

Session de formation de l'IGAENR
Publié avec l'autorisation de l'auteur et de l'inspection générale de l'Education National

Le 5 décembre 2006 au Lycée Buffon

Politique de ressources humaines concernant les enseignants
du secondaire dans les pays industrialisés

Par

Pierre Laderrière

Consultant en politiques d'enseignement

Introduction

On peut s'interroger sur le plan d'exposé à adopter dans la mesure où les problèmes de formation d'enseignants, lors de cette session d'information/formation, ne sont pas abordés d'une manière intégrée avec les autres composantes d'une gestion des ressources humaines dans l'enseignement (GRHE). En effet, des travaux relativement récents (1), menés dans le cadre d'un appel d'offre de la Commission Européenne et visant à clarifier la notion de GRHE, concluaient, quels que soient, par ailleurs, les contextes nationaux considérés, à la nécessité d'observer une triple intégration :

- i. Au titre du niveau d'étude considéré : l'enseignement scolaire plutôt que des niveaux distincts ;
- ii. Au titre de l'ensemble des personnels pouvant être inclus dans la GRHE (2) plutôt que les seuls enseignants « stricto sensu » ;
- iii. Au titre des volets constitutifs d'une GRHE : le recrutement, les conditions de travail, le statut socio-professionnel et la formation plutôt que de traiter cette dernière à part (3).

Néanmoins, le traitement séparé de certains thèmes, tel que proposé pour cette session, n'est pas si éloigné de la manière dont des organismes internationaux viennent, il y a peu de temps, d'aborder les politiques à mener vis-à-vis des enseignants dans une optique de recrutement de qualité dans les années à venir (4). On y a d'ailleurs puisé de multiples informations sur les législations et les mesures politiques actuelles ou envisagées, ce qui nous conduit, en définitive, à proposer de traiter dans une première partie de la perception de la notion de GRHE et, dans une seconde, des quelques grandes tendances semblant émerger en matière de GRHE, à l'exception des problèmes de formation traités par ailleurs.

I. La perception de la notion de GRHE

A titre d'introduction, il convient de souligner qu'au niveau international, si ce n'est au niveau national dans certains pays industrialisés, les données de base, permettant d'élaborer et de conduire une véritable politique de GRHE, n'existent pas toujours. Les deux rapports internationaux cités en référence ci-dessus le soulignent et l'on a pu avancer récemment, lors d'un congrès scientifique, que les craintes émises par certains d'un « benchmarking » international à la base de politiques de GRHE étaient, pour ces raisons, largement infondées (5).

- a) *La difficile émergence du concept de GRHE*

- Le concept de GRH est directement issu de normes de gestion prévalant dans le secteur privé. Son extension, relativement récente au secteur public, dans le cadre de politiques de décentralisation de la gestion de ce secteur, se fait difficilement, en particulier dans les secteurs à vocation socio-culturelle comme l'enseignement. Deux raisons à cela. La première est que la décentralisation entraîne quasi-obligatoirement un partage de responsabilité entre les différents niveaux décisionnels concernant « le grand domaine d'action » en matière d'enseignement que constitue la GRHE. Or les pays industrialisés étant caractérisés, depuis de longues années, par une très grande faiblesse de la recherche et développement en éducation, ce domaine, comme d'autres, n'a pas fait l'objet d'une grande attention de la part des diverses parties prenantes et ceci malgré les coûts impliqués dans toute politique de GRHE. La seconde raison est que ce groupe de pays n'a pas saisi l'occasion de la mise en œuvre, depuis la fin des années 80, de politiques diverses de décentralisation pour en analyser comparativement les résultats, en particulier en matière de GRHE .
- L'analyse de l'utilisation de la notion de GRHE dans les examens de politiques nationales d'éducation de l'OCDE montre que la notion n'est utilisée que vers le milieu des années 90, même si les législations/mesures prises antérieurement (et pour certaines jusqu'à maintenant), en réalité traitent d'une manière souvent « ad-hoc » d'un ou plusieurs « volets » ou « sous-volets » de la GRHE (comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir ...) avec des résultats pour le moins mitigés (6).
- Le plus étonnant est que les deux études internationales récentes, citées en référence en (4), ne sont pas formellement publiées « sous l'égide » de la GRHE. L'expression n'y est utilisée que très peu de fois seulement en relation avec des actions supposées être menées, dans un cadre nécessairement décentralisé, par des chefs d'établissement. Or ces études, centrées sur des recrutements d'enseignants de qualité, démontrent clairement que ces recrutements ne peuvent ou ne pourront advenir que si les trois autres volets d'une GRHE sont mobilisés de la manière la plus intégrée possible.
- Dans un grand nombre de pays industrialisés le corps enseignant se caractérise souvent par une absence ou une très insuffisante culture de leadership, de développement organisationnel ou d'évaluation permettant de mettre en œuvre le plus efficacement possible réformes et innovations.
- Or comme y a fait allusion ci-dessus, la GRHE est caractérisée par une multitude de niveaux décisionnels et leur imbrication. Cette situation de compétences partagées est illustrée par l'exemple des Pays-Bas dans l'étude Eurydice : ... « Les types de fonctions et les échelles salariales sont toujours déterminées au niveau national par le gouvernement. Ceci crée une « structure multicouche » où les aspects des conditions d'emploi font l'objet de débats et de décisions à différents niveaux »...(7). De plus, dans certains pays, l'interministérialité peut être difficile et faire obstacle à une bonne « horizontalité » dans la préparation de décisions impliquant plusieurs ministères, dont celui de l'éducation.

b) Les premiers efforts

Si ce que l'on a parfois appelé l' « unicité du service » apparaît donc quasi impossible en matière de GRHE, par contre on constate que des pays qui se sont franchement engagées dans

la voie de la décentralisation de la gestion de leur système éducatif ont réussi à préserver un équilibre décisionnel au sein de la GRHE, selon le schéma habituel caractérisant une décentralisation sérieusement pensée, à savoir :

- Un fort cadrage national des politiques et de certaines mesures-clé,
- Une responsabilité de GRHE « au quotidien » confiée à la périphérie : collectivités territoriales et surtout établissements scolaires.

Ceci transparaît dans une analyse récente de certains éléments d'une politique de décentralisation, dont la GRHE, dans les expériences de pays comme la Finlande, la Suède et l'Angleterre-Galles (8). Mais on constate à cette occasion que les politiques de GRHE conduites par ces pays leurs sont finalement très spécifiques. Par exemple, l'idée de compétition entre institutions et individus n'existe pas dans l'école finlandaise alors qu'elle prévaut en Angleterre-Galles, la Suède se situant à mi-distance. Ceci signifie que les enseignants anglais sont soumis à de multiples évaluations collectives et individuelles, les enseignants suédois nettement moins, les enseignants finlandais ne faisant pas l'objet d'évaluations individuelles (9). Par contre, ces trois pays suivent de très près, du centre, la formation initiale et continue des enseignants. Tant la Finlande que la Suède favorisent la R&D en éducation et l'initiation des enseignants en formation à cette dernière et une large diffusion de « bonnes pratiques » par le soutien de réseau d'écoles. L'Angleterre-Galles, de son côté, a opté pour la création et le développement d'établissement-phares (pilotes) organisant leur(s) réseau(x) de diffusion.

Au total, la GRHE est une idée neuve dans le service public ou para-public de l'éducation. L'insuffisante réflexion sur sa signification et son importance et une hostilité latente de certains représentants des personnels et d'administrateurs qui en redoutent la complexité de mise en œuvre, font que peu de pays industrialisés peuvent se targuer actuellement de mener une politique cohérente en ce domaine.

II. Nouvelles tendances en matière de GRHE

Conformément à ce qui est indiqué dans l'introduction, on abordera successivement les principaux traits caractérisant les conditions de travail, le statut socio-professionnel et le recrutement. Les personnes souhaitant obtenir plus de détails nationaux sont priées de se reporter aux notes et références.

a) En termes de conditions de travail

Ce « volet » de la GRHE est l'un des plus importants car il est en sorte le « référentiel » de base qui devrait orienter le contenu des trois autres volets de la GRHE.

L'opposition obligations de service/tâches nouvelles

Depuis de longues années le développement des systèmes a entraîné l'émergence des fonctions et tâches nouvelles. On s'est accordé, en général, sur la traduction de ces fonctions en tâches opérationnelles : travail en équipe, R&D et adaptation des curricula, contacts internes/externes, information/orientation, formation continue individuelle et collective, projet d'établissement et évaluation collective et individuelle des résultats, contributions variées aux actions de l'équipe de direction, etc. Mais la majorité des pays restent très traditionnelle quant à la fixation des obligations de service, soit des heures d'enseignement (accompagnées d'un coefficient tenant compte des temps de préparation et de

correction) et quelques heures (très variables dans les pays) de non-enseignement. Seule une minorité de pays globalise des heures d'enseignement et de non enseignement ou exigent un maximum d'heures de présence dans l'établissement reposant plus ou moins sur les normes de présence prévalant dans la fonction publique. La majorité des pays industrialisés continue donc à rencontrer des difficultés pour faire exécuter par le corps enseignant les tâches nouvelles mentionnées ci-dessus.

- La différenciation des fonctions

Depuis de longues années, on s'est interrogé dans les pays industrialisés sur la nécessité d'accroître l'efficacité des systèmes en abandonnant le style « artisanal » (polyvalent, même pour des tâches simples n'impliquant pas de diplômes élevés) en faveur d'une différenciation de fonctions compte tenu de besoins pouvant être variés selon le lieu et le temps et confiés à des spécialistes. Cette différenciation peut intervenir sans réelle hiérarchisation comme en Suède où, par exemple, le suivi d'un groupe large d'élèves (plusieurs classes d'un même niveau) est le fait d'une équipe interdisciplinaire composée de professeurs de classe, de professeurs spécialisés, de spécialiste du rattrapage, de responsable de la protection sociale. L'exemple anglais est légèrement différent dans la mesure où cette différenciation se développe dans un cadre plus hiérarchique, comme dans d'autres pays de tradition anglo-saxonne, reposant plus ou moins sur le concept de « senior teachers ». L'« Advanced Skill Teacher » doit, par exemple, consacrer 20% de son temps à la formation de ses collègues ; le reste de son temps, il exploite son potentiel de pédagogue de haut niveau dans l'établissement. Il côtoie des spécialistes des élèves défavorisés, les responsables des départements disciplinaires et interdisciplinaires, etc., ce qui permet d'organiser un soutien professionnel solide à l'intérieur de l'établissement. On sait l'importance que l'Angleterre a donnée depuis plusieurs dizaines d'années aux assistants d'éducation et depuis quelques années, toujours pour économiser le temps précieux et coûteux des enseignants ; d'autres adultes spécialisés comme des technologues, des gestionnaires, des administrateurs ont été recrutés. Ces politiques novatrices reposent naturellement sur des analyses et une très grande précision dans les identités professionnelles à promouvoir.

- Souplesse d'utilisation des enseignants

Les problèmes de formation étant traités par ailleurs, on soulignera l'importance donnée dans nombre de pays industrialisés à une certaine polyvalence des enseignants permettant de mieux répondre localement aux besoins. Dans les pays scandinaves par exemple, des enseignants bi-valents, voire tri-valents, exercent leurs fonctions dans les établissements de niveau secondaire.

b) *En termes de statut socio-professionnel*

- Caractéristique de l'emploi dans l'enseignement

D'une manière générale, l'enseignement relève principalement du secteur public, les enseignants étant des fonctionnaires nationaux ou locaux ou étant employés dans des conditions analogues à celles du secteur public. Il existe dans les pays industrialisés

deux modèles dominants : l'emploi « axé sur la carrière » et l' « emploi axé sur le poste ». Le premier modèle se rencontre principalement en Corée, Espagne, Japon et France. Ce modèle est connu. Les personnels sont engagés à vie, à un jeune âge, la promotion repose plus sur un système de grade lié à l'individu plutôt que sur un poste donné. Le second modèle tend en priorité à sélectionner, par la voie du recrutement externe ou par promotion interne, le candidat le plus adéquat pour chaque poste. Les critères de nomination privilégient les qualifications ou compétences spécialisées plutôt que l'aptitude générale. On rencontre ce modèle principalement au Canada, au Royaume-Uni, en Suède, en Suisse. Tout en rappelant qu'il n'existe pas un « modèle pur », on devine qu'une évolution allant vers plus de différenciation et de souplesse d'adaptation aux besoins va privilégier le modèle d'emploi « axé sur le poste » et c'est un point qui divise assez fortement les pays industrialisés. On constate néanmoins que ces dernières années quelques pays industrialisés ont abandonné le statut de fonctionnaire pour celui d'un contrat à durée déterminée.

- L'émergence difficile de l'évaluation individuelle et collective

On a traité en détail ailleurs de cette problématique (voire note (9)). Ce que l'on constate c'est que l'évaluation des enseignants se concrétise principalement à l'occasion d'objectifs promotionnels souhaités par l'intéressé soit en termes de progression de carrière avec changement de poste éventuel, soit en termes de progression salariale (exceptionnelle-accélérée). Cette évaluation soit interne, soit externe existe en particulier quand une partie (en général encore peu importante) du salaire est attribuée « au mérite ». Par contre, compte tenu des problèmes auxquels les établissements ont à faire face, l'autre grand objectif de l'évaluation, à savoir le bilan annuel, la précision du travail à venir, les conditions (de formation, par exemple) d'amélioration des pratiques, etc..., n'est réellement mis en œuvre que là où les équipes de direction peuvent s'impliquer sans obstacle dans la GRHE dans le cadre d'un projet d'établissement solide et d'une autonomie gestion suffisante. Peu de pays traitent d'une manière intégrée de ces deux grands objectifs de l'évaluation. On peut néanmoins avancer que les réformes récentes de la GRHE en Angleterre-Galles a permis de mettre sur pied une véritable « assurance-qualité » tout au long de la carrière. On peut déduire quelques conséquences de ce bref panorama. En premier lieu, comme une étude récente d'Eurydice l'a confirmé, les mesures permettant d'éliminer les enseignants incompetents restent très faibles. En second lieu, la formation en cours de service (FECS) joue un faible rôle dans la progression de carrière, sauf en Angleterre-Galles et dans d'autres pays anglo-saxons (Amérique du Nord). Là où les efforts de FECS sont récompensés sans intégration sérieuse dans un projet d'établissements son impact sur les résultats des élèves est insignifiant (Italie, Portugal). Troisièmement, le flou qui entoure encore l'évaluation des enseignants en service a fait que peu de pays ont souhaité ou n'ont pas été à même de mettre sur pied un « Conseil national de l'enseignement », comme récemment en Angleterre-Galles, sorte de Comité d'éthique appelé à réguler l'exercice de la profession, sur le modèle des ordres existant dans les professions libérales.

c) En termes de recrutement

L'analyse de l'OCDE, parue en 2005 et référencée en note (4), résume très bien la problématique de recrutement d'enseignante dans les années à venir. Il n'y a

malheureusement rien de neuf dans les mécanismes proposés d'ajustement de l'offre à la demande. Ils sont connus depuis au moins une trentaine d'années et l'OCDE y a consacré elle-même des analyses dès cette époque. En réalité, la réapparition à époques plus ou moins régulières des mêmes problèmes de recrutement dans un grand nombre de pays industrialisés prouve simplement que ces derniers n'ont pas encore décidé de prendre à bras le corps la grande question de la gestion prévisionnelle des compétences dans ce secteur considéré comme essentiel pour la vie des individus et le développement de la société. Si les entreprises (en particulier les plus importantes) s'étaient comportées de la sorte, elles auraient bien vite disparu. Les pays qui ont le plus sérieusement tenté de mettre sur pied une GRHE cohérente l'on en général fait sur la base d'une décentralisation des systèmes, donc en accordant une large autonomie de gestion aux autorités locales et aux écoles (voir les exemples nationaux retenus dans la note (8)). Dès la mi-90, le comparatiste espagnol Ferran-Ferrer soulignait qu'« une analyse détaillée montre que plus l'administration compétente est proche de l'établissement scolaire, plus il est possible à celui-ci d'intervenir dans le recrutement des enseignants... ». Or dans une analyse secondaire des données PISA, le chercheur N. Mons, s'interrogeant sur la production de l'élite scolaire, estime que ... « s'il demeure contraint par un cadre national, le recrutement des enseignants par les établissements scolaires améliore les résultats des élèves les plus brillants plus que ne le feraient un recrutement effectué par l'administration centrale ou les collectivités locales. A l'opposé, les organisations centralisées (programmes, certification et gestion des ressources humaines centralisés), dont la France ou des pays asiatiques comme la Corée, sont associées à des élites scolaires faibles... » (10). Il convient, en conséquence, de rappeler que tous les autres « volets » de la GRHE contribuent au recrutement des enseignants, mais d'une façon cohérente et intégrée. Un « volet » particulier ou un « sous-volet » précisément, comme par exemple, la formation (initiale ou continue) n'a jamais fait une politique de recrutement et encore moins une GRHE.

Conclusion

En l'absence d'études comparatives solides des politiques intégrées, en particulier de décentralisation, mises en œuvre ces dernières années dans les pays industrialisés, il est difficile de tirer des enseignements sur les « bonnes pratiques » qu'il conviendrait d'adapter et d'adopter en matière de GRHE. Un minorité de pays a néanmoins innové en ce domaine et certains d'entre eux ont obtenu, grâce à cela, un bon classement aux tests de PISA. Mais ces résultats n'intéressent à l'heure actuelle que des élèves de 15 ans dans un nombre très limité de disciplines. Il faudra donc attendre encore de longues années avant de voir émerger dans les pays industrialisés une GRHE digne de nom.

Notes et références

1. Ces travaux ont été publiés dans les deux volumes suivants :
 - Laderrière, P. (dir.) (2004) : La gestion des ressources humaines dans l'enseignement : Où en est l'Europe ? L'Harmattan, Paris.
 - Laderrière, P. (dir.) (2004) : Les nouveaux métiers de l'enseignement : Où en est l'Europe ? L'Harmattan, Paris.
2. Un petit travail de synthèse centré sur les chefs d'établissement à vocation très indirecte de « benchmarking » international, se trouve dans une communication récente : Laderrière, P. (2006) : Gestion des ressources humaines dans l'enseignement : Où en est l'Europe ? que l'on peut trouver sur le site de l'Ecole Supérieure de l'Education Nationale (ESEN).
3. Des axes nouveaux d'organisation de la formation correspondant à des tendances novatrices en matière de GRHE, ont été traités dans un article spécifique : Laderrière, P. : La problématique du pilotage de la formation des enseignants. Politique d'éducation et de formation, 2003/2/80.
4. Ces travaux sont les suivants :
 - Eurydice/Commission Européenne (2002-2004) : La profession enseignante en Europe : Profils, métier et enjeux.
 - ? Rapport I (2002) : Formation initiale et transition à la vie professionnelle – Secondaire inférieur général.
 - ? Rapport II (2002) : L'offre et la demande – secondaire inférieur général.
 - ? Rapport III (2003) : Conditions de travail et salaires – Secondaire inférieur général.
 - ? Rapport IV (2004) : L'attractivité de la profession enseignante au XXIème siècle – Secondaire inférieur général.
 - Questions clés de l'éducation en Europe – Eurydice – Bruxelles.
 - OCDE (2005) : Le rôle crucial des enseignants – Attirer, former et retenir des enseignants de qualité, OCDE, Paris.
5. Laderrière, P. : Qui a peur du Grand Méchant Loup ? A propos de la gestion des ressources humaines dans l'enseignement. Communication dans l'Atelier ii) – Congrès international de l'Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education : Logiques de gestion et approches critiques de l'éducation – Universités de Versailles – Saint Quentin en Yvelines ; 14-17 juin 2006.
6. Voir tableau de synthèse concernant le recrutement (p. 49), la formation (pp. 71, 72, 73), les conditions de travail (pp. 85-86) et le statut socio-économique (p. 94) dans l'article : Laderrière, P. (2004) : La gestion des ressources humaines dans l'enseignement dans les examens de politiques nationales d'éducation de l'OCDE depuis 1990, in : Laderrière, P. (dir). La gestion des ressources humaines dans l'enseignement : Où en est l'Europe ? op. cit.
7. Citation extraite du Rapport IV de synthèse (p. 34), op. cit.

8. Laderrière, P. : Comment a-t-on décentralisé ailleurs ? Les expériences finlandaise, suédoise et anglaise. Dîner-Débat de l'Association « Apprendre et s'orienter ». Montpellier, 21 novembre 2006.
9. Laderrière P. (2004) : L'évaluation des enseignants dans les pays industrialisés : tendances actuelles (passim), dans Pacquay L. (dir.) : L'évaluation des enseignants – Tensions et enjeux. L'Harmattan, Paris.
10. Mons, N. : Doit-on sélectionner ou former les élites scolaires ? Une comparaison internationale des politiques éducatives. Revue Internationale d'Education – N°39, septembre 2005.