats retenus sont nommés à titre permanent et poursuivent leur carrière jusqu'à l'âge fixé pour la retraite.
17. Les enseignants fonctionnaires peuvent être employés par l'administration de la fonction publique qui emploie d'autres fonctionnaires au niveau approprié (la commission de la fonction publique, par exemple) ou par une autorité du secteur de l'éducation (ministère ou département de l'éducation, par exemple). D'une manière générale, les conditions d'emploi peuvent être modifiées, et il peut être mis un terme à la relation de travail elle-

¹⁵ OCDE: *Résultats de TALIS 2013*, op. cit., pp. 42, 43 et 291.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 43 et 291.

même pour l'une des raisons suivantes: un avancement dans la carrière consécutif à une promotion ou une mutation; l'engagement de mesures disciplinaires pour violation des réglementations de la fonction publique et/ou des codes de déontologie ou des normes éthiques; une suppression d'emploi liée à une réorganisation du service concerné ou à des contraintes économiques ou budgétaires; l'incapacité du fonctionnaire concerné à satisfaire aux normes de performance (ce point sera examiné dans la section 4 consacrée à la réforme de l'éducation). Le statut d'emploi et les conditions de travail des enseignants fonctionnaires sont généralement réglementés par la loi, mais il peut arriver qu'ils soient déterminés en partie par des négociations entre les employeurs et les enseignants ou des syndicats de la fonction publique. Les enseignants de la fonction publique bénéficient généralement de divers avantages matériels et autres (indemnités, primes, congés, etc.) et, au terme de leur carrière, du versement garanti d'une pension de retraite au titre d'un régime public.

Employé du secteur public: Définitions et concepts

- 18.** Les enseignants engagés comme employés du secteur public sont recrutés en tant que salariés, généralement à l'année (bien que des remplaçants ou suppléants puissent être engagés pour des périodes plus courtes, ce qui est fréquemment le cas), et affectés à un poste d'enseignant dans le préprimaire, le primaire ou le secondaire par l'autorité compétente concernée. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'une administration centrale (Etat, région, province) ou d'une instance locale ou municipale (un conseil scolaire, par exemple). Il arrive que l'emploi soit subordonné à une procédure d'accréditation ou de certification assurée par un conseil professionnel ou un conseil d'administration chargé de veiller au respect des normes. Le recrutement, dans la plupart des cas, relève d'une procédure souple, alliant divers éléments: dépôt officiel de candidature faisant suite à un avis de vacances de poste, présentation d'un dossier attestant que l'intéressé possède les qualifications et compétences requises et entretiens en tête à tête avec un responsable des ressources humaines, la personne chargée des recrutements ou le directeur de l'établissement. Dans la mesure où ils relèvent d'un service public, ces enseignants sont généralement titularisés au terme de la période d'essai fixée; cette titularisation leur garantit l'équivalent de la permanence de l'emploi dont jouissent les fonctionnaires. Il peut toutefois être mis fin à ce contrat d'emploi titularisé pour les mêmes raisons que celles qui s'appliquent aux fonctionnaires, les considérations économiques et les compressions budgétaires étant à cet égard plus fréquemment invoquées que dans la fonction publique pour justifier le non-renouvellement d'un contrat. On utilise par ailleurs de plus en plus fréquemment les évaluations de performance pour modifier un contrat de travail ou mettre un terme à la relation de travail en cas de mauvais résultats (voir section 4).
- 19.** La relation de travail et les conditions de travail de ces enseignants peuvent être déterminées par la législation, mais le sont souvent par des conventions collectives négociées entre l'autorité concernée et le syndicat ou l'association d'enseignants. Lorsque les négociations ne sont pas autorisées par la loi, une commission ou un comité d'examen public peuvent déterminer les conditions de travail après avoir entendu les parties concernées, comme en Angleterre (Royaume-Uni).
- 20.** Dans les pays ou régions à faible revenu, les enseignants contractuels, paraprofessionnels ou communautaires constituent une catégorie spéciale d'employés du secteur public. Comme indiqué ci-dessous, ces enseignants sont engagés au titre de contrats renouvelables au terme d'une formation pédagogique rudimentaire, sans garantie d'accès à un emploi permanent; leur salaire et leurs avantages sont en outre nettement inférieurs à ceux dont bénéficient les enseignants ayant le statut de fonctionnaire. Leurs conditions de travail sont établies par les instances les plus diverses (administration centrale, autorités ou collectivités locales, etc.).

Employé du secteur privé: Définitions et concepts

21. Les enseignants des établissements scolaires privés sont généralement engagés par les propriétaires de ces établissements, des conseils de gestion ou des directeurs d'école au titre de contrats renouvelables, fréquemment établis sur une base annuelle. Comme pour les employés du secteur public, leur recrutement peut nécessiter l'engagement d'une procédure d'accréditation ou de certification de la part d'un conseil professionnel ayant autorité en matière de normes. Ces enseignants doivent également effectuer une période d'essai, d'une durée variable. Ils sont assujettis au code ou à la réglementation du travail pour le secteur privé en vigueur au sein de l'entité éducative (nationale, régionale ou locale) où ils sont employés, et la sécurité de l'emploi est pour eux moins assurée qu'elle ne l'est pour les enseignants fonctionnaires ou autres enseignants employés du secteur public qui bénéficient des garanties offertes par la titularisation. L'exemple de la Belgique et des Pays-Bas montre toutefois que ce n'est pas toujours le cas (section 3). Les conditions d'emploi des enseignants du secteur privé sont, pour l'essentiel, déterminées de manière unilatérale par l'établissement qui les emploie, bien que, dans certains pays, les syndicats ou les associations soient habilités à engager des négociations collectives à ce sujet.
22. Notamment dans certains pays, régions, Etats ou provinces aux ressources limitées d'Afrique ou d'Asie du Sud, les enseignants du secteur privé sont cependant fréquemment engagés comme enseignants contractuels, paraprofessionnels, communautaires ou temporaires, sans aucune sécurité d'emploi ou presque au terme de leur année de contrat. Ils sont par ailleurs nettement désavantagés par rapport à leurs collègues du secteur public pour ce qui est de la formation de base, de la rémunération et des avantages (voir, dans les annexes II(A) et (B), les études de cas consacrées au Bénin, au Tchad et à l'Inde). Si les enseignants du privé peuvent très bien ne pas se voir proposer de contrat de travail écrit (comme l'atteste un rapport provenant de l'Ouganda; voir annexe II(A)), ils n'en sont généralement pas moins assujettis, en matière de responsabilités et de conditions de travail, aux mêmes impératifs que leurs collègues du secteur public, à savoir l'ensemble des règles régissant l'enseignement énoncées dans la législation pertinente en vigueur.

Tendances générales

23. Dans les pays à revenu élevé de l'OCDE, les systèmes éducatifs nationaux font souvent coexister des enseignants fonctionnaires et non fonctionnaires. Il ressort d'une étude sur la profession enseignante réalisée en 2012 et à laquelle ont participé une trentaine d'Etats membres de l'OCDE que plus de la moitié d'entre eux engagent leurs enseignants exclusivement en tant que fonctionnaires ou qu'ils disposent de régimes mixtes, auquel cas les enseignants de la fonction publique (exerçant le plus souvent dans les établissements publics) côtoient les enseignants contractuels ou salariés (qui se trouvent pour la plupart dans les établissements privés). Dans les pays restants, les enseignants sont principalement, voire exclusivement, engagés en tant que salariés, ce dernier terme, bien que n'ayant pas de définition homogène et stable, pouvant servir à désigner tout statut autre que celui de fonctionnaire, notamment celui d'enseignant contractuel comme indiqué ci-après pour les pays européens membres de l'OCDE. Qu'un pays ou une entité éducative nationale emploie ou non des enseignants comme fonctionnaires ou comme salariés, le recours à des contrats à durée déterminée est autorisé dans la grande majorité des cas. Quelques-uns des pays visés par l'étude (Danemark, Norvège, République de Corée, Luxembourg) refusent

les contrats à durée déterminée, mais beaucoup d'autres en limitent la durée (comprise entre un et cinq ans au maximum)¹⁷.

Les tendances régionales: Europe

24. Parmi les pays européens également membres de l'OCDE, la fonction publique occupe une place très importante sans pour autant constituer le modèle prédominant en matière d'emploi. Les contextes nationaux ont très peu changé ces dernières années. Les systèmes éducatifs européens ont, pendant un certain temps, été scindés en deux catégories: d'une part, ceux qui favorisaient la fonction publique sous une forme ou sous une autre pour les enseignants et, d'autre part, ceux qui les recrutait par voie contractuelle, tant dans les établissements publics que dans les établissements privés. Au début de l'année scolaire 2006-07, la totalité ou presque des enseignants de dix pays européens étudiés dans le cadre du réseau éducatif Eurydice avaient le statut d'agent de la fonction publique¹⁸ ou de fonctionnaire de carrière¹⁹. En 2011-12, 12 pays faisaient partie de l'une ou l'autre de ces catégories. A l'opposé, des enseignants ont été engagés sous contrat par l'autorité locale chargée de l'éducation ou l'établissement scolaire dans 16 pays ou entités éducatives nationales pertinentes en 2006-07²⁰, et dans 17 entités nationales en 2011-12. En 2006-07, huit pays de la région étaient dotés d'un régime mixte (combinant le statut de fonctionnaire de carrière et celui d'agent de la fonction publique ou associant statut de fonctionnaire et statut contractuel), selon que les enseignants étaient employés dans des établissements publics ou des établissements privés, ou selon le niveau d'enseignement considéré (préprimaire, primaire ou secondaire); en 2011-12, ils n'étaient plus que six²¹.

Tendances régionales: Afrique

25. Dans de nombreux pays africains, notamment les pays francophones, le principal clivage se situe entre les enseignants de la fonction publique et les enseignants contractuels. Le nombre de ces derniers n'a cessé de croître au cours des quinze dernières années sous l'effet des politiques adoptées pour réduire les dépenses du secteur public, combler le déficit d'enseignants, répondre aux besoins après des conflits ou mener à bien la décentralisation. Les données fournies par les pays sélectionnés (voir la figure 1, dernières années pour lesquelles des données sont disponibles) illustrent les tendances déjà signalées

¹⁷ OCDE: *Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching* (Paris, publication de l'OCDE, 2013), pp. 116 à 119.

¹⁸ Eurydice considère comme agent de la fonction publique l'enseignant employé par l'administration publique (nationale, régionale ou locale), conformément à une législation distincte de celle qui régit les relations contractuelles établies dans les secteurs public et privé.

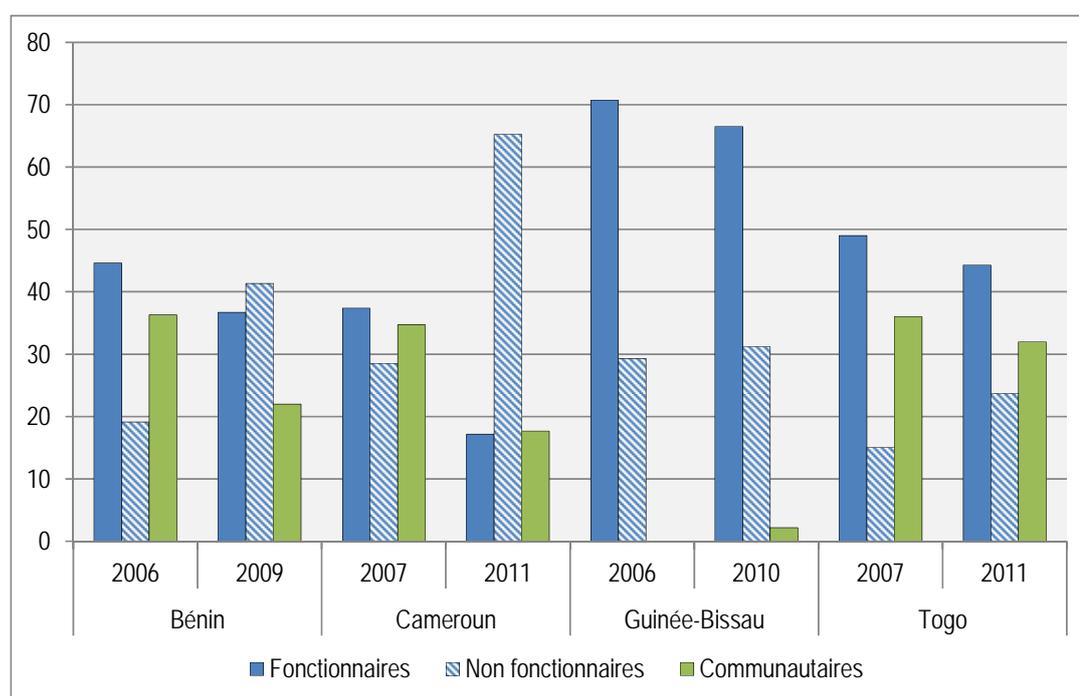
¹⁹ Entrent dans la catégorie des fonctionnaires de carrière les enseignants nommés à vie par l'administration centrale ou régionale détenant les plus hautes attributions en matière d'éducation.

²⁰ En Belgique, le secteur de l'éducation est placé sous la responsabilité des trois communautés linguistiques – flamande, française et allemande – du pays; les quatre nations du Royaume-Uni – Angleterre, Irlande du Nord, Ecosse et pays de Galles – disposent en matière éducative de leurs compétences propres.

²¹ Agence exécutive «Education, audiovisuel et culture» (EACEA); Eurydice; Eurostat: *Chiffres clés de l'éducation en Europe*, édition de 2009 (Bruxelles, EACEA, 2009), pp. 163 et 164; Commission européenne; EACEA; Eurydice: *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, édition de 2013 (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013), pp. 49 et 50.

dans des études de l'OIT ou d'autres documents ²². Ces données font apparaître une diminution généralisée de l'effectif d'enseignants relevant de la fonction publique (ainsi que du nombre d'enseignants engagés par des communautés, généralement avec le soutien, sous une forme ou sous une autre, de l'Etat) au profit des enseignants non fonctionnaires, c'est-à-dire contractuels. Les données remontant à plus de dix ans – soit à une période pendant laquelle le recrutement d'enseignants contractuels s'est progressivement généralisé en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest – confirment ces tendances dans un groupe plus large de pays africains, dont certains n'ont qu'un faible effectif d'enseignants de la fonction publique ²³. Au Sénégal, le premier pays à avoir pratiqué à grande échelle le recrutement d'enseignants contractuels vers le milieu des années quatre-vingt-dix, le pourcentage d'enseignants non fonctionnaires n'a que légèrement diminué au cours des dernières années, passant de 56 pour cent en 2004 à 53 pour cent en 2009 ²⁴.

Figure 1. Evolution, en pourcentage, de l'effectif des enseignants du primaire fonctionnaires, non fonctionnaires (contractuels) et communautaires dans certains pays d'Afrique pendant la période 2006-2011



Source: UNESCO/IPE, Pôle de Dakar, 2014, tableaux II.7A6-II.7A8.

26. Ces tendances sont particulièrement prononcées dans les Etats ou régions fragiles de pays confrontés à des situations de conflit ou d'urgence. Au Soudan du Sud, près de 40 pour cent des enseignants étaient recensés comme «volontaires» en 2009-10 et, en République

²² A. Fyfe, *op. cit.*, 2007, pp. 2 à 4.

²³ UNESCO, 2014, *op. cit.*, pp. 257 et 258.

²⁴ A. Marphatia et coll.: *The role of teachers in improving learning in Burundi, Malawi, Senegal and Uganda: Great expectations, little support. The Improving Learning Outcomes in Primary Schools (ILOPS) Project/Research report on teacher quality* (Londres, Institute of Education, et Johannesburg, ActionAid, 2010), p. 25; UNESCO/IPE, Pôle de Dakar: *Base d'indicateurs* (Dakar, Sénégal, UNESCO, 2014), tableau II.7A7.

centrafricaine, les enseignants «familiaux» ou «communautaires» représentaient 40 pour cent du corps enseignant; or il s'agit de deux pays durement touchés par les conflits ²⁵.

Tendances régionales: Amérique latine

27. Contrairement à l'Afrique, il ne semble pas, d'après les informations disponibles, que le recrutement d'enseignants contractuels ou relevant d'autres types de contrats non permanents soit de pratique courante dans la région de l'Amérique latine. Il y a une dizaine d'années, les enseignants contractuels représentaient 20 pour cent de la totalité du corps enseignant au Chili et 11 pour cent au Pérou ²⁶, mais on ignore si le recours à ce mode de recrutement s'est poursuivi ou amplifié. Selon une enquête sur les ménages réalisée au Brésil en 2009, les enseignants contractuels assujettis au code du travail fédéral (établissements scolaires publics), qui fournit un certain nombre de garanties en matière d'emploi, et les enseignants exerçant à temps partiel représentaient plus de 40 pour cent de l'effectif total du personnel enseignant, alors que, selon un rapport publié en 2012, la proportion d'enseignants du secteur privé (et contractuels) s'établissait à 21 pour cent de l'effectif national total; rien ne permet pourtant de savoir si ces chiffres ont évolué dans un sens ou dans un autre. Il semblerait toutefois qu'une majorité, voire une forte majorité, d'enseignants de la région relèvent de la fonction publique et bénéficient de contrats permanents ou évoluent dans cette direction ²⁷.

Les tendances régionales: Asie

28. Une ligne de partage similaire est apparue dans certains pays d'Asie de l'Ouest et d'Asie du Sud, notamment au Cambodge, en Inde et en Indonésie. Dans ces pays, les enseignants contractuels (fréquemment appelés «enseignants paraprofessionnels» en Inde) occupent une place de plus en plus importante dans le corps enseignant et représentent 16 pour cent des enseignants du primaire en Inde – où de nombreux Etats ne recrutent plus d'enseignants de la fonction publique – et 35 pour cent des enseignants du primaire en Indonésie en 2010 (on trouvera des informations plus précises dans les études de cas présentées à l'annexe II) ²⁸.

Sécurité d'emploi et attractivité de l'enseignement

29. L'enseignant qui possède les qualifications requises et a accompli avec succès la période d'essai a de fortes chances d'obtenir un emploi permanent en tant que fonctionnaire ou employé du secteur public, ce parcours professionnel restant le plus courant dans un large éventail de pays. La stabilité de l'emploi qui en résulte est également considérée comme l'un des aspects les plus incitatifs pour ceux qui choisissent cette carrière. L'exemple de l'Amérique latine en fournit une bonne illustration. Il s'agit en effet d'une région où les salaires sont généralement plus bas dans l'enseignement que dans les autres professions; or une étude de la Banque mondiale réalisée à partir de données fournies jusqu'en 2010 par dix pays d'Amérique latine et des Caraïbes a montré que l'enseignement assure un niveau

²⁵ P. Bennell: *A UPE15 emergency programme for primary school teachers*, document préparé pour le Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012 (Paris, UNESCO, 2012), pp. 14 et 32.

²⁶ Y. Duthilleul: *Lessons learnt in the use of «contract» teachers: Synthesis report* (Paris, UNESCO-IPE, 2005), p. 12.

²⁷ R. Perazza, *op. cit.*

²⁸ UNESCO, 2014, *op. cit.*, pp. 257 et 258.

de stabilité de l'emploi plus élevé que les autres secteurs professionnels, en particulier pour les femmes. Bien qu'un pays ait affiché un taux de chômage plus élevé pour les candidats enseignants en début de carrière que pour les autres diplômés, il est apparu que, dans l'ensemble des pays visés par l'enquête, les futurs enseignants des deux sexes ayant achevé leur programme de formation pédagogique avaient beaucoup plus de chances de trouver immédiatement un emploi que les diplômés des autres filières. Les enseignantes diplômées ont conservé cet avantage pendant toute leur carrière; en effet, dans le groupe d'âge des 56-65 ans, elles étaient davantage assurées de conserver leur emploi que les femmes titulaires d'un autre type de diplôme ²⁹.

3. Droits et avantages attachés aux divers types de relation de travail et de statut d'emploi

La pénurie d'enseignants, l'éducation pour tous et les enseignants contractuels

30. Dans les années soixante, période au cours de laquelle les systèmes éducatifs évoluaient progressivement vers des approches globalisantes fondées sur un accès universel à l'enseignement dans nombre de nouveaux pays en développement, la recommandation prévoyait déjà qu'il serait nécessaire de remédier aux pénuries d'enseignants en adoptant d'autres modes de formation et de recrutement. Dans le même temps, les experts gouvernementaux et les autres spécialistes de l'éducation qui ont établi la norme ont largement insisté sur le fait que ces programmes «d'urgence» devaient conserver un caractère provisoire et être relayés par un programme de formation professionnelle qui puisse produire des enseignants pleinement préparés à accomplir leur mission. Il fallait en outre que les enseignants formés dans le cadre de ces programmes d'urgence à court terme soient assujettis aux mêmes critères, voire à des critères plus stricts, que ceux soumis à des normes professionnelles «normales», que soient mis en place des dispositifs ad hoc de perfectionnement professionnel qui leur permettent d'acquérir dans les plus brefs délais les compétences professionnelles requises et, enfin, que ces enseignants non qualifiés puissent bénéficier, aux fins «d'assurance-qualité» de l'enseignement et de l'apprentissage dispensés, de la supervision d'enseignants pleinement qualifiés.

Préparation des enseignants et appui aux enseignants contractuels

31. Le recours de plus en plus fréquent aux enseignants contractuels en Afrique et en Asie a toutefois suscité l'inquiétude du CEART qui, après plus d'une vingtaine d'années d'application de politiques de recrutement d'enseignants contractuels et paraprofessionnels, a pu constater que les dispositions de la recommandation étaient largement ignorées. A la session de 2009, les experts du CEART ont fait observer que l'intensification du recrutement d'enseignants contractuels en vue de combler les pénuries de personnel ne s'accompagnait pas d'une offre appropriée en matière de formation et de rémunération et qu'elle exerçait un effet délétère, tant sur la qualité de l'enseignement que sur la solidarité interne du corps enseignant. Ce point de vue a été corroboré par les données relatives à certains pays (voir encadré 1). Le CEART a, de ce fait, engagé

²⁹ B. Bruns et J. Luque, *op. cit.*, pp. 83 et 84.

instamment les gouvernements à éviter d'utiliser des stratégies à court terme, comme le recrutement d'enseignants contractuels non qualifiés³⁰.

Encadré 1

Perfectionnement professionnel des enseignants communautaires au Mali

En 2008, les enseignants communautaires représentaient 31 pour cent des enseignants du primaire au Mali. Ces enseignants ne sont pas diplômés, et le niveau d'instruction de la grande majorité d'entre eux se situe entre la sixième et la neuvième année de l'école primaire. Certains ont travaillé dans des centres d'alphabétisation ou suivi les cours qui y sont dispensés. Avant de commencer à enseigner, ils effectuent un «stage» de 110 jours axé sur les connaissances générales, la psychologie et l'enseignement des matières de base.

Une étude de 2011 a révélé que les programmes gouvernementaux de formation organisés dans le cadre de la refonte du système éducatif mise en œuvre dans toutes les régions en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ne concernaient en fait qu'une petite proportion des enseignants des écoles communautaires. De 2007 à 2011, moins de 10 pour cent du personnel des écoles communautaires des régions visées par l'étude ont bénéficié de cette formation. Les écoles communautaires sont peu consultées lorsqu'il s'agit de définir le contenu de la formation continue; de plus, on leur demande souvent, très peu de temps seulement avant la session de formation, d'envoyer quelques enseignants – dont la participation se fait au détriment d'une représentation plus large du corps enseignant, puisqu'une grande partie d'entre eux ont déjà suivi la formation en question. D'autres problèmes viennent s'ajouter à ce faible taux de couverture, dont l'absence d'encadrement pédagogique après la formation et une mauvaise application de la formation acquise à la pratique pédagogique quotidienne. La qualité de l'enseignement s'en ressent fortement: le suivi des élèves est peu ou mal assuré, et les parents sont mal informés des progrès de leurs enfants.

Sources: IE et NOVIB, 2011, pp. 13, 14 et 18; Pôle de Dakar, 2014, tableau II.7A8.

Les enseignants contractuels à bas coût

32. La politique visant à recruter davantage d'enseignants contractuels que d'enseignants fonctionnaires ou employés à titre permanent a été préconisée parce qu'elle permet à la fois d'élargir l'accès des enfants non scolarisés à l'éducation et de moins puiser dans des budgets publics déjà étriqués. On peut en effet en attendre d'importantes économies, notamment sur les coûts de la formation initiale des enseignants ainsi que sur tout un éventail d'indemnités et avantages; mais les économies les plus substantielles sont sans aucun doute réalisées grâce à la modicité des salaires de cette catégorie d'enseignants – il faut savoir que les salaires représentent jusqu'à 90 pour cent, voire davantage, des dépenses récurrentes (hors capital et infrastructures) imputées au budget public de l'éducation.
33. Au cours des dix dernières années, les chercheurs ont mis en évidence le large écart entre les salaires et avantages des enseignants de la fonction publique ou employés à titre permanent et ceux des enseignants contractuels, paraprofessionnels ou communautaires (un écart prévu et escompté par les responsables qui ont décidé de mettre en place ces systèmes). Cet écart varie d'un dixième à la moitié des salaires des enseignants employés à titre permanent dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'autres pays. Au Tchad, le salaire des enseignants communautaires était en 2010 six à trois fois moindre que celui des enseignants fonctionnaires. Au Bénin, le salaire moyen d'un enseignant qualifié du primaire employé à titre permanent représentait plus du double de celui d'un enseignant contractuel et huit fois celui des enseignants communautaires encore en activité; les enseignants fonctionnaires du secondaire gagnaient, quant à eux, dix fois plus que les

³⁰ OIT/UNESCO: *Rapport: Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application des Recommandations concernant le personnel enseignant*, dixième session, Paris, 28 sept.-2 oct. 2009 (Paris, UNESCO, 2010), pp. 16, 17, 22, 23 et 25 à 28.

enseignants temporaires, lesquels représentent l'essentiel du personnel enseignant dans le secondaire (voir l'annexe II(A) pour les deux pays). Au Niger, les enseignants fonctionnaires en activité dans les établissements du primaire et du secondaire perçoivent un traitement respectivement trois fois et deux fois plus élevé que celui de leurs collègues contractuels³¹.

- 34.** Ce différentiel de salaire concerne également les enseignants «communautaires», qui sont souvent employés par les familles et ne reçoivent pas, ou pratiquement pas, de subventions de la part des services publics d'éducation. En République centrafricaine, cette catégorie d'enseignants représentait, en 2010, 40 pour cent environ de l'effectif global du corps enseignant, et leur traitement s'élevait approximativement à 15 000 francs CFA par mois (soit 30 dollars des Etats-Unis). Au Cameroun, les «maîtres des parents», dont le nombre avait diminué mais qui représentaient encore 20 pour cent des enseignants du primaire en 2011 (figure 1), recevaient un salaire mensuel de 20 000 francs CFA (40 dollars E.-U.). Au Kenya, le salaire des enseignants communautaires était inférieur de moitié à celui des enseignants des établissements publics en 2004. Compte tenu du bas niveau des salaires, en chiffres absolus, certains programmes d'aide internationaux visent avant tout à subventionner le traitement des enseignants, sans toutefois remettre en cause la politique générale appliquée. L'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous lancée au niveau international par la Banque mondiale, qui est devenue ultérieurement le Partenariat mondial pour l'éducation, avait déjà alloué des fonds à certains des pays participants en vue de relever le niveau du budget public affecté à la rémunération des enseignants communautaires. Ainsi, à Madagascar, où le recrutement d'enseignants communautaires avait été autorisé bien avant les années quatre-vingt-dix et où une politique de recrutement d'enseignants contractuels a été adoptée en 2003, le nombre d'enseignants subventionnés est passé de 18 000 en 2005 à environ 39 000 en 2010 (ce qui représente 40 pour cent des effectifs du primaire) et, dans le même temps, le montant de la subvention affectée à chaque enseignant est passé de 30 000 à 100 000 ariary par mois (soit de 15 à 100 dollars E.-U.). On ignore si ces augmentations ont eu une incidence sur l'emploi et les conditions de travail des enseignants ou sur les résultats scolaires³².
- 35.** Ces différences de salaire existent également en Asie du Sud. Dans la plupart des Etats de l'Inde, le salaire mensuel moyen des enseignants paraprofessionnels engagés au titre de contrats annuels dans le courant des années deux mille était compris entre 900 et 3 000 roupies, alors que celui des enseignants réguliers était de 5 000 roupies (ce qui représentait environ 100 dollars E.-U. à cette époque). Dans l'Etat de Madhya Pradesh, par exemple, le salaire des enseignants recrutés au titre du Programme d'éducation garantie correspondait au sixième de celui d'un enseignant employé par le gouvernement, soit à cette époque approximativement 20 dollars E.-U. par mois³³. Ces écarts ont d'ailleurs eu tendance à se creuser au fil des ans. Aujourd'hui, les enseignants contractuels perçoivent le quart ou le cinquième, et même dans certains cas le huitième, du salaire mensuel des enseignants de la fonction publique. Il se pourrait que ces écarts soient encore plus marqués en Indonésie où, selon une estimation de 2010, les enseignants réguliers peuvent

³¹ République du Niger, 2014: *Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (2014-2024)* (Niamey): 47.

³² A.P.N. Nkengne: «What contexts are favorable for the adoption of the contract teacher policy? The case of the Francophone African countries», document de travail DT 2010/1 de l'Institut de recherche sur l'éducation, Sociologie et économie de l'éducation (IREDU) (Dijon, IREDU, 2010), pp. 10 et 17.

³³ A. Fyfe, *op. cit.*, pp. 1, 6 et 7; P. Bennell, *op. cit.*, p. 31.

gagner un salaire 30 à 40 fois supérieur à celui des enseignants contractuels (voir annexe II(B) pour ces deux pays).

Enseignants contractuels: Les coûts cachés

36. S'ils contribuent apparemment à alléger la pression qui s'exerce sur les budgets publics, les bas salaires des enseignants contractuels – mais cela vaut aussi pour les autres catégories d'enseignants mal rémunérés – peuvent masquer d'autres coûts, d'ordre à la fois financier et éducatif. L'enseignant mal rémunéré se trouve fréquemment dans l'obligation de trouver une activité d'appoint ou d'autres sources de revenus en dehors de l'enseignement ou, si possible, dans l'enseignement – par exemple des cours particuliers. De plus, s'il travaille en dehors des structures éducatives, il aura moins de temps pour se former et pour enseigner; cela peut être une cause d'absentéisme des enseignants, un facteur qui, de l'avis général, contribue fortement à la dégradation des résultats scolaires des élèves, en particulier des plus pauvres et désavantagés d'entre eux. Par ailleurs, les tarifs des cours particuliers peuvent être véritablement abusifs, occasionner des dépenses supplémentaires considérables pour les parents et constituer un facteur d'inégalité des chances, sachant que tous les élèves n'y ont pas accès. Selon le Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays d'Afrique francophones (PASEC), presque un quart des enseignants de Guinée (60 pour cent des enseignants du primaire ne relevant pas de la fonction publique en 2005) et du Niger (80 pour cent des effectifs de la même catégorie en 2008) exercent une activité d'appoint. Cette proportion est de la moitié au Mali (48 pour cent des enseignants du primaire ne relevant pas de la fonction publique en 2008) et de près des trois quarts au Tchad (environ 70 pour cent des enseignants communautaires en 2010-11). Au Rwanda, en revanche, environ 20 pour cent des établissements du primaire ont fait mention de revenus secondaires à la fin de l'année 2008, dans un pays où plus de 90 pour cent des enseignants du primaire ont le statut de fonctionnaire ³⁴.
37. Ironie du sort, c'est précisément la raison qui avait incité les pays à recruter massivement des enseignants contractuels – à savoir les coûts salariaux relativement faibles – qui a poussé certains de ces enseignants à créer des syndicats, à mener des négociations et à faire grève pour obtenir plus d'avantages. Ce phénomène est apparu au cours des dernières années dans plusieurs pays africains et a souvent donné lieu à la remise en cause de certains acquis. Le Sénégal constitue à cet égard un cas d'école. Dans le courant des années quatre-vingt-dix, ce fut l'un des premiers pays à recourir à grande échelle à des «volontaires» initialement diplômés du secondaire et ayant entrepris des études supérieures, avant de leur accorder le statut d'enseignants contractuels sous la pression des syndicats et des volontaires eux-mêmes, afin que ceux-ci puissent aussi bénéficier de meilleures possibilités de formation, de salaires plus élevés et d'autres avantages ³⁵. Au Niger, une série de grèves ont contraint le gouvernement à faire des concessions et à réduire l'écart de salaire entre les enseignants contractuels et les enseignants réguliers, lequel est ainsi passé d'un rapport de 3 à 1 à un rapport de presque 2 à 1; c'est d'ailleurs

³⁴ P. Bennell, *op. cit.*, p. 32. CONFEMEN; ministère de l'Enseignement primaire et de l'Education civique (MEPEC), Tchad: *Améliorer la qualité de l'éducation au Tchad: Quels sont les facteurs de réussite?*, Evaluation diagnostique PASEC – CONFEMEN (Dakar, PASEC-CONFEMEN, 2012), p. 19; Pôle de Dakar, 2014, *op. cit.*, tableaux II.7A6-II.7A8.

³⁵ UNESCO-BREDA-Pôle de Dakar, 2009: *La scolarisation primaire universelle en Afrique: Le défi enseignant* (Dakar, UNESCO-BREDA), p. 81.

l'un des facteurs qui a incité le gouvernement à intégrer progressivement une partie des enseignants sous contrat dans la fonction publique, sous certaines conditions ³⁶.

38. Les répercussions négatives de ces initiatives ne se limitent pas à l'Afrique. Des études réalisées dans le courant des années deux mille au Pérou révèlent que les enseignants contractuels, qui étaient moins bien rémunérés que ceux de la fonction publique et avaient moins de garanties en matière de renouvellement du contrat de travail, affichaient un taux d'absentéisme plus élevé et étaient plus nombreux à occuper un autre emploi ou à exercer une activité lucrative en dehors de l'enseignement – deux facteurs préjudiciables tant à la qualité de l'enseignement qu'aux résultats scolaires ³⁷.

4. Facteurs d'évolution de la relation de travail

Crise financière, récession et contraintes budgétaires

39. La crise financière qui a touché de nombreux pays en 2008 a eu des incidences sur le nombre d'enseignants employés et licenciés, en particulier dans les pays confrontés à des difficultés sur le plan des finances publiques. Dans un grand nombre de pays européens ayant rencontré de telles difficultés après cette crise, le pourcentage d'enseignants employés à titre permanent a augmenté. Les motifs de cette évolution ne sont pas clairs, mais il existe de bonnes raisons de penser qu'elle est due à des licenciements, au non-renouvellement des contrats d'enseignants nouvellement recrutés ou au gel des recrutements. Les enseignants nouvellement recrutés et en période d'essai, n'ayant pas encore obtenu le statut de fonctionnaire ou n'étant pas au bénéfice d'un contrat permanent ainsi que les candidats à des postes d'enseignants ont été les plus durement touchés. De ce fait, les enseignants au bénéfice de nombreuses années d'ancienneté et ayant le statut de fonctionnaire ou employés sur la base d'un contrat permanent sont de plus en plus nombreux au sein du corps enseignant.

Pression extérieure sur les plans politique, financier et technique

40. Il est reconnu que la pression exercée par des donateurs internationaux dans le secteur de l'éducation, notamment la Banque mondiale et d'autres partenaires du même ordre – lesquels apportent une aide importante aux pays les plus pauvres qui ont grandement besoin de financement pour assurer le fonctionnement de leurs systèmes éducatifs – influe fortement sur l'adoption de politiques plus souples en matière d'emploi, en faveur notamment du recrutement d'enseignants contractuels, paraprofessionnels et communautaires. Ces institutions et organismes de développement considèrent que ces politiques sont indispensables pour garantir un enseignement primaire universel (EPU); de ce fait, les pays concernés sont fortement incités (en fait contraints) à mettre en œuvre de telles politiques, dont l'adoption est une condition impérative pour bénéficier d'une aide internationale, bien souvent présentée comme s'inscrivant dans le cadre des politiques

³⁶ République du Niger: *Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (2014-2024)* (Niamey, 2014), p. 52.

³⁷ L. Alcázar et coll.: «Why are teachers absent? Probing service delivery in Peruvian primary schools», dans *International Journal of Educational Research*, vol. 45, 2006, pp. 117 à 136 et 129.

nationales en faveur du secteur de l'éducation dans des pays fortement tributaires de l'aide extérieure ³⁸.

41. Dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, cette influence se traduit également, depuis les années quatre-vingt-dix, par le recrutement à grande échelle d'enseignants contractuels et communautaires en lieu et place d'enseignants ayant le statut de fonctionnaire employés à titre permanent, mieux formés et bien mieux rémunérés. Cette forte diminution du nombre d'enseignants bénéficiant d'une sécurité de l'emploi s'explique en premier lieu par une réduction des dépenses publiques, ne permettant guère de continuer de recruter des fonctionnaires bien rémunérés en nombre suffisant pour faire face aux fortes pressions exercées par les familles et la société en vue de garantir l'accès à un enseignement de base pour tous. Toutefois, cette évolution a aussi été induite par la pression exercée par les partenaires de développement, et notamment les avis sur les politiques à adopter – dont étaient souvent assortis les prêts dans le secteur de l'éducation – émis par les économistes et spécialistes de l'éducation de la Banque mondiale ³⁹.
42. Cette pression peut s'exercer par d'autres biais, notamment des recherches axées sur l'élaboration de politiques visant à inciter les pays à mettre en place des outils de gestion des enseignants fondés sur un affaiblissement de la sécurité de l'emploi et une responsabilisation accrue sous la forme de systèmes d'évaluation des performances. Dans une publication récente de la Banque mondiale (Bruns et Luque, édition finale à paraître en 2015), les auteurs préconisent une meilleure évaluation des performances afin d'écarter les enseignants dont les résultats sont insatisfaisants et de faire tomber les obstacles traditionnels aux licenciements visant à préserver la sécurité de l'emploi dans certains pays d'Amérique latine, au prétexte que les réformes menées par le passé dans différents pays n'ont eu que peu d'effets sur la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage.

Privatisation de l'éducation

43. La progression de l'enseignement privé, soit en lieu et place de l'enseignement public, soit en complément de ce dernier, a également contribué au recul du nombre d'enseignants employés à titre permanent. Comme nous l'avons souligné dans la section 1, les enseignants exerçant dans des établissements privés sont, presque sans exception, engagés sur une base contractuelle renouvelable d'année en année. Bien qu'il n'existe pas de statistiques à l'échelle mondiale sur les tendances en matière d'emploi pour les enseignants du secteur privé, le nombre d'élèves scolarisés dans des écoles privées pendant la période 1999-2011 semble avoir augmenté fortement dans les établissements d'enseignement préprimaire et nettement dans les établissements d'enseignement primaire et constitue une part significative de l'effectif total des établissements d'enseignement secondaire général (tableau 1). Il est probable que le nombre d'enseignants employés dans ces établissements a augmenté dans la même proportion, si ce n'est plus, étant donné les éléments contenus dans le présent document indiquant que les écoles privées bon marché dans les pays à faible revenu embauchent généralement plus d'enseignants en leur versant un salaire plus bas.

³⁸ A.P.N. Nkengne, 2010, *op. cit.*, pp. 13, 23 et 24.

³⁹ UNESCO-BREDA-Pôle de Dakar, 2009, *op. cit.*, pp. 80 à 86.

Tableau 1. Effectif scolarisé dans des écoles/institutions privées en pourcentage de l'effectif total *

Région/groupe de revenu	Préprimaire		Primaire		Secondaire général	
	1999	2011	1999	2011	1999	2011
Monde	28	33	7	9	n.d.	13
Pays à faible revenu	n.d.	55	9	11	n.d.	16
Pays à revenu moyen	24	27	6	8	n.d.	12
Pays à revenu élevé	33	34	7	10	n.d.	13

* Les données présentées sont les valeurs médianes; les valeurs de 1999 et 2011 ne sont pas nécessairement basées sur le même nombre de pays.
n.d.: non disponible.
Source: UNESCO, 2014: tableaux 3B et 5.

Réforme de l'enseignement

44. Les motifs d'une réforme de l'enseignement occupent une place de plus en plus importante dans l'évolution des dispositions en matière de titularisation ou d'octroi d'un statut permanent. Les réformes découlent de différentes préoccupations de politique générale, notamment à propos de l'efficacité des enseignants pour ce qui concerne le renforcement des acquis d'apprentissage de tout ou partie des élèves et étudiants. L'une des méthodes employées à cet égard consiste à établir un lien entre les résultats de différents modes d'évaluation fondés sur les performances des enseignants et la décision à prendre quant à l'octroi ou au maintien du statut de titulaire ou de permanent, ou au renouvellement du contrat. Cette méthode est employée fréquemment aux Etats-Unis et peut avoir des incidences significatives sur les décisions relatives à la titularisation des enseignants, sur la relation de travail qui les lie à leur employeur et sur leur niveau de compétence professionnelle (encadré 2).

Encadré 2 Titularisation et évaluation des performances aux Etats-Unis *

Aux Etats-Unis, une vingtaine d'Etats ont adopté une législation visant à obliger, inviter ou autoriser les circonscriptions scolaires locales à employer des critères «objectifs» de mesure des acquis des élèves, c'est-à-dire les résultats de tests standardisés ou des «mesures de la valeur ajoutée», comme éléments importants de l'évaluation des enseignants, en plus d'autres modes d'évaluation plus classiques tels que l'observation en classe. De manière générale, l'objectif affiché est celui du renforcement de «l'efficacité» des enseignants sur le plan de l'amélioration de l'apprentissage des élèves. Dans 16 Etats – un chiffre en nette progression entre 2011 et 2014 –, les chefs d'établissements sont désormais tenus de prendre en considération les résultats de telles évaluations de la performance des enseignants lorsqu'ils doivent prendre une décision en matière de titularisation ou à la fin de la période d'essai. Dans 7 Etats, la législation dispose que le statut d'enseignant titulaire ou ayant achevé la période d'essai doit être retiré à l'enseignant lorsque ses résultats sont jugés insuffisants, généralement à l'issue de deux ou trois évaluations négatives consécutives; l'enseignant ainsi sanctionné redevient stagiaire. Dans un cinquième des Etats, les chefs d'établissement des différentes circonscriptions scolaires sont tenus de prendre en considération les critères de performance lorsqu'ils sélectionnent les enseignants qui doivent être licenciés du fait d'une baisse de l'effectif scolarisé ou de facteurs économiques qui rendent nécessaire une réduction du personnel enseignant et/ou se voient formellement interdire de prendre en considération le statut de titulaire ou l'ancienneté comme un facteur décisif pour toute décision relative aux licenciements. Selon certaines critiques, les critères d'évaluation de la performance sont arbitraires et manquent de souplesse pour ce qui est de leur application et risquent non seulement de créer des conflits du travail du fait des irrégularités de procédure, mais aussi d'affaiblir l'efficacité professionnelle des enseignants.

Une étude récente portant sur une procédure d'évaluation des enseignants mise en place dans le cadre d'une réforme, en lien avec des décisions concernant une éventuelle titularisation dans la ville de New York, a révélé une forte baisse du pourcentage d'enseignants pouvant prétendre à une telle titularisation et qui ont vu leur titularisation approuvée, ce pourcentage passant de 94 à 56 pour cent sur les quatre années de mise en œuvre de la réforme (2009-2013). La grande majorité des enseignants pouvant prétendre à la titularisation mais dont la titularisation n'avait pas été initialement approuvée à la fin de la période d'essai ont vu cette période prolongée d'une ou plusieurs années. Les raisons avancées pour motiver ces décisions, prises uniquement par des chefs d'établissement sur la base d'une brève observation en classe et des résultats de tests standardisés, tenaient à la possibilité, pour les enseignants concernés, de prouver qu'ils disposaient des compétences nécessaires pour dispenser un enseignement efficace et à la possibilité, pour les décideurs des circonscriptions scolaires concernées, de mieux évaluer la performance des enseignants. Cette étude a permis de tirer les conclusions suivantes:

- la prolongation de la période d'essai augmente fortement la probabilité que l'enseignant choisisse d'enseigner dans une autre école ou de quitter la ville de New York;
- les enseignants exerçant dans des établissements où les élèves noirs et les élèves ayant de mauvais résultats sont surreprésentés ont plus de risque de voir leur période d'essai prolongée;
- la proportion d'enseignants pouvant prétendre à la titularisation mais dont celle-ci a été purement et simplement refusée est passée de 2 à 3 pour cent.

* B.D. Baker, J.O. Oluwole et P.C. Green: «The legal consequences of mandating high stakes decisions based on low quality information: Teacher evaluation in the race to the top era», *Education Policy Analysis Archives*, vol. 21, n° 5, 2013, pp. 4 à 7. J. Thomsen: «A closer look: Teacher evaluations and reduction-in-force policies», dans *Teacher tenure trends in state laws* (Denver, CO, Education Commission of the States, 2014). S. Loeb, L.C. Miller et J. Wyckoff: *Performance Screens for School Improvement: The Case of Teacher Tenure Reform in New York City* (Palo Alto, CA, Teacher Policy Research consortium – TPR, 2014), pp. 1 et 6 à 8.

45. En Amérique latine, la mise en œuvre de réformes fondées sur l'évaluation de la performance qui restreignent la sécurité de l'emploi a également été signalée. Une récente monographie de la Banque mondiale indique que, depuis dix ans, les enseignants d'un certain nombre de pays dont le comportement professionnel a été jugé peu satisfaisant à l'issue de telles évaluations pâtissent de cette législation. D'après cette source, les dispositions des textes de loi prescrivent ou autorisent généralement le licenciement après deux évaluations annuelles insatisfaisantes consécutives (assorti d'une formation corrective), notamment en Colombie (réforme de l'enseignement, 2002) et au Chili (système d'évaluation des enseignants exerçant dans les écoles municipales, 2004), et des dispositions similaires sont en vigueur dans d'autres pays: en Argentine (à Buenos Aires; aucune date ni réforme spécifique indiquée), en Equateur (perspectives de carrière des enseignants, 2009) et au Pérou (réforme de l'enseignement, 2012). Le nombre d'enseignants licenciés au titre de ces réformes serait néanmoins peu élevé et représenterait bien moins de 5 pour cent du nombre total d'enseignants par an. Selon certaines informations, une législation plus récente adoptée au Chili en 2011 autoriserait les directeurs d'écoles municipales à licencier chaque année jusqu'à 5 pour cent des enseignants pour des motifs liés à la performance, définis de manière assez large; cette réforme vise à aligner le fonctionnement de ces écoles sur celui des écoles subventionnées par l'Etat (chèques éducation), qui suivent les règles applicables au secteur privé⁴⁰.
46. En Asie, des systèmes d'évaluation de la performance pouvant avoir des incidences sur l'emploi des enseignants ont été mis en place dans certains pays à revenu élevé comme Singapour et le Japon; toutefois, les objectifs et les résultats sont différents de ceux des systèmes appliqués depuis peu aux Etats-Unis et depuis quelques années dans certains pays d'Amérique latine. S'agissant de Singapour, les «éléments de preuve» sont pour le moins contradictoires. Des chercheurs de la Banque mondiale affirment que, dans le cadre du système de gestion de la performance amélioré, tous les enseignants sont évalués

⁴⁰ B. Bruns et J. Luque, *op. cit.*, p. 42.

régulièrement et qu'il est conseillé aux 5 pour cent d'entre eux dont les résultats sont jugés insuffisants de se réorienter vers une autre profession⁴¹. D'autres chercheurs mettent en avant des éléments d'information fournis par des responsables de l'éducation à Singapour, selon lesquels le système de gestion de la performance qui y est appliqué vise principalement une amélioration progressive plutôt que le renvoi des enseignants dont les résultats sont jugés insuffisants, lequel renvoi est considéré comme non prioritaire, sauf en cas de faute grave. Ce système vise plutôt à renforcer l'attrait de l'enseignement pour les futurs candidats, et le recours à des critères de recrutement élevés reconnus à l'échelle internationale semble indiquer que le système de gestion de la performance est en passe d'atteindre cet objectif. Les statistiques relatives à l'érosion des effectifs corroborent cette thèse: on estime que moins de 3 pour cent des enseignants quittent la profession chaque année pour des raisons autres que le départ à la retraite, ce qui donne à penser que les licenciements ne constituent qu'une très faible proportion de ces départs⁴².

47. Par ailleurs, les problèmes d'équité influencent ou peuvent influencer l'évolution des conditions de la titularisation. Toujours aux Etats-Unis, en juin 2014, un tribunal de l'Etat de Californie a rendu un arrêt selon lequel les lois relatives à la titularisation des enseignants constituent une atteinte au droit constitutionnel à une éducation de qualité pour tous. Cette décision de justice pourrait avoir des conséquences de grande ampleur sur la titularisation des enseignants, mais fait actuellement l'objet d'un appel et, au moment de la rédaction du présent rapport, n'a eu aucune conséquence concrète⁴³.
48. L'apparition de nouveaux types d'établissements au titre de la réforme de l'éducation constitue un autre facteur ayant des incidences sur la relation de travail qui lie les enseignants à leur employeur et sur le statut d'emploi des enseignants. Ces dernières années, aux Etats-Unis, les *charter schools* (des écoles financées par des fonds publics mais entièrement gérées par des organismes privés) ont gagné du terrain sur les écoles publiques. Ces établissements sont caractérisés par des pratiques de gestion moins réglementées, des horaires de travail plus souples, une absence de sécurité de l'emploi pour les enseignants (qui sont généralement plus jeunes et moins expérimentés que leurs homologues exerçant dans les écoles publiques classiques) et, jusqu'à récemment, une absence de syndicats d'enseignants, voire une hostilité à leur égard. Des travaux de recherche ont montré que les enseignants exerçant dans les *charter schools* étaient plus enclins à quitter l'enseignement et à changer d'école que leurs homologues exerçant dans des écoles publiques dans leur ensemble, bien que certains chercheurs aient aussi attribué ce résultat à des facteurs liés aux caractéristiques des enseignants et des étudiants (pauvres et vivant en milieu urbain). L'un des résultats de ces travaux est particulièrement révélateur: les enseignants exerçant dans les *charter schools* quittent plus souvent leur poste faute de sécurité de l'emploi et en raison d'une charge de travail trop importante

⁴¹ *Ibid.*, p. 231.

⁴² C.K.-E. Lee et M.Y. Tan: «Rating Teachers and Rewarding Teacher Performance: The Context of Singapore», document présenté à la Conférence de l'APEC intitulée «Replicating Exemplary Practices in Mathematics Education», tenue à Koh Samui (Thaïlande) du 7 au 12 mars 2010; L. Steiner: *Using Competency-Based Evaluation to Drive Teacher Excellence: Lessons from Singapore* (Chapel Hill, NC, Public Impact, 2010), pp. 12 et 13.

⁴³ J. Medina: «Judge Rejects Teacher Tenure for California», dans *International New York Times*, 10 juin 2014.

ainsi que de difficultés sur leur lieu de travail ⁴⁴, autant de problèmes qui peuvent être atténués grâce aux conventions collectives, lesquelles n'existent pas dans la plupart des écoles de ce type. La souplesse sur le plan de la gestion et du lieu de travail ne s'est pas traduite par le licenciement des enseignants dont les résultats sont jugés insuffisants (l'une des raisons avancées pour expliquer leur succès), mais a plutôt donné lieu à des départs volontaires, qui ont porté préjudice à la fois aux écoles et à leurs élèves.

5. Coûts et avantages de l'association de différentes formes de relation de travail

Statut d'emploi et résultats d'apprentissage

- 49.** Les arguments avancés en faveur d'une plus grande souplesse en ce qui concerne le statut d'emploi des enseignants dans les pays en développement s'appuient en partie sur des éléments indiquant que la baisse des coûts résultant du recrutement d'enseignants contractuels, paraprofessionnels et communautaires est justifiée par les résultats des élèves formés par ces catégories d'enseignants, qui sont aussi bons, voire meilleurs, que ceux obtenus par les élèves formés par des enseignants ayant le statut de fonctionnaire ou engagés à titre permanent, lesquels bénéficient de programmes de formation initiale plus longs et d'une plus grande sécurité de l'emploi. Toutefois, des données provenant d'un certain nombre de pays vont dans le sens contraire. Au Togo, 60 pour cent des élèves de la deuxième année et 76 pour cent des élèves de la cinquième année de primaire sont encadrés par des enseignants ayant le statut de fonctionnaire, alors que 27 pour cent des élèves de la deuxième année et 9 pour cent des élèves de la cinquième année sont formés par des enseignants volontaires recrutés par les écoles communautaires, avec ou sans subventions publiques. Les résultats d'évaluation des écoliers révèlent que les élèves de cinquième année encadrés par des enseignants volontaires obtiennent de moins bons résultats que ceux formés par des enseignants qui ne sont pas volontaires, l'écart atteignant 18 pour cent ⁴⁵. Bien qu'elles ne soient pas totalement concluantes, certaines données provenant du Niger, pays qui a instauré il y a quinze ans une politique de recrutement d'enseignants contractuels, indiquent que le statut contractuel de l'enseignant a un effet négatif sur les résultats des élèves lorsque l'établissement scolaire ne dispose que d'enseignants contractuels et un effet plutôt positif lorsque l'enseignement est assuré par moins de 50 pour cent d'enseignants contractuels ⁴⁶.
- 50.** Dans le cadre des orientations préconisant d'accorder une plus grande attention aux systèmes d'évaluation des enseignants afin d'«écarter» (licencier) les enseignants dont les résultats sont jugés insuffisants ou que l'on estime incompetents, des chercheurs de la Banque mondiale citent des travaux de recherche effectués aux Etats-Unis dans le domaine de l'économie de l'éducation, d'où il ressort que le fait de cibler chaque année les 5 pour

⁴⁴ Center on Reinventing Public Education (CRPE): *Teacher Attrition in Charter vs. District Schools*, National Charter School Research Project (Seattle, WA, Université de Washington, 2010), pp. 1 à 3; D.A. Stuit et T.M. Smith: *Teacher Turnover in Charter Schools* (Nashville, TN, National Center on School Choice, Université Vanderbilt, 2010), pp. 1 à 3.

⁴⁵ Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN); ministère des Enseignements primaire, secondaire et de l'Alphabétisation (MEPSA) du Togo: *Rapport PASEC République Togolaise 2012. Améliorer la qualité de l'éducation au Togo: Les facteurs de réussite* (Dakar, Sénégal, PASEC, CONFEMEN, 2012), p. 71.

⁴⁶ République du Niger, 2014, *op. cit.*, p. 54.

cent ou plus d'enseignants dont les résultats sont jugés insuffisants en vue de les «désaffecter» peut avoir des retombées positives considérables sur l'apprentissage des élèves au fil des ans⁴⁷. D'autres chercheurs ont fait valoir que ces travaux de recherche (qui contiennent des résultats non étayés en ce qui concerne les systèmes d'évaluation des enseignants) et les mesures recommandées étaient contestables, du fait notamment de l'absence de références aux facteurs propres au système scolaire ou aux facteurs sociaux externes ayant des incidences sur l'efficacité des enseignants, à savoir: 1) les mauvaises conditions d'enseignement et d'apprentissage, auxquelles s'ajoutent la pauvreté des élèves et de leur famille, qui dissuadent les enseignants (et notamment de nombreux enseignants jugés «efficaces») de travailler dans des zones défavorisées, entraînant ainsi des taux élevés d'érosion des effectifs, une rotation du personnel qui dégrade les conditions d'apprentissage, ainsi que des coûts importants pour remplacer les enseignants ayant quitté leur poste; 2) le fait que certains enseignants sont chargés d'enseigner des matières qu'ils connaissent mal ou pas du tout, en raison de la pénurie d'enseignants dans des matières telles que les mathématiques et les sciences; 3) la pénurie aiguë d'enseignants qualifiés prêts à exercer dans des zones défavorisées avant même la mise en place du système de licenciement sélectif d'un certain pourcentage d'enseignants, de sorte qu'il est très improbable que les enseignants dont les résultats sont jugés insuffisants soient remplacés par des enseignants plus compétents; et 4) le manque général de soutien sous la forme de programmes d'initiation, de tutorat et de formation continue systématisés permettant aux enseignants de combler leurs lacunes en matière de compétences et de connaissances dans des environnements de travail difficiles⁴⁸.

51. Ces facteurs externes s'observent également lorsque l'on compare les écoles privées et publiques. Dans l'Etat d'Andhra Pradesh (Inde), 26 pour cent des élèves scolarisés dans les établissements privés sont issus des 40 pour cent de ménages les plus pauvres, contre 70 pour cent dans le public. Un tiers environ des enseignants des écoles publiques enseignent à des classes à niveaux multiples, contre seulement 3 pour cent des enseignants des écoles privées⁴⁹.
52. Toutefois, le recrutement d'enseignants contractuels dans les écoles privées, en particulier les écoles privées bon marché se trouvant dans des pays ou régions pauvres, qui donne généralement lieu au versement de salaires plus bas dans de tels contextes, peut se traduire par un meilleur rapport élèves/enseignant (REE), une réduction du nombre d'élèves par classe et une plus grande interaction des élèves et des enseignants, puisque le fait de verser des salaires plus bas permet aux écoles de recruter davantage d'enseignants. Ainsi, dans les écoles privées de certains quartiers de Nairobi (Kenya), on compte 15 élèves par enseignant, contre 80 dans les écoles publiques. Dans l'Etat d'Andhra Pradesh, en Inde, où le nombre d'enseignants contractuels ne cesse d'augmenter, 82 pour cent des enseignants corrigeaient régulièrement les exercices donnés aux élèves, contre seulement 40 pour cent dans les écoles publiques. Toutefois, dans cet Etat, les résultats obtenus par les élèves des écoles privées ne sont que légèrement supérieurs à ceux des élèves des écoles publiques⁵⁰.

⁴⁷ B. Bruns et J. Luque, *op. cit.*, p. 36, citent notamment comme référence E. Hanushek: «The economic value of higher teacher quality», dans *Economics of Education Review*, vol. 30, n° 3, juin 2011, pp. 466 à 479.

⁴⁸ K. Futernick: «Incompetent Teachers or Dysfunctional Systems?», dans *Phi Delta Kappan*, oct. 2010, vol. 92, n° 2, pp. 59 à 64.

⁴⁹ UNESCO, 2014, *op. cit.*, p. 33.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 272 et 273.

53. Puisque le recrutement d'enseignants contractuels semble s'institutionnaliser, s'inscrire dans la durée et devenir la règle dans un grand nombre de pays pauvres d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, il est également possible que la formation initiale ou continue des enseignants s'améliore au fil des ans. La nouvelle stratégie nationale adoptée par le Niger en matière d'éducation (en 2014), qui préconise une augmentation du recrutement d'enseignants contractuels, constitue un bon exemple à cet égard. La stratégie nationale met aussi en avant une réorientation des pratiques de recrutement de ces enseignants contractuels, qui doivent être dorénavant recrutés parmi les sortants des écoles normales d'instituteurs, dont le nombre et les capacités d'accueil devraient augmenter à l'avenir. De plus, au titre d'un programme mis en œuvre en 2012 et qui devrait être prolongé, les enseignants contractuels recrutés par des établissements d'enseignement secondaire à l'issue de leurs études universitaires bénéficient au minimum de 21 jours de formation avant leur affectation en classe⁵¹. Ces dernières années, d'autres pays de la région comme le Sénégal ont entrepris des réformes dans ce sens à mesure que les inconvénients du recours à des enseignants ne disposant pas de la formation et des qualifications nécessaires se font jour, sans pour autant renoncer au recrutement d'enseignants contractuels, qui constitue un élément central de la politique concernant les enseignants.

6. Autres changements découlant de l'évolution de la relation de travail

Sécurité sociale

54. Comme nous l'avons indiqué précédemment (section 3), les enseignants contractuels perçoivent un salaire ne représentant qu'un tiers à un huitième de celui des enseignants ayant le statut de fonctionnaire ou un statut équivalent et, très souvent, ne bénéficient pas de prestations de sécurité sociale, malgré les politiques adoptées ces dernières années pour améliorer leurs conditions de travail. A titre d'exemple, au Kenya, les enseignants d'écoles privées bon marché de certaines circonscriptions scolaires engagés en tant qu'enseignants contractuels ne bénéficient pas des prestations de retraite et d'assurance-maladie auxquelles ont droit les enseignants exerçant dans des établissements publics⁵². Si de nombreux enseignants contractuels du secteur privé bénéficient de ces prestations, financées conjointement par les employeurs et les enseignants comme c'est le cas dans le secteur public et faisant généralement partie de tout accord négocié entre les syndicats et les employeurs, les garanties ne sont néanmoins pas accordées automatiquement et ne sont pas les mêmes pour tous, malgré les normes internationales adoptées à ce sujet. Le Japon est l'un des pays qui, depuis plusieurs dizaines d'années, assure la parité entre les enseignants du secteur public ayant le statut de fonctionnaire et les enseignants contractuels du secteur privé, bien qu'ils relèvent de régimes différents. Aux Etats-Unis, les enseignants du secteur privé bénéficient également d'une couverture de sécurité sociale fournie par leur employeur⁵³.

⁵¹ République du Niger, 2014, *op. cit.*, pp. 18 et 23.

⁵² UNESCO, 2014, *op. cit.*, p. 273.

⁵³ BIT, 2012, *op. cit.*, pp. 203 et 212.

7. Résumé et perspectives

- 55.** Les données disponibles en ce qui concerne le statut d'emploi des enseignants révèlent que les systèmes éducatifs d'une grande majorité de pays et de régions continuent de recruter la plupart des enseignants sur la base de contrats de fonctionnaires ou d'agents de la fonction publique qui assurent à ces derniers un statut permanent dès lors qu'ils ont obtenu les qualifications professionnelles nécessaires et achevé leur période d'essai. La grande majorité des pays à revenu intermédiaire ou élevé continuent de préférer l'emploi permanent à plein temps (qui concerne plus de 80 pour cent des enseignants) à l'emploi contractuel de durée déterminée, bien que certains signes portent à croire que ce dernier gagne du terrain; en effet, plusieurs pays emploient à présent un nombre significatif d'enseignants sur la base de contrats à durée déterminée courant sur plusieurs années. Les pays d'Afrique et d'Asie à faible revenu confrontés à de fortes pénuries d'enseignants, à la réduction des investissements dans l'éducation ou à des difficultés budgétaires recrutent de plus en plus d'enseignants contractuels pour une durée déterminée allant de un à trois ans. Même si la majorité de ces enseignants n'ont aucun mal à faire renouveler leurs contrats, leur statut d'emploi d'une année sur l'autre est plus précaire que celui de leurs homologues permanents ou titularisés exerçant dans le secteur public. Bien qu'il ne représente toujours qu'une part relativement faible de l'emploi total des enseignants, l'enseignement privé progresse, entraînant avec lui une augmentation de la proportion d'enseignants du préprimaire, du primaire et du secondaire employés sur une base contractuelle n'offrant que peu ou pas de sécurité de l'emploi d'une année sur l'autre, sauf dans les cas où la législation nationale du travail ou des conventions collectives spécifiques prévoient des dispositions à cet égard. De manière générale, l'enseignement bénéficie toujours d'une grande stabilité de l'emploi, qui s'affaiblit cependant dans de nombreuses régions pour diverses raisons.
- 56.** Les motifs d'ordre économique et budgétaire sont l'un des principaux moteurs de cette évolution. Les difficultés auxquelles ont fait face de nombreux pays à revenu élevé au cours des cinq années qui ont suivi la crise financière de 2008 ne se sont apparemment pas traduites par un affaiblissement généralisé des garanties d'emploi dans le secteur public (dans la plupart des pays de l'OCDE, l'emploi à titre permanent s'est accru ou est resté stable au cours de cette période). Elles ont néanmoins eu pour effet un gel des recrutements et, très probablement, un accroissement du nombre d'enseignants débutants ou d'enseignants non permanents ou non titularisés contraints de quitter l'enseignement, au moins provisoirement. En outre, dans certains pays à revenu intermédiaire ou élevé, le pourcentage d'enseignants employés à temps partiel de manière non volontaire est assez élevé. En moyenne, la moitié des enseignants à temps partiel déclarent qu'ils n'ont pas la possibilité de travailler à plein temps, ce qui donne une indication de la fragilité de l'emploi à l'heure où les dépenses publiques sont soumises à une forte pression. Pour ces mêmes motifs d'ordre économique et budgétaire, beaucoup de pays à faible revenu d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale et de régions de l'Inde ont dû réduire fortement le nombre d'enseignants ayant le statut de fonctionnaire (et aussi d'enseignants engagés par les communautés dans les pays africains, qui bénéficient généralement d'une forme ou d'une autre d'appui de la part des pouvoirs publics), au profit d'enseignants contractuels n'ayant pas ce statut. Dans certains pays d'Afrique francophone, entre 50 et plus de 80 pour cent des enseignants sont recrutés et employés sur la base de contrats renouvelables, et le recrutement de nouveaux enseignants ayant le statut de fonctionnaire est gelé ou restreint. Cette évolution est particulièrement marquée dans les Etats ou régions fragiles de pays touchés par des situations de conflit ou d'urgence.
- 57.** Le niveau de compétence professionnelle et les conditions de travail des enseignants dans les pays à faible revenu ont pâti de ces mesures. Malgré l'élaboration de recommandations internationales visant à renforcer le niveau de compétence professionnelle et l'efficacité des enseignants afin d'améliorer les acquis d'apprentissage et malgré l'adoption de

certaines politiques nationales modestes allant dans le sens d'une meilleure formation préparatoire et d'un renforcement du perfectionnement professionnel continu, ces deux modes de formation à l'intention des enseignants contractuels en Afrique et en Inde restent embryonnaires dans le meilleur des cas et ne sont souvent pas accessibles à un grand nombre de ces enseignants. Les salaires moyens ont chuté, entraînant une baisse de la motivation et une augmentation des problèmes de recrutement et de fidélisation des enseignants. En dépit du recrutement d'un grand nombre d'enseignants contractuels en Afrique, le rapport élèves/enseignant, et donc le nombre d'élèves par classe, reste beaucoup trop élevé, alors même que le fort taux de natalité et le nombre croissant d'élèves scolarisés continuent d'exercer une forte pression sur des systèmes éducatifs qui s'efforcent d'atteindre l'objectif d'un accès à l'enseignement de base, au minimum, pour tous.

- 58.** L'évolution de la relation de travail qui lie les enseignants à leur employeur découle également des mesures prises dans le cadre de réformes de l'enseignement fondées sur le principe selon lequel il est nécessaire et souhaitable de faire des compromis au sujet des garanties en matière de titularisation ou d'emploi dans la fonction publique afin d'assurer une éducation de meilleure qualité pour tous. L'évaluation des enseignants à l'aune de leurs performances et, depuis peu, les contestations directes de la titularisation sur le plan juridique, au nom d'une plus grande efficacité des enseignants et d'une plus grande équité en faveur notamment des élèves défavorisés, menacent la titularisation des enseignants du secteur public aux Etats-Unis. Dans certains pays d'Amérique latine, les demandes visant la suppression ou la réduction des garanties d'emploi permanent s'inscrivent dans une logique similaire, même si, pour l'heure, elles n'ont eu que peu d'incidences. Les mêmes arguments ont été avancés pour justifier le recrutement d'enseignants contractuels à grande échelle en Afrique et en Asie.
- 59.** Paradoxalement, peu d'éléments permettent d'établir de manière claire que l'affaiblissement de la sécurité de l'emploi pour les enseignants du secteur public dans des pays à revenu élevé tels que les Etats-Unis ou l'augmentation du nombre d'enseignants contractuels en Afrique et en Asie permettront d'améliorer l'enseignement. Aux Etats-Unis, le taux d'érosion des effectifs de jeunes enseignants a atteint des proportions considérables (40 pour cent d'entre eux, voire plus, devraient quitter l'enseignement au cours des cinq premières années d'exercice); conjuguée à la dégradation des conditions d'enseignement, notamment dans les zones urbaines défavorisées, l'évolution vers un affaiblissement de la sécurité de l'emploi et une diminution de l'autonomie professionnelle risque d'accélérer cette tendance. Cette instabilité a des coûts très élevés en matière de ressources humaines comme sur le plan pédagogique. Les coûts cachés d'une plus grande flexibilité de l'emploi dans le secteur de l'éducation n'ont pas encore été pleinement évalués.
- 60.** La privatisation et les pressions exercées par certains partenaires de développement extérieurs sont des facteurs supplémentaires de l'accroissement de la flexibilité de l'emploi. Les offres d'enseignement du secteur privé représentent une part croissante des offres totales d'enseignement, en raison des préoccupations concernant l'accès, l'égalité et la qualité. Dans la mesure où cet accroissement de l'offre du secteur privé vient compléter – et non remplacer – le renforcement des garanties en matière de sécurité de l'emploi dans le secteur public, son impact direct sera minime. Néanmoins, l'augmentation du nombre d'enseignants contractuels dans le secteur privé pourrait à long terme – si ce n'est déjà le cas – mettre en péril les fondements de la stabilité de l'emploi en tant que facteur de l'accès à l'éducation et de la qualité de l'enseignement, sauf dans les pays où les politiques mises en place continuent de mettre en avant le fait que des enseignants de grande compétence, professionnels et employés dans le secteur public constituent l'épine dorsale de systèmes hautement performants. Les pressions exercées par certains partenaires de développement internationaux sur les politiques de nombreux pays pauvres afin que les enseignants permanents soient remplacés par des enseignants contractuels à bas coût,

insuffisamment formés et peu motivés – associées à des prêts dans le domaine de l'éducation dont ces pays ont grandement besoin – ont en tout état de cause déjà contribué à y réduire la sécurité de l'emploi.

- 61.** L'évolution à laquelle nous avons assisté ces dernières années donne à croire que l'emploi d'enseignants permanents et titularisés continuera de reculer ces prochaines années sous l'effet des pressions croissantes exercées par de nombreux facteurs de changement dans la pratique de l'éducation et de l'enseignement. Les principaux facteurs seront probablement d'ordre financier et liés à la performance. Si l'importance des facteurs d'ordre financier ne peut être négligée, ceux qui sont liés à la performance et qui accordent prétendument la priorité aux questions de qualité et d'équité de l'éducation plutôt qu'à la sécurité d'emploi des enseignants, tout en ignorant les indications selon lesquelles de telles politiques vont tout à fait à l'encontre des objectifs de l'enseignement de base, pourraient constituer la principale ligne de faille des politiques de l'éducation à l'avenir. En résumé, l'accroissement ou l'affaiblissement de la sécurité d'emploi des enseignants, définie par la relation de travail qui les lie à leur employeur, dépendra du choix entre un plus grand niveau de compétence professionnelle sous toutes ses formes ou une responsabilisation accrue en matière de résultats.

Annexe I

Table 1. Percentage trends in civil service, non-civil service (contractual) and community-engaged teachers, selected African countries, 2006–11

Category	Benin		Cameroon		Guinea-Bissau		Togo	
	2006	2009	2007	2011	2006	2010	2007	2011
Civil servants	44.6	36.7	37.4	17.2	70.7	66.5	49	44.3
Non-civil service	19.1	41.3	28.5	65.2	29.3	31.2	15	23.7
Community	36.3	22.0	34.7	17.7	0	2.2	36	32.0

Annexe II

Country case studies

A. Africa

Uganda

Management and provision of education in Uganda is largely the responsibility of local governments. The central Government through the Ministry of Education and Sport (MOES) maintains responsibility for policy formulation, teacher training and curriculum development standards and examinations.

Estimates in 2010 put the number of primary and secondary teachers at more than 265,000, with another 20,000 in pre-primary centres (2011). Teachers in private schools represented 31 per cent of primary and 68 per cent of secondary teachers; the percentage of private pre-primary teachers is assumed to be 100 per cent, the same as the percentage of enrolments in private institutions. Almost all teachers in government primary schools were judged to be qualified to national standards but more than a third of private primary teachers were considered under-qualified. In secondary schools, 6 per cent of government-employed teachers and 21 per cent of privately employed teachers were estimated to be under-qualified in 2010. Uganda invested 3.3 per cent of its GDP in education in 2012, below the average of most low-income countries. Public expenditure on education represented 15 per cent of total government expenditure while recurrent expenditure on education (from which teacher salaries are financed) has fallen in the last decade to 19 per cent of government recurrent expenditure, also below other low-income countries. Teacher salaries now represent 85 per cent of recurrent expenditure in primary education. Teacher education expenditure has been particularly hard hit, falling by more than half in the period 2003–11 (Uganda MOES/UNESCO IIEP–Pôle de Dakar, 2014; UNESCO, 2014; UNESCO–UIS, 2014).

Teachers in Uganda undergo state-approved training and are registered or licensed (up to a maximum of six years if not properly trained) by the MOES under The Education Act 2008. Confirmation of appointment occurs after an initial probationary period of six months and successful appraisal or extension for another six months depending on performance. If no confirmation after the second probationary period, appointment is terminated. Procedures exist to appeal a government decision not to register, to license, to deregister or to remove a teacher from the roll of licensed teachers, as well as to restore individuals to registered or licensed status. There is no information on the percentage of would-be teachers who fail to achieve teacher confirmation, but given the acute teacher shortage, it is not likely to be very high. District Service Commissions appoint public primary school teachers while the centralized Education Service Commission appoints public secondary teachers. Private sector teachers are engaged directly at the school level by the board of governors or management committees. Once confirmed, public school teachers are permanently employed and pensionable. Private school teachers are employed on a contractual basis, sometimes without written offers. Public and private teachers are both subject to the conditions laid out in the prevailing education legislation (GoU, 2008; Wajega, 2014).

Uganda's Education Sector Strategic Plan (ESSP) was revised in 2007 with the objective among others to increase the attractiveness of the teaching profession through the introduction of a new career ladder for teachers and school administrators as part of the scheme of service along with differentiated salaries according to status. However, the new scheme of service does not appear to have significantly altered the relatively flat career structure for teachers. The Government adopted a plan to increase teacher salaries by 50 per cent over the period 2012–15 (the great majority of primary teachers earned between 275,000–320,000 Ugandan shillings/month in 2011, approximately \$100–120) but the plan has not been fully implemented. The public service wage bill remains constrained and recruitment has fallen far behind the explosive growth of enrolments. The officially set nationwide pupil–teacher ratio (PTR) is 57:1. This is the threshold for new recruitment (over 57 students per class, a school is authorized to request an additional teacher), but half of the districts have PTRs that exceed 60:1 in government schools. With 2011 teacher attrition rates of 4 per cent in government primary schools (an estimated 4.5 per cent in private) and 5 per cent in secondary schools (5.5 per cent in private) as many as 10,000 teachers leave the profession each year in a system that already faces considerable shortages. The number of graduates from teacher

education programmes is not sufficient to cover the numbers of primary teachers leaving but reportedly more than sufficient to cover the secondary teacher attrition even with enrolment increases (Uganda MOES/UNESCO IIEP–Pôle de Dakar, 2014). The heavier demand for places in secondary teacher education programmes may reflect the much higher salaries, up to double those of primary teachers.

A principal reason for attrition and difficulties in recruitment derives from teacher job dissatisfaction related to low salaries generally and poor housing, social service and professional development opportunities in rural areas especially. Half or more of teachers in recent surveys of primary school teachers and female teachers reported low or very low satisfaction with teaching jobs. Dissatisfaction with low salaries compared to other civil servants (although comparisons suggest that teachers are paid as much if not slightly more than equivalent civil servants) and non-teaching private sector jobs affected more than half of surveyed teachers. The lack of housing, transport and other allowances as incentives for work in rural areas is generally reported and targeted along with personal insecurity as major factors in relatively low levels of female teacher recruitment and retention in rural areas (more than half of female teachers report being obliged to walk or cycle several kilometres to and from school each day, with significant impact on classroom time management and absenteeism). Job dissatisfaction tends to increase with higher qualifications, age and more experience, and may explain retention difficulties suggested by attrition rates. More than 80 per cent of primary school teachers in a 2012 survey responded that they would like to leave teaching for administrative jobs in education or private sector jobs within the next two years. One survey of female teachers suggested that conditions are poorer in private schools but the evidence is not conclusive, nor is there other evidence that the reduced job security derived from renewable contracts in private schools has significantly affected employment, salaries or other conditions (Uganda MOES/UNESCO IIEP–Pôle de Dakar, 2014; Uganda MOES and UNICEF, 2012; Wajega, 2014).

In summary, significant changes in employment relationships are not evident in Uganda, although private school teachers, of which the majority in secondary education, have less job security than public sector counterparts. The employment conditions and the status of Ugandan teachers are generally low, in greater part due to the low levels of national and government resources invested in education and therefore teacher education, salaries and benefits than flexibility in contractual arrangements.

French-speaking countries: Chad, Benin

Chad

Education is nominally the responsibility of the central Government in Chad, but in reality the majority of pupils attend community schools financed by the communities, which represented 52 per cent of all schools nationwide in 2011, urban and rural areas combined. Private religious and secular schooling is limited (7 per cent nationwide), is almost exclusively in urban areas and financed entirely by families. The number of primary and secondary teachers was reported to be 45,000 in 2011, plus less than 1,000 in pre-primary centres. Women represented a mere 15 per cent of primary and 7 per cent of secondary teachers. An estimated 70 per cent of teachers in the country are “community” teachers (*mâtres communautaires*) who are partially financed by the community, partially by government funds. The percentage appears to have increased over time, a 2003 estimate putting the number at 62 per cent. In addition to community schools, these teachers work in public (40 per cent of teachers in 2010) and private schools throughout the country. Chad invested 3.2 per cent of its GNP (public expenditures) on education in 2011, with public expenditure on education representing 11.8 per cent of total government expenditure, both figures among the lowest of low-income countries (CONFEMEN and MEPEC, 2012b; UNESCO, 2014; UNESCO/IIEP, Pôle de Dakar, 2014).

The large percentage of community teachers receive minimal pre-service training, ranging from 45 to 75 days for the three categories. Fifty per cent are subsidized by the Government, with the intention in the future to “upgrade” community teachers to contract teachers. Approximately 3,000 teachers are educated annually in government training programmes but most do not find jobs in the civil service. Rather they become community teachers, mostly in urban areas, until a civil service post opens up. More than 20 per cent of community teachers in 2010 possessed the government organized training diplomas (CONFEMEN and MEPEC, 2012b).

Employment terms and teaching/learning conditions in Chad are poor. Monthly community teacher salaries (2010) ranged from 11,000 to 27,000 FCFA (approximately \$22–54). Especially in urban areas their salaries may be covered partially or wholly by families. Civil service teachers earned 64,000–86,000 FCFA in 2010, approximately \$125–170. The estimated PTR in primary schools is 63:1, well above the official standard of 50:1 and one of the highest in sub-Saharan Africa, whereas in lower secondary education it is 44:1 and in secondary education as a whole 32:1. These averages no doubt translate into wide disparities by region, not to mention effective class sizes and quality of learning, since given the high percentage of minimally trained community teachers, the nationwide ratio of primary pupils to trained teachers is 101:1. Provision of teaching materials and infrastructure is also poor. Partly as a result, approximately 50 per cent of primary school pupils in rural areas are in multi-grade classes. Demotivation of teachers appears high based on reports that 50 per cent of all teachers would like to change schools. Teacher absenteeism averages two days per month but there is no information on the reasons for such absenteeism (CONFEMEN and MEPEC, 2012b).

Despite the high rate of pupils who fail to complete primary school – less than four in ten – the 2012 CONFEMEN report on education in Chad contends that community teachers are no less effective than regularly trained teachers measured by pupils’ standardized French and mathematics test results. However, the great mix of teachers by training and employment status, ranging from minimally trained community teachers of only 45 days to those trained in government programmes but engaged as community teachers, blurs the picture. The greater recognition of community teachers and improvements in salaries in recent years has steadily attracted a greater percentage of young people with a high school diploma (*baccalauréat*) who cannot obtain civil service jobs but view a community teacher’s position as a springboard to public service employment. The CONFEMEN report, however, places more weight on pupil success derived from teachers who have undergone at least a few days of professional development within the last two years, reportedly three-quarters of surveyed teachers. High rates of multi-grade teaching in rural areas do not appear to negatively affect learning results, one explanation being that most of these classes have much lower class sizes, in the range of 40 pupils per teacher (CONFEMEN and MEPEC, 2012b; UNESCO, 2014).

In sum, teachers in Chad have a high rate of non-permanent status as community teachers, low levels of initial education with minimal continual professional development, poor teaching and learning conditions, and despite government subsidies in recent years to help improve salaries, extremely low salaries. A major, no doubt the principal, contributing factor is the extremely low level of public sector investment in education, which cannot be offset by private sector contributions given the low average income of most families. Teacher motivation appears low but the lack of formal sector employment opportunities continues to encourage young people to seek even minimalist, community teacher training and status in hopes of securing permanent, public sector jobs. The poor level of learning results in the country would appear to be due more to the “disinvestment” in education than the contractual status of teachers.

Benin

Education is principally the responsibility of the national Government. Private education has nevertheless grown since 1999 to 16 per cent of primary and 19 per cent of secondary education enrolments (2011); the Government projects a further increase in secondary schools by 2020 accompanied by public subsidies in the order of 10–15 per cent per student. There were an estimated more than 49,000 pre-primary and primary teachers in Benin in 2012, of which 70 per cent females in pre-primary and merely 21 per cent in primary. A 2010 estimate put the number of general secondary teachers at more than 38,000, of which women represented approximately 7 per cent. The percentage of women teachers are among the lowest percentages in the world. Benin invested 5.4 per cent of its GNP (public sector) in education and spent 25–29 per cent¹ of total government expenditure on education in 2010, both figures well above the average for sub-Saharan African countries. At the same time, households in Benin contributed by one estimate over 50 per cent of the total national recurrent education expenditures in primary and secondary schools, also among the highest in sub-Saharan Africa (*Equipe nationale du Bénin*, UNESCO – IIEP Pôle de

¹ The estimates vary between UNESCO, UNESCO-UIS and IIEP, Pôle de Dakar figures.

Dakar, 2014; ministères en charge de l'éducation, République du Bénin, 2013; UNESCO, 2014; UNESCO/IIEP, Pôle de Dakar, 2014; UNESCO–UIS, 2014).

Permanently employed civil service teachers comprised a small minority of all teachers in Benin in 2010, representing 16 per cent of pre-primary, 36 per cent of primary and only 4 per cent of secondary teachers. Contract teachers formed the large majority of pre-primary and primary teachers, and a sizeable number of those employed in secondary schools, while temporary teachers (*vacataires*) were the overwhelming majority of secondary school teachers (76 per cent). Private schools are staffed entirely by contract, community or temporary teachers. Since 2007, the Government has implemented a policy of converting locally recruited community and contract teachers into contract teachers employed by the Government, although several thousand remain officially or unofficially declared community teachers. The policy has led to more contract teachers with greater job security than previously offered as a community teacher, but at the expense of permanently employed civil service teachers whose number is declining because of a recruitment freeze, to the point that more than 70 per cent of primary schools have none or less than 50 per cent of these teachers. The academic and professional standards of teachers recruited as locally contracted or community teachers is also very low (BREDA/Pôle de Dakar; République du Bénin, 2011; Equipe nationale du Bénin, UNESCO – IIEP Pôle de Dakar, 2014; ministères en charge de l'éducation, République du Bénin, 2013).

Remuneration of teachers varies considerably by employment status. A substantial salary increase of 25 per cent was accorded to civil servant and government-employed contract teachers in 2008 as part of efforts to upgrade teachers' status, and further improvements in salary scales were made in 2010–11. In 2010, qualified civil service primary school teachers earned an average of 3.4 million CFA/year (approximately €5,200), whereas qualified civil service secondary teachers earned 4.3–4.7 million CFA/year (€6,600–7,200).² However, the large number of contract teachers in primary schools were paid approximately 50 per cent or less that of civil service teachers (the locally recruited community teachers still waiting upgrading to contract status received considerably less – 12 per cent of civil service salaries) whereas the overwhelming majority of temporary teachers in secondary schools earned 10 per cent or less that of civil service teachers (for part-time work, amount not specified). These wide disparities are used as evidence by external reviews of Benin's education system to show the high cost of civil service teachers (9–12 times GDP per capita) compared to contract and temporary teachers (one to six times GDP) and the essential place of the latter in keeping down education's costs. Teacher salaries altogether represent more than 90 per cent and 80 per cent of recurrent expenditures at primary and secondary level respectively (BREDA/Pôle de Dakar; République du Bénin, 2011; Equipe nationale du Bénin, UNESCO – IIEP Pôle de Dakar, 2014; ministères en charge de l'éducation, République du Bénin, 2013).

Teaching/learning conditions in the country are relatively low. The average PTR in primary schools was 46:1 (2011), 52:1 in lower secondary and 47:1 in upper secondary (2010) with the Government targeting only slight reductions in these ratios by 2015 given the recruitment difficulties. National averages hide disparities among schools: nearly 25 per cent of primary schools have an average PTR of 60:1 or higher, one sign of wide malfunctioning of teacher deployment. In terms of infrastructure, less than 40 per cent of primary schools were judged to have all of their classes in an acceptable state. The poor salaries of temporary and contract teachers and generally poor conditions have led to cyclical strikes in schools in recent years, sometimes lasting up to three months and causing by one estimate the loss of nearly half of mandated classroom teaching time in public schools (reportedly less in private schools but there are no statistical comparisons available). Teaching time lost to strikes has reached the point that the Government has made enhanced social dialogue with the many teachers' unions in the country a major component of its revised education sector plan to reduce the frequency and impact of strikes on learning time. Absenteeism is also due in large part to teacher illness (HIV, malaria) and poor salary management. There is no recent data, however, to indicate if teacher dissatisfaction recorded some years ago (one third of primary school teachers would not choose again to become teachers) has changed (BREDA/Pôle de Dakar; République du Bénin, 2011; Equipe nationale du Bénin, UNESCO – IIEP Pôle de Dakar, 2014; ministères en charge de l'éducation, République du Bénin, 2013).

Education results are poor overall though apparently improving according to one government report. Only 56 per cent of primary school pupils managed to reach the last grade in 2010, a

² Average exchange rate of €1 = CFA655.

significant decline since 1999 (UNESCO estimates). The majority of primary school pupils do not have the minimum reading and mathematics levels according to a 2011 survey. However, the Government's revised education sector plan of 2013 reported the primary school completion rate had improved by 2012 to 71 per cent and to 66 per cent in secondary schools, attributed to a progressive reduction in grade repetition, the conversion of local community teachers to government-employed contract teachers and decisions to hire only qualified teachers beginning in 2008, whatever their contractual status. Even a three-month training programme has been shown to improve primary pupil results as has the obtention of a secondary education degree (*baccalauréat*) compared to lower secondary diploma (BEPC). The percentage of qualified teachers has increased slightly in recent years but remains low, according to government estimates 50 per cent of all teachers in primary and 27 per cent in secondary education. However, there is wide disparity in distribution even of those qualified: one half of primary schools are staffed with teachers having between 0–50 per cent of teachers without a government-recognized qualifications standard to teach. Teacher training programmes, public and private, do not have the capacity to meet demand for initial or professional development needs (BREDA/Pôle de Dakar; République du Bénin, 2011; ministères en charge de l'éducation, République du Bénin, 2013; UNESCO, 2014).

In sum, civil service teachers in Benin are a small minority of the total and declining. The contract teachers employed in a majority by the Government in primary schools have more job security than community teachers but both earn much less than civil service teachers, as do the contract and part-time temporary teachers in secondary schools. The government strategy, encouraged by development partners, appears to be to freeze further civil service recruitment but to upgrade the qualifications and hopefully the performance of the non-civil service staff, most of whom are unqualified to national standards. At the same time, the teacher training capacity is inadequate. Despite the massive shift to contract and temporary teachers in recent years, teaching and learning conditions and education results are poor and not substantively improving.

B. Latin America

Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay

Education in **Argentina** is the responsibility of the states. Teachers in public schools are permanent civil servants and maintain that status as long as they meet applicable performance standards. Job security is in principle guaranteed by law for contract teachers in private schools who are detached or assimilated into the public service (though not retirement benefits). Firing is subject to a determination of "just cause", including for performance reasons. Decisions on contract renewal of other private school teachers is subject to unilateral decision by the school employer. There is no information available on the frequency of job instability in the country's private schools.

Education in **Brazil** is the responsibility of states and municipalities. Although public school teachers are guaranteed job security as public servants following a probationary period of three years, those working for publicly organized education foundations are subject to the federal Labour Code and not guaranteed tenure, nor in practice are private school teachers whose employers have a large degree of autonomy in fixing employment conditions. A collective agreement covering private school teachers in Rio de Janeiro does require notice by 31 December of a school year if a teacher's contract will not be renewed. According to a national household survey (2009) 54 per cent of all basic education teachers, public and private, were employed in schools with statutory guarantees on their employment, 23 per cent were contract teachers under the Labour Code and 23 per cent were temporary teachers of various kinds. Private sector teachers were estimated at 21.4 per cent in 2012.

Public school teachers in **Paraguay** are confirmed as civil servants after a year of probation, but the decision is taken by the Ministry of Education based on a performance evaluation which may be used to deny confirmation.

Public school teachers in **Uruguay** are civil servants. Primary teachers are permanently attached to their schools, but a certain kind of job flexibility exists for secondary teachers based on their position in the career structure, which determines the number of weekly teaching hours they are guaranteed and whether they can work all of these hours in one school. If not, they are obliged to teach in another school(s), creating in effect multiple jobs and instability in teaching assignments in the course of the year and from year to year. Private schools engage contract teachers whose contracts may be renewed solely at the discretion of the school director. (Perazza, 2014.)

C. *Asia and the Pacific*

India

Education in India is the responsibility of states and localities in the world's largest federalized education system. An estimated 8.3 million primary and secondary teachers were employed nationwide in 2011. The number of pre-primary and private teachers at all levels is not known. Female teachers represented just over 40 per cent of all teachers in secondary education. In the same year, pupil/teacher ratios (national headcount estimates) were 35:1 in primary and 26:1 in secondary schools, although in such a large and diverse country, these ratios and the effective class size averages vary widely. In 2012, public (government) investment in education represented an estimated 3.6 per cent of GDP (UNESCO–UIS, 2014).

Teachers are divided into civil servant and contractual teachers (also known as “para-teachers”), the latter category having greatly expanded in recent years. Based on UIS data, Fyfe (2007: 5–6) estimated the number at around 500,000 in 2005 and growing, with considerable diversity among the states. Further estimates in 2010 put their number at 30 per cent of all public school teachers in India (Muralidharan and Sundararaman, 2013: 1). The increase has been driven by decentralization, which devolved teacher recruitment responsibilities to local and school administrations, encouraged also by national education policies encouraging greater use of para-teachers as a low-cost solution for teacher shortages, not just in remote and difficult areas. The policies were based in no small part on the reported absenteeism, lack of motivation, effectiveness and accountability to learners, parents and community of public school teachers whose civil service status, essentially tenure guarantees and lack of performance-related pay, was judged to be the main factor.

The conditions for contractual teacher recruitment have changed little if at all in recent years. The minimum qualification requirement is a secondary school diploma (with lower exceptions reported in some remote areas), the same as with civil-service teachers, but contractual teachers undergo far less training than the two-year requirement for civil service teachers. Recruitment criteria often specify a certain age category (18–35 years old), include reservations by caste and gender and rank candidates according to secondary school grades. Whether recruited from the locality or not depends on the state. Contracts by the employer (district, municipal or village administration) are renewable annually (in one state the initial contract is three-year renewable) depending on performance, though the lack of anything more than a pro forma appraisal system in most schools and localities, combined with little sense of responsibility for contractual teacher management on the part of village or school administration means that renewal is generally automatic. Contract teachers are paid between one fourth and one fifth the monthly salary of civil service teachers (up to one half in some urban areas) (Fyfe, 2007: 7; Goyal and Pandey, 2009a: 2, 4, 10; Muralidharan and Sundararaman, 2013: 1, 23–24).

World Bank commissioned research (Goyal and Pandey, 2009a: 6, 9–11; Muralidharan and Sundararaman, 2013: 1, 7, 20) in several large states – Andhra Pradesh, Madhya Pradesh and Uttar Pradesh – showed that contract teachers were younger, a higher percentage were female, were more likely to be from the village in which they taught, had fewer years of experience, less education and were less likely to have any pre-service training. They reportedly demonstrated higher effort and in at least one state resulted in better student performance, especially for the first grade of primary schools and remote area pupils, had higher presence (less absenteeism) in classrooms and schools as well as engagement in teaching activity compared to civil service teachers. Yet only one third of contractual teachers were actually teaching when surveyed in some states, not much higher than civil service teachers, and their reported greater effort diminished after the first contract renewal in two of the states. The better learning outcomes reported in one state were due as much to lower pupil–teacher ratios. Analysis of the research results has raised questions about the potential negative impact of low levels of training, salaries and professionalism on decisions by more qualified teacher candidates to enter teaching, but as with many such studies, the long-term impact does not figure among the concerns other than to suggest that better appraisal and career structures could be constructed that would permit the hiring of even more low-cost contract teachers, improving learning outcomes without reducing teacher professionalism.

Separate studies of differences between public and private schools in states of India (Goyal and Pandey, 2009b: 22–23; Muralidharan and Sundararaman, 2013: 1, 23–24) recorded similar differences in teacher profiles and learning outcomes: private school teachers (presumably all of whom are contractual teachers, though this is not clear), were younger, had more general education

but were less well-trained and less experienced than regular (civil service) teachers in government schools and were paid between one seventh and one eighth of government teachers. Private schools were nevertheless found to have better scores on standardized (multiple choice) tests, but much of the difference could be attributed to lower teacher-pupil ratios in private schools (one third those of public schools due to the much lower salaries allowing for more teacher hiring), and the type of students attending private schools (from more educated, higher caste families). Although on the surface performing better, private schools and the teachers that staffed them still had learning outcomes below the national minimum standards for learner competencies, suggesting that overall teachers and schooling in the largely rural areas of the surveyed states were extremely poor, a reflection as much on overall low teacher professionalism as differences in teacher contractual relationships or type of school.

Indonesia

In 2011 Indonesia had 3.7 million teachers in pre-primary, primary and secondary schools, public, private and religious (Islamic). Female teachers represented 98 per cent of the pre-primary staff, 64 per cent of primary teachers and 54 per cent of secondary teachers (UNESCO, 2014a: table 8). Teachers have civil service or temporary, school-based contract status.

A comprehensive Teacher and Lecturer Law (the Teacher Law) was adopted in 2005 that was meant to substantially reform and improve teacher education, recruitment, management and development with a stated goal of enhancing the quality of the education system, one of the world's largest. Among its features are:

- a definition of teaching as a profession, requiring competencies of teachers in four areas (pedagogic, personal, social and professional);
- the incorporation of these competencies into national teacher standards;
- a teacher certification process based on a minimum four-year degree that is supposed to lead to certification of all teachers once obtained;
- conditions under which teachers receive special and professional allowances, including remote locations and border regions;
- in-school induction and a fixed probationary period;
- a mandatory 24-period (18-hour) per week workload required to gain and maintain certification;
- a teacher appraisal system linked to public service salary increases;
- a more systematic programme of continuing professional development;
- merit-based appointment of principals and supervisors based on mastery of the four core competencies for teachers (Chang et al, 2014: 2, 20).

Civil service teachers, like other members of the civil service, have a one-year probationary period (with a possibility of having an extension to two years) at the beginning of the teaching career. Certification as a teacher follows the probationary period if the teacher meets the required standards, both subject knowledge and classroom pedagogy. Certification depends on the report of the school principal, which is shared with the university preparing the teacher as part of the certification and probationary process and is supposed to establish links with the practise teaching and the university lecturer's teaching preparation. Regulations adopted in 2012 stipulated that teachers have to pass an initial competency test before participating in the certification process, the results of which help establish a district and city mapping and upgrading process for deployment and future career development of certified civil service teachers. Guidelines and development programmes have also been adopted for principals and senior teachers to conduct induction and mentoring. A career and salary framework with significant salary improvements based on annual assessments was put in place from 2009. The certification process has covered between 200,000–300,000 qualified teachers (between 5–10 per cent of the total) annually, with a reported pass rate of 95 per cent (Chang et al., 2014: 63–65, 77–78, 90–91, 97)

The Teacher Law has led to a fivefold increase in student enrolment in teacher education programmes, at the same time that exam score evidence shows the quality of entering students has significantly increased in response to the career and salary incentives (nearly doubling salaries for certified teachers with a four-year degree compared to non-certified teachers). Parallel programmes

of educational decentralization and additional school support, which leave many hiring decisions in the hands of school principals, have also led to an increase in teacher hiring that has greatly exceeded enrolment increases, but initially more contract teachers than those with civil service status. An estimated 30–35 per cent of teachers are contract teachers, many of whom are hired at school level with the expectation of eventually moving into the civil service stream through the certification process. Regular teachers can earn between 30 to 40 times the salary of contract teachers according to one estimate. New government regulations adopted in 2013 are designed to set quotas for new entrants to university teacher education programmes, public and private, which will eventually limit supply. In the meantime the certification process is expected to have reached the estimated 70 per cent of eligible teachers by 2015, at considerable cost to the Government's education budget (Cerdon-Infantes et al., 2013: 2; Chang et al., 2014: 33, 99–103, 157–160, 168–169; World Bank, 2013: 47, 50).

World Bank commissioned researchers have called for slowing the process because fiscally not sustainable (with projections of education spending exceeding 25 per cent of overall government expenditure by 2015), for example by raising what is judged to be a low pupil–teacher ratio, and for more sanctions including dismissal as part of the assessment and certification process (Cerdon-Infantes et al., 2013: 2–3; Chang et al., 2014: 160–164). Although public education expenditure as a percentage of government expenditure had increased to more than 15 per cent in 2011, it was less than countries in the region such as Malaysia and New Zealand, and Indonesia still only invests 2.8 per cent of GNP in education (UNESCO, 2014a: table 9). Therefore, it is not clear that the certification process to upgrade the quality and motivate the majority if not all of the country's teachers is beyond the country's financial capacity.

Teacher reforms in Indonesia in recent years have increased the number of teachers overall, with the greatest increase in the percentage of contract teachers, but also enhanced the quality of those entering teaching. Greater hiring of contract teachers has not significantly improved teacher deployment to rural and remote areas, one of the main justifications in other countries using contract teachers (approximately 6 per cent of all contract teachers and 4 per cent of all civil service teachers work in Indonesia's remote areas) nor is there clear evidence that contract teachers are less or more likely to be absent than civil service teachers (Chang et al., 2014: 171). Comparative international exam results (PISA and TIMSS) have not shown improvements in learning outcomes from the certification process (Chang et al., 2014), but given the critiques of such tests as valid measures of learning, the report card is still out on whether the increased professional development, career and salary incentives that aim to increase teacher professionalism will not raise educational quality in the future. In terms of security versus flexibility, there are no regulations at present which provide for less job security of civil service teachers, and little evidence that the large number of contract teachers are more precarious. The reforms appear to be more costly but largely positive for the Indonesian teaching profession at present even if it is not clear that the increased teacher quality has led to better learning.