

LES RAPPORTS DE L'UNESCO-OIT ET DE L'OCDE (MF MAILHOS)

MARIE-FRANCE MAILHOS

Maître de conférences, IUFM de Bretagne

Les recommandations des représentants des élus, au niveau local, des représentants du ministère, au niveau national et celles des experts internationaux mettent en évidence la nécessité d'une ouverture européenne et internationale dans la formation des enseignants, si l'on veut faire entrer nos systèmes éducatifs et nos enfants dans la société de la connaissance du XXI^e siècle.

Avant de regarder comment cette ouverture est déclinée à travers les exemples qui vont suivre, il semble intéressant de se faire une idée du paysage éducatif mondial, en faisant un détour par les études sur l'enseignement réalisées récemment au niveau mondial, et dont les résultats ont été publiés dans des rapports en 2005 et 2006, d'une part par l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques) pour le premier et, conjointement par l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) et l'OIT (Organisation Internationale du Travail) pour le second.

En suivant le regard d'un observateur qui « viendrait de Sirius » et se rapprocherait progressivement de notre planète, nous allons cependant commencer par présenter le rapport de l'UNESCO-OIT, qui pose les questions de la qualité de l'éducation au niveau mondial ; pour regarder ensuite, par un effet de zoom rapproché, le rapport de l'OCDE, qui concerne 25 pays du monde, du Canada à Fidji. La progression suivante de l'effet « zoom » viendra dans le chapitre 5, lorsque nous focaliserons notre attention sur les recommandations de l'Union européenne, pour les 27 états membres.

Notre but n'est pas de faire une présentation extensive de ces documents, mais de susciter la curiosité des lecteurs et de leur donner envie de consulter les rapports eux-mêmes ; c'est pourquoi nous nous bornerons à un aperçu succinct de leurs principales conclusions.

Le rapport conjoint UNESCO-OIT

Le rapport de l'UNESCO-OIT (68 pages) est téléchargeable à partir du site de l'OIT : <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

La référence du document est : CEART/9/2006/10. Il s'agit du rapport de la 9^{ème} session, tenue à Genève, au siège de l'OIT, du 30 octobre au 3 novembre 2006, de la commission d'experts chargés d'évaluer l'application des recommandations de 1966 et 1997 concernant les personnels enseignants dans le monde, à tous les niveaux de l'enseignement.

La commission d'experts est dénommée *Comité conjoint* ; le comité conjoint se compose de 12 membres, 6 de l'OIT et 6 de l'UNESCO, qui agissent ensuite à titre personnel. Les pays d'origine de ces experts sont : le Kenya, l'Argentine, les Philippines, la Norvège, l'Australie et le Canada pour les premiers ; la Grèce, Fidji, le Liban, Barbade, la Fédération de Russie et le Bénin pour les seconds. Des groupes de travail pour chacun des thèmes avaient été constitués lors de la 8^{ème} session, en 2003 :

« Questions fondamentales

La neuvième session du Comité conjoint (CEART) s'est focalisée sur les thèmes principaux relatifs à l'enseignement et à l'éducation vus à travers les dispositions des deux Recommandations concernant le personnel enseignant :

- Formation des enseignants : initiale et perfectionnement professionnel permanent ;
- Relations de travail, notamment l'augmentation des enseignants contractuels et non qualifiés ;
- Salaires des enseignants, y compris la rémunération fondée sur le mérite ou la performance ;
- Conditions favorables à l'enseignement et à l'apprentissage efficaces ;
- Dialogue social dans l'éducation ; et
- Libertés académiques, relations de travail, libertés syndicales et participation du personnel à la prise de décisions dans l'enseignement supérieur.

Le Comité conjoint a prêté une attention spéciale aux questions transversales concernant l'ensemble des thèmes : l'incidence de l'Education pour tous (EPT), la pénurie mondiale d'enseignants, l'impact du VIH/SIDA sur les enseignants et sur les systèmes de l'éducation, et l'égalité entre hommes et femmes. » (rapport cité, p.V)

Après l'exposition de la méthodologie du comité conjoint, le rapport développe trois points et s'accompagne, en annexe, des documents de référence ; de la copie des allégations reçues d'organisations d'enseignants relativement au non-respect des procédures prescrites par les recommandations de 1966 et 1997 ; et du message du CEART à l'occasion de la journée mondiale des enseignants de 2006.

La première partie du rapport fait le bilan, par thèmes, du suivi des recommandations de 1966 et 1997 ; la deuxième partie met en évidence les progrès réalisés ; la troisième partie propose l'ordre du jour pour la 10^{ème} session qui se réunira en 2009, au siège de l'UNESCO, à Paris.

Personne ne s'étonnera que certaines des conclusions de ce rapport corroborent celles du rapport de l'OCDE ; cependant, le nombre de pays étudiés est beaucoup plus large et comprend de nombreux pays plus défavorisés que ne le sont les 25 pays participant à l'étude menée par l'OCDE. Les résultats d'ensemble sont donc nécessairement plus au reflet de l'état actuel du monde et font apparaître des différences sensibles entre les pays plus riches et les pays en développement... Nous en donnerons un aperçu ci-dessous.

Le climat de dialogue social dans l'éducation « continue de varier considérablement d'une région à l'autre » et dans bon nombre de pays, et pas seulement dans les pays en développement, les enseignants ont souvent l'impression « qu'ils n'ont pas voix au chapitre » et que les décisions prises aux plans régionaux ou nationaux leur sont communiquées de manière irrévocable. Evidemment, le Comité conjoint recommande aux états « d'établir un dialogue social [...] en tant que partie intégrante de la planification de l'éducation et de l'élaboration des politiques » et aux organisations d'enseignants « de favoriser et de contribuer à adopter une approche globale proactive à l'égard des politiques d'éducation » (p. 10).

Les questions de recrutement et de formation - initiale et permanente - sont évidemment centrales et le Comité conjoint remarque que trop de pays n'y consacrent ni l'énergie ni les budgets qui seraient nécessaires. Le Comité conjoint demande à l'OIT et à l'UNESCO d'encourager les états à préparer des programmes de formation pour que les enseignants développent leur « sens de la réflexion, de l'innovation et de la créativité ». Une mention spéciale est faite en faveur d'une formation « pédagogique pour l'ensemble du personnel enseignant de l'enseignement supérieur... qui reflète la pratique, les innovations et la capacité d'adaptation ». (p. 12)

C'est dans le domaine de l'emploi que les différences entre les pays est sans doute la plus marquée. Dans les cas les plus graves, « on déplore une pénurie d'environ 30% d'enseignants qualifiés aux niveaux primaire et secondaire, avec des chiffres encore plus alarmants dans les régions isolées ou à risque. » (p. 13). Bien évidemment, dans ces pays ou dans ces régions, les solutions à court terme consistent à augmenter les effectifs des classes et à recruter des enseignants peu ou pas qualifiés sur des contrats non permanents. Le taux d'encadrement des élèves est en baisse dans la plupart des régions, à l'exception de l'Afrique subsaharienne et de certains pays d'Asie.

« ... les effets de la mondialisation accrue se sont soldés, dans de nombreux pays, par un taux de migration tant des instituteurs que du personnel de l'enseignement supérieur sans précédent, provoquant une 'fuite des cerveaux' dans bon nombre de pays en développement ou en transition... [...] il importe d'améliorer de façon permanente à la fois le niveau de vie et les conditions de travail des enseignants, tant pour rendre la profession attrayante au yeux des jeunes que pour retenir les enseignants qualifiés déjà en poste. » (p.IX)

D'une manière générale, dans le monde, la rémunération des enseignants a baissé par rapport au PIB des états, y compris dans l'enseignement supérieur et les salaires dans l'éducation ne sont pas comparables « à ceux versés à d'autres travailleurs qualifiés d'un niveau professionnel équivalent. » (p. 19). La rémunération au mérite ne semble pas être une solution efficace, dans la mesure où elle semble nuire au climat propice au travail en équipes et à l'administration des établissements (p. X).

Le programme *Education pour Tous* (EPT) nécessiterait le recrutement de 18 millions de nouveaux enseignants d'ici 2015, pour atteindre tout simplement l'objectif au niveau primaire universel !

Ces considérations quantitatives déterminantes ne doivent pas faire oublier le grand fléau qui touche principalement les pays de l'Afrique subsaharienne, le VIH/SIDA. C'est l'une des raisons qui empêchent l'application des Recommandations de 1966 et de 1997 dans ces pays, où nombre d'enseignants sont atteints par la maladie et où beaucoup d'élèves sont orphelins, à cause de la maladie ; ce sont les femmes et les filles qui souffrent le plus, « pour des raisons physiologiques, socioculturelles et économiques. » (p.22)

« Les gouvernements, de concert avec les instituts de formation d'enseignants devraient prendre des mesures pour veiller à ce que les programmes de formation des enseignants et l'éducation (non formelle) dispensée aux adultes intègrent une démarche soucieuse d'égalité entre hommes et femmes et prennent en compte le VIH/SIDA.

Les gouvernements et autres employeurs d'enseignants devraient prendre des mesures pour répondre aux besoins des enseignants infectés par le virus, qui doivent assumer des traitements à prix élevés. » (p. 22-23)

L'inégalité entre hommes et femmes devant la maladie reflète l'inégalité générale entre garçons et filles devant l'éducation ; en effet, à l'échelle du monde, plus de garçons que de filles ont accès à l'école, surtout à partir du niveau secondaire ; cependant, paradoxalement, il y a une tendance mondiale à la féminisation du métier d'enseignant, ce que certains déplorent et considèrent comme un signe du manque de prestige de la profession. Pourtant,

« il s'est avéré que les enseignantes compétentes et performantes ont une influence positive sur l'éducation des filles. Ceci s'explique par le fait que les enseignantes peuvent servir de modèle aux filles ; répondre aux préoccupations de certains parents qui s'opposent à ce qu'un homme enseigne à leur fille ; contribuer à retenir les filles à l'école et à les faire réussir ; mieux défendre les besoins et les attentes des filles ; et offrir un environnement d'apprentissage plus adapté à leurs besoins. » (p. 23)

Face à ces besoins, parfois contradictoires, le rapport émet 7 recommandations qui ont trait au recrutement, à la formation, aux salaires, aux « conditions de travail qui garantissent l'égalité de chances et de traitement » (p.24)

« Les gouvernements et autres employeurs d'enseignants devraient veiller à assurer une représentation égale des hommes et des femmes dans les prises de décisions, dans le corps enseignant, aux postes de direction de même que dans les organismes de coordination, au niveaux national, régional et local. » (5, p. 24)

Les libertés académiques, les libertés syndicales et la participation du personnel à la prise de décision dans l'enseignement supérieur avaient été définies dans la Recommandation de 1997, libertés qui ne peuvent être effectives que « dans un climat démocratique » (p.25). L'article 119 ne donne pas de perspectives très encourageantes :

« Il apparaît que, dans un grand nombre de pays, la participation à la prise de décision est progressivement sapée par des stratégies visant notamment à éliminer les universitaires des organes directeurs ou des principales commissions des établissements de l'enseignement supérieur. On assiste en outre à une fragilisation des possibilités réelles de dialogue coopératif et de négociation portant sur l'évolution des processus de gestion, l'autonomie institutionnelle et la responsabilité des établissements. » (p. 29)

Le Comité conjoint lance un appel d'urgence pour que l'UNESCO fasse une étude comparative approfondie ; élabore des orientations, en consultation avec les parties prenantes, et prenne des mesures, en collaboration avec l'OIT, pour assurer la promotion et l'application de la Recommandation de 1997. En effet, l'article 125 stipule :

« Selon le Comité conjoint, il apparaît que, dans certains pays, les dispositions pertinentes de la Recommandation de 1997 sont méconnues ou pas connues du tout. » (p.30)

Pour compléter la vision du paysage mondial de l'éducation, pour mieux se rendre compte du chemin à parcourir et pour découvrir quelles actions concrètes sont à notre portée, il faut consulter le site <http://www.UNESCO.ORG/Education>

Le rôle crucial des enseignants

Un aperçu (14 pages) du rapport de l'OCDE est téléchargeable gratuitement sur le site <http://www.oecd.org> ; le texte complet peut être commandé (€37) en ligne à partir du même site ou par courrier, en écrivant à Publications de l'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris cedex 16 ; de plus, les documents préparés dans le contexte du projet sont disponibles sur les pages spécifiques du site : <http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>

Le titre du rapport de l'OCDE ne laisse planer aucune ambiguïté sur ses finalités : *Le rôle crucial des enseignants ; attirer, former et retenir des enseignants de qualité.*

« Le rapport rassemble les résultats issus d'une étude d'envergure de l'OCDE sur les politiques à l'égard des enseignants, menée entre 2002 et 2004, en collaboration avec 25 pays participants (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada (Québec), Chili, Corée, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, République slovaque, Royaume-Uni, Suède, Suisse). Le fait qu'un nombre aussi élevé de pays ait participé à l'étude prouve que les problèmes liés à l'enseignement figurent au nombre des préoccupations centrales des pouvoirs publics et que ce phénomène s'accroîtra encore dans les années à venir.

Ce rapport vise à livrer une analyse internationale complète :

- de l'évolution et des tendances au sein du corps enseignant ;

- des preuves relatives aux facteurs clés concourant à attirer, à former et à retenir des enseignants de qualité ;
- des politiques et des pratiques relatives aux enseignants qui sont novatrices et ont été couronnées de succès ;
- des options qui sont liées aux politiques à l'égard des enseignants et qui sont soumises à la considération des pays participants ;
- des priorités concernant les travaux à entreprendre aux niveaux national et international.» (Aperçu, p.1)

Le rapport est composé de deux parties : une partie analytique, basée sur les données fournies par les 25 pays et une partie thématique, à laquelle ont participé 9 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Corée, Espagne, Hongrie, Italie, Suède et Suisse.

Le volet analytique met en évidence l'importance de l'attention que les états doivent porter à leurs enseignants. En effet, même si les variables qui influent sur la réussite des élèves sont nombreuses, parmi celles « sur lesquelles les décideurs publics pourraient éventuellement agir » on trouve en premières places celles « qui ont trait aux enseignants et à l'enseignement. On s'accorde en général à dire que la 'qualité de l'enseignant' est l'unique principale variable scolaire qui influe sur les résultats des élèves. » (Aperçu, p.2)

De toute évidence, il est fort difficile de mesurer cette 'qualité des enseignants' :

« Les diverses études s'accordent sur l'idée que la qualité des enseignants comprend de nombreux aspects importants dont ne rendent pas compte les indicateurs couramment utilisés tels que les diplômes, l'expérience et l'évaluation des compétences théoriques. Parmi les caractéristiques des enseignants qu'il est plus difficile de mesurer mais qui peuvent être cruciales pour les acquis des élèves figurent l'aptitude à transmettre des idées de façon claire et convaincante, à créer un environnement pédagogique efficace pour différents types d'élèves, à favoriser l'instauration de liens enrichissants entre l'enseignant et les élèves, à faire preuve d'enthousiasme et d'imagination et à travailler efficacement avec les collègues et les parents. » (id. p.2)

De plus, le rôle des enseignants est en pleine mutation, partout dans le monde, et on leur demande de s'impliquer non seulement auprès de leurs élèves, pour faciliter leurs apprentissages de manière individualisée, mais aussi d'enseigner à des classes de plus en plus multiculturelles, d'élaborer des projets pluridisciplinaires et transversaux, de s'impliquer dans la vie de l'établissement et d'intervenir de manière professionnelle auprès des parents et des partenaires locaux ou internationaux...

Face à ces attentes de la société envers l'école et les enseignants, le rapport fait état d'un certain nombre de préoccupations, enquêtes et statistiques à l'appui. La profession est-elle « suffisamment attrayante pour de nouveaux entrants talentueux et les enseignants sont-ils suffisamment récompensés et soutenus dans leur travail ? ». On s'inquiète de l'image et du statut d'enseignant, de l'inadéquation de la formation et du recrutement, de la quasi absence de formation continue...

Le chapitre suivant traite des implications politiques et montre combien elles sont nécessaires.

« Les initiatives politiques sont nécessaires à deux niveaux. Le premier niveau concerne la profession d'enseignant dans son ensemble et vise à améliorer son statut et sa compétitivité sur le marché du travail, ainsi que la formation de l'enseignant et les environnements d'apprentissage. Le second ensemble de stratégies est plus ciblé et s'occupe d'attirer des enseignants à travailler dans certaines catégories d'établissements scolaires. » (id. p.6)

Des propositions sont ensuite énoncées pour répondre à ces deux niveaux d'amélioration, complétées par une longue analyse des deux modèles de base « qui façonnent l'emploi de

l'enseignant » : le modèle « axé sur la carrière » et le modèle « axé sur le poste ». Dans le premier cas, les enseignants restent enseignants pendant toute la durée de leur vie active :

« La promotion repose sur un système de classes salariales afférentes à l'individu plutôt qu'à un poste spécifique. Les salaires de départ sont souvent relativement bas, mais l'itinéraire menant à un salaire plus élevé est clairement balisé [...]. La France, le Japon, la Corée et l'Espagne sont des exemples de pays qui présentent de nombreuses caractéristiques des services publics axés sur la carrière. » (id. p.9)

Dans ce deuxième système, les passages entre les métiers d'enseignement et d'autres secteurs sont plus faciles et plus fréquents. Le Canada, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni « présentent de nombreuses caractéristiques de l'emploi dans le secteur public basé sur le poste. »

« Les services publics axés sur le poste ont tendance à se concentrer sur la sélection du candidat le plus compétent pour chaque poste, que ce soit par recrutement externe ou par promotion interne. » (id. p.9)

Ces deux systèmes se rejoignent dans les orientations considérées comme susceptibles de pouvoir améliorer la qualité de l'enseignement :

- Mettre l'accent sur la qualité des enseignants plutôt que sur la quantité
- Développer les profils de la profession enseignante pour adapter la formation et la performance des enseignants aux besoins des écoles
- Considérer le perfectionnement de l'enseignant comme un continuum
- Rendre la formation des enseignants plus flexible
- Transformer l'enseignement en une profession à la pointe de l'information
- Confier aux établissements scolaires davantage de responsabilités en matière de gestion du personnel enseignant

Les recommandations énoncées ci-dessus, sans les analyses et les argumentaires qui les sous-tendent, peuvent sembler brutales ; il faut lire le rapport pour pouvoir poser un regard plus éclairé sur le système, quel qu'il soit, dans lequel chacun est plongé depuis ses premières années d'école et pour effectuer le travail de décentrage, qui est le préliminaire indispensable à toute initiative d'innovation.

« Les questions abordées dans le rapport touchent à l'essence même du travail et des carrières d'enseignant et le succès de toute réforme passe par l'implication active du corps enseignant dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. Des changements substantiels ont peu de chance d'être appliqués avec succès si les enseignants ne sont pas activement impliqués dans l'élaboration de cette politique et s'ils ne peuvent revendiquer la 'paternité' de la réforme. » (id. p.13)

Dans le but, précisément, d'impliquer les enseignants et les formateurs dans les processus d'innovation et de réforme, le chapitre suivant fait état des débats échangés lors d'une table ronde, qui réunissait, autour de quelques formateurs et enseignants, des représentants du monde de l'industrie, des parents d'élève et de l'armée...

Sitographie

<http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/ceart/main.htm>

<http://www.oecd.org>

<http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>

<http://www.UNESCO.ORG/Education>