Enseignants contractuels supplémentaires en Andhra Pradesh, Inde

Researchers:

Karthik Muralidharan

Venkatesh Sundararaman

Sector(s): Éducation

Location: Andhra Pradesh, Inde

Sample: 200 écoles rurales publiques

Target group: Primary schools Students Teachers

Outcome of interest: Student learning

Intervention type: Recruitment and hiring

AEA RCT registration number: AEARCTR-0001451

Partner organization(s): Azim Premji Foundation (APF), UK International Development, Government of Andhra Pradesh, World Bank

Policy issue

Ces vingt dernières années, les efforts pour atteindre les objectifs du projet Education pour tous ont permis des améliorations en matière d'accès et d'inscription à l'école dans de nombreux pays en voie de développement, mais ceci a compliqué le maintien et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Augmenter l'accès à l'école primaire a engendré, dans certaines régions, des classes surpeuplées, pouvant avoir un impact négatif sur l'apprentissage des élèves. De plus, il est difficile de recruter suffisamment de professeurs et les embaucher dans les régions qui en ont le plus besoin. Le défi est à la fois financier (puisque les salaires des professeurs représentent la plus grande partie des dépenses d'éducation) et logistique (puisque les professeurs sont moins disposés à aller dans des régions lointaines et mal desservies où pourtant ils seraient le plus utiles).
Dans plusieurs pays en voie de développement, les gouvernements ont souvent pallié cette difficulté en recrutant, pour combler les postes vacants, des enseignants sous contrat local qui ne sont pas fonctionnaires. Ces enseignants, engagés localement avec des contrats renouvelables, sont dans l'ensemble moins qualifiés et moins formés et ont en général des salaires plus faibles. C'est une politique controversée: ceux qui y sont favorables indiquent que cela engendre une plus grande redevabilité des professeurs et des contrats à moindre coût; ceux qui sont contre soutiennent qu'employer des enseignants non formés n'améliore pas l'apprentissage et à long terme « dé-professionnaliserait » l'enseignement.

Context of the evaluation

A l'origine, en Inde, les programmes d'enseignants contractuels ont été mis en place comme moyen d'engager du personnel dans les zones lointaines et mal desservies. Depuis, le recours à ces professeurs s'est développé en raison des pressions économiques. Par exemple, dans les grands états indiens de l'Uttar Pradesh, du Bihar et du Madya Pradesh, plus de 25% des enseignants d'écoles primaires ont ce type de contrat et ne sont pas fonctionnaires.
L'Andhra Pradesh est le cinquième plus grand état indien, avec plus de 80 millions d'habitants, et dont 73% vivent dans des zones rurales. Il y a plus de 60.000 écoles publiques et plus de 80% des enfants des zones rurales les fréquentent. Tous les professeurs

permanents sont employés par l'état. Leur salaire est principalement déterminé par l'expérience et aucunement par la performance. Ces salaires et charges représentent 90% du budget de l'éducation primaire ce cet état. Les enseignants contractuels sont eux directement embauchés par l'école. Ils sont en général issus de l'enseignement secondaire ou universitaire mais n'ont aucune formation formelle de professeur. Leurs contrats, renouvelés annuellement, ne sont pas soumis aux règles du service public. Avec un salaire de 1000 à 1500 roupies par mois (15 à 23€), ils sont payés un cinquième de moins que la moyenne du salaire d'un enseignant fonctionnaire.

Teacher sitting with students in India

Photo credit: Eagle9, Shutterstock

Details of the intervention

Grâce à une évaluation aléatoire, les chercheurs de J-PAL ont examinéles trois questions suivantes:

1. Quel est l'impact des professeurs contractuels sur l'apprentissage des élèves ?
2. Quels bénéfices les élèves ont ils tiré de cet enseignant supplémentaire ?
3. Quelles sont les différences de comportement entre les professeurs contractuels et les professeurs fonctionnaires ?

Les données collectées ont également permis des comparaisons non-expérimentales sur l'efficacité respective des professeurs contractuels et fonctionnaires. L'étude a été menée sur un échantillon représentatif de 200 écoles publiques en milieu rural. 100 écoles ont été sélectionnées par le biais d'une loterie: elles bénéficiaient d'un enseignant contractuel en supplément des professeurs fonctionnaires et contractuels existants.
Les écoles sélectionnées étaient informées par lettre venant l'administration du district qu'ils avaient la permission et les fonds

pour engager un enseignant contractuel supplémentaire, ils devaient suivre les procédures habituelles pour l'embaucher. Les professeurs étaient affectés aux écoles, en donnant aux administrateurs des écoles, et non à l'Etat, la possibilité de choisir l'enseignant pour la classe et la mission les plus adaptées à leur besoin. Puisque cette procédure était habituelle pour l'embauche et l'affectation des enseignants contractuels, l'intervention a été conçue pour être « comme si c'était » une évaluation de la politique d'enseignants contractuels du gouvernement d'Andhra Pradesh.
Les chercheurs ont recueilli les données par une évaluation indépendante des apprentissages en mathématiques et langage menée au début de l'étude et deux ans plus tard. Les données ont également été collectées par des « enquêtes de suivi » à l'improviste menées par l'équipe de la Fondation Azim Premji pour mesurer des variables telles que la présence des professeurs et la façon d'enseigner. Les chercheurs ont également recueilli des données sur les enseignants des écoles privées dans le même district pour avoir des informations supplémentaires sur le marché du travail des professeurs.

Results and policy lessons

A la fin des deux années, les élèves des écoles test réussissaient considérablement mieux que ceux des écoles témoin aux examens de mathématiques et de langue, par un écart-type de 0,15 et 0,09 respectivement. Alors que les professeurs contractuels ont principalement été affectés en CE2, les meilleurs résultats ont été eu lieu en CP, pendant les deux années du programme. Le programme a également entraîné une réduction significative du nombre d'enfants par classe dans toutes les classes, suggérant que la taille des classes compte plus dans les petites classes.
Les résultats suggèrent que les professeurs contractuels ont de plus fortes motivations que les professeurs fonctionnaires pour avoir de meilleurs résultats. Les professeurs contractuels sont nettement moins absents que les professeurs fonctionnaires (18% versus 27%) et sont plus enclins à s'engager dans une pédagogie active (48% versus 42%) quand ils sont présents. L'étude a également trouvé quelques éléments montrant que les enseignants souvent absents avaient moins de chances d'avoir leur contrat renouvelé.
L'expérimentation montre que l'impact des professeurs contractuels est positif. Les auteurs ont également utilisé les données collectées pour comparer l'efficacité des professeurs contractuels et fonctionnaires. Ils ont utilisé quatre méthodes différentes (2 au niveau de l'école, 2 au niveau des élèves) et deux échantillons d'estimation différents (l'échantillon entier des 200 écoles et l'échantillon expérimental des 100 écoles) et ont trouvé que dans les huit estimations, les professeurs contractuels sont plus efficaces que les fonctionnaires même s'ils sont moins qualifiés et moins payés. Les auteurs de l'enquête ont également recueilli des données détaillées sur les écoles privées dans les mêmes districts et découvert que les salaires des professeurs des écoles privées sont très proches de ceux des professeurs contractuels, indiquant que la moyenne des salaires des enseignants en Andhra Pradesh rural est très proche de celui des enseignants contractuels. Les écoles privées embauchent plus de professeurs et ont un nombre d'enfants par classe inférieur à celui des écoles gouvernementales.
Ces résultats suggèrent que la question politique pertinente n'est pas de comparer un professeur fonctionnaire avec un professeur contractuel, mais plus de comparer un professeur fonctionnaire avec plusieurs professeurs contractuels. Elargir l'embauche de professeurs contractuels en maintenant les salaires actuels pourrait être un moyen efficace et rentable d'améliorer les résultats scolaires.
Les opposants à l'embauche de professeurs contractuels craignent que leur développement ne crée un groupe d'enseignants contractuels permanents de seconde zone, qui à long terme saperait le professionnalisme de l'enseignement. Un des possibles leviers d'action est d'engager tous les nouveaux professeurs en tant que professeurs contractuels et d'évaluer régulièrement leurs performances. Les enseignants les plus efficaces pourraient devenir fonctionnaires, tandis que les professeurs les moins efficaces ne verraient pas leurs contrats renouvelés. Un tel système ressemblerait à celui de l'université avec ses professeurs titulaires à vie et non à celui des professeurs contractuels. Ceci pourrait créer une carrière d'enseignant basée sur la performance.

Muralidharan, Karthik, and Venkatesh Sundararaman. "Contract Teachers: Experimental Evidence from India." Working Paper,

October 2013.