

2. EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

LES PROBLÈMES DE RECRUTEMENT ET LEURS INCIDENCES SUR LA FORMATION : UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

J.-M. LECLERCQ

Sommaire. Il faudrait mieux mesurer toutes les conséquences que la demande ou l'offre d'enseignants sont susceptibles d'avoir au plan de la formation. On a surtout tendance à ne lier qu'aux pénuries les risques de voir la qualité de la formation initiale compromise par des solutions de fortune pour combler les lacunes. Cette démarche s'impose ne serait-ce que pour attirer l'attention sur les insuffisances de certaines mesures. Mais elle ne doit pas pour autant faire oublier que les situations d'excédents peuvent être aussi néfastes. De la sorte, le manque d'enseignants comme les sureffectifs illustrent les inconvénients à laisser jouer une loi du marché dans ce domaine et les fréquentes carences des politiques de formation quel que soit le contexte dans lequel elles interviennent.

Summary. It would be advisable to weigh up the possible consequences on their training of educators supply and demand. The value of initial training is endangered by "quick-fix" solutions to bridge the gap and there is a prevalent tendency to ascribe altogether such risks to the shortage of candidates. This appreciation is of the essence were it only to draw attention to the inadequacies of some official measures. However, it can be as harmful to over-recruit, so that both situations show the drawbacks of giving free rein to the law of the market, and the frequent shortcomings of training policies, in whatever context they may take place.

On admet généralement que les modalités de recrutement influent sur la formation. Ainsi on considère volontiers que les recrutements sur titre donnent lieu à des cursus de formation moins contraignants que les recrutements par concours.

En revanche, les conséquences que peuvent avoir les situations de pénuries ou d'excédents sont moins souvent évoquées ou lorsqu'elles le sont c'est fréquemment selon des approches qui semblent biaisées. D'une part, beaucoup de décideurs politiques s'efforcent de persuader l'opinion que pour trouver des enseignants en nombre suffisant ils ne recourent pas à des expédients susceptibles de compromettre le niveau de qualification. D'autre part, pour ces raisons mêmes, l'opinion a tendance à se focaliser sur les pénuries et leurs risques sans accorder de véritable attention aux situations de sureffectifs. C'est en Angleterre qu'on s'inquiète de la validité de la formation alors qu'en Allemagne, où règne la pléthore, la question n'est guère évoquée.

Un examen plus attentif du problème devrait pourtant conduire, à notre avis, à des points de vue assez différents. D'abord, il n'est guère douteux que le manque d'enseignants risque fortement de valoir à ceux qu'on trouve une formation insuffisante ou dégradée. Ensuite, contrairement à une fausse évidence, les situations de sureffectifs peuvent avoir des effets aussi nocifs que les situations de pénurie.

1. SUREFFECTIFS ET PÉNURIES : UNE OPPOSITION À RELATIVISER

Si les sureffectifs et les pénuries n'ont pas toujours les résultats anti-thétiques auxquels on pourrait s'attendre, c'est sans doute parce qu'il ne s'agit pas de deux contextes en opposition absolue. Il est bien possible d'identifier des situations globales de sureffectifs ou de pénurie mais, dans un cas comme dans l'autre, existent des secteurs où prévaut la tendance inverse.

1.1. Les situations globales de sureffectifs

Il est vrai que plusieurs pays affichent des situations globales de sureffectifs.

En RFA, on estime qu'environ 4,5 % des personnes titulaires d'un diplôme les habilitant à enseigner sont sans affectation et la situation va sans doute s'aggraver après l'unification, à cause des taux d'encadrement très bas que pratiquait l'ancienne RDA où de nombreux licenciements paraissent inéluctables.

En Italie, on a pu calculer qu'entre 1975 et 1985, seulement moins d'un tiers des diplômés a réussi à obtenir un poste.

Au Japon, en 1985, seulement 16 % des titulaires d'un diplôme pour l'enseignement ont passé avec succès les concours de recrutement.

D'autres pays européens, comme la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas connaissent des blocages similaires provoqués comme ailleurs par une planification insuffisante et/ou la baisse démographique.

1.2. Les situations globales de pénurie

Au contraire, d'autres pays se voient confrontés à des situations globales de pénurie.

Aux États-Unis, entre 1986 et 1990, c'est 197 000 nouveaux enseignants qui auraient dû être recrutés alors que l'addition du nombre des diplômés disponibles chaque année donne le chiffre de 160 000.

En Angleterre, le manque d'enseignants s'aggrave depuis les années 80. Ainsi le rapport postes vacants - nouveaux enseignants qui était de 11 % en 1980 a été de 18 % en 1986. A l'heure actuelle les effectifs devraient augmenter de 2 % pour faire face aux besoins.

La Pologne considère qu'elle devra recruter 33 000 enseignants pendant la période 1991-1995.

De plus la gravité des pénuries est souvent dissimulée par le recours à des personnes n'ayant pas les qualifications réglementaires. En Suède, celles-ci représentaient 18 % des effectifs en 1980 et si ce pourcentage était retombé à 8,2 % en 1989, il s'élève à nouveau maintenant.

1.3. La relativité de l'opposition

Cependant ce ne sont là que des situations globales dont l'analyse plus détaillée oblige à relativiser l'opposition.

D'abord des facteurs géographiques peuvent provoquer aussi bien la rareté que l'abondance. Dans les régions du Grand Nord, la Norvège doit faire appel à 10 % d'auxiliaires. La Californie et la Floride voient venir des cohortes d'enseignants que leur envient bien d'autres États.

Les facteurs socio-économiques par leurs effets sur les conditions de travail peuvent aussi rendre les pénuries beaucoup plus graves dans certaines zones, alors que dans d'autres les besoins sont assez facilement satisfaits. En Angleterre, c'est surtout dans la région londonienne et

dans les grandes métropoles industrielles que les postes non pourvus sont nombreux parce que les candidatures sont découragées par les difficultés de logement et les problèmes que posent des populations scolaires à fort taux d'échec et de déviance.

Les domaines disciplinaires sont aussi à prendre en compte aussi bien dans les pays à pénuries que dans les pays à excédents. Comme certains de ses voisins, c'est principalement de professeurs de mathématiques et de sciences que manque l'Angleterre. Mais la RFA cherche souvent en vain des formateurs pour des spécialités professionnelles.

Les déficits comme les sureffectifs ont également souvent un caractère conjoncturel. Il y aurait beaucoup plus de postes à pourvoir en RFA si intervenait l'allongement des horaires que réclament certains depuis longtemps et au Japon si les effectifs qui tournent autour de la quarantaine par classe étaient sensiblement diminués. L'Angleterre manquerait moins d'enseignants de sciences et de langues vivantes si ces matières n'avaient pas pris une importance accrue après la récente introduction du « National Curriculum ». Et il va bien entendu sans dire que la courbe démographique des élèves et la pyramide des âges des enseignants peuvent à plus ou moins long terme renverser la tendance.

De la sorte pénuries et excédents ne sont jamais que relatifs. Il s'agit moins de deux phénomènes absolument dissociés que de deux lectures possibles toujours à nuancer.

II. LES CONSÉQUENCES SUR LA FORMATION

C'est sans doute le lien que ces deux situations entretiennent par leur relativité qui explique qu'elles aient toutes les deux sur la formation des conséquences qui ne doivent pas être sous-estimées mais qui surtout doivent être mieux perçues dans leur similarité.

2.1. Les risques de détérioration de la qualité de la formation

Il convient en premier lieu de remarquer que si les pénuries sont susceptibles d'avoir des effets qui mériteraient souvent d'être plus clairement signalés, sinon avoués, les sureffectifs peuvent également être très fâcheux à cet égard.

Les inconvénients liés aux pénuries sont fréquemment minimisés par les responsables politiques mais ils ne paraissent guère douteux. Appel à des personnels qui n'ont pas suivi les cursus de formation habituels ou ne les ont pas achevés comme aux États-Unis, où la certification, c'est-à-dire l'autorisation d'enseigner, peut être accordée hâtivement à des personnes munies de diplômes insuffisants, voire dépourvues de titres avérés. Recours à des personnels étrangers comme en Angleterre avec l'appel à des maîtres danois et néerlandais qui ont peut-être été formés pour enseigner dans leur pays mais qui auront à faire face à des conditions de travail tout à fait nouvelles. Procédures de formation sur le tas comme cela se passe maintenant en Angleterre avec les « Licensed Teachers » auxquels les deux années de pratique du métier après les études universitaires n'assureront pas forcément une véritable qualification pédagogique.

Mais il faudrait aussi voir que les sureffectifs sont susceptibles d'avoir de fâcheuses incidences sur la qualité de la formation, compte tenu notamment des conditions dans lesquelles s'effectuent le recrutement des élèves-maîtres et leurs études.

Quel que soit le degré de planification du système, les sureffectifs provoquent une compétition accrue pour l'entrée dans les instituts de formation et la sévère sélection qui intervient alors aboutit généralement à surévaluer les aptitudes académiques au détriment des aptitudes pédagogiques. C'est ce qui se passe par exemple au Japon où les concours de recrutement privilégient les épreuves académiques à la préparation desquelles les facultés d'éducation sont contraintes d'accorder une attention presque exclusive, et la brève formation pédagogique, qui se déroule avant l'entrée en fonction, n'est guère efficace à cause du profil valorisé antérieurement.

L'absence de débouchés conduit aussi souvent à réduire la taille des établissements de formation qui subsistent. Dans ceux-ci, la diminution du nombre d'étudiants entraîne presque automatiquement une contraction du personnel enseignant exposé alors à se voir demander des tâches d'une polyvalence excessive qui risquent de compromettre le niveau des formations dispensées. Beaucoup d'écoles normales au Danemark, en Belgique, aux Pays-Bas connaissent ces difficultés.

Il faut aussi noter que l'attente d'une affectation qui se prolonge parfois pendant plusieurs années, comme en RFA ou en Belgique, comporte de sérieuses menaces de déqualification.

Bien que pour des raisons différentes, les situations de pénurie comme celles de sureffectifs peuvent donc être également préjudiciables à la qualité de la formation, surtout si l'on entend par celle-ci une préparation effective à l'exercice du métier.

2.2. Les risques de désaffection à l'égard du métier

Un autre effet similaire des deux situations est d'augmenter les risques de désaffection à l'égard du métier.

On sait bien et depuis longtemps que la faiblesse des recrutements décourage les candidatures. Au Japon, les candidats aux concours de recrutement étaient 104 000 en 1979 et 50 000 en 1989. La diminution du nombre d'enseignants en formation pédagogique a été du même ordre en RFA au cours des dix dernières années et beaucoup d'universités assurant la formation académique ont vu leur clientèle fondre.

Mais on doit noter aussi que les pénuries constituent un terrain propice au développement de la désaffection à l'égard du métier. Elles entraînent par exemple une augmentation des effectifs par classe, des nominations dans des zones ou des établissements ingrats, la coexistence d'enseignants plus qualifiés et d'enseignants moins qualifiés. Ce sont autant de facteurs de nature à dissuader ceux qui envisageraient d'entrer dans la profession.

Dans les deux cas, celle-ci pâtit de la même mauvaise image de marque avec des perspectives d'avenir aussi incertaines et des chances de satisfaction aussi hasardeuses. Et, comme le montrent respectivement les cas de l'Italie et des États-Unis, les sureffectifs ne sont pas toujours liés à des rémunérations avantageuses et l'amélioration des salaires ne contrecarre pas toujours les pénuries.

2.3. L'instauration de la loi du marché et ses dangers

Néanmoins l'impression qui tend à prévaloir est que les chances de pouvoir procéder aux recrutements nécessaires sont fonction du niveau des rémunérations. L'Allemagne et la Suisse, où les traitements sont considérés comme avantageux, n'ont pas de problèmes très sérieux et les États américains qui ont accordé les augmentations les plus substantielles ont aussi mieux réussi à remplir les rangs. La récente révision des salaires en Angleterre avait aussi pour objectif de rendre la profession plus attirante. Quant à certains pays pléthoriques, comme la Belgique et l'Italie, ils ont dû finir par consentir à des majorations sans lesquelles le corps enseignant risquait de se démotiver fortement.

C'est donc en fait une loi du marché qui s'est instaurée dans l'optique qu'il faut payer les enseignants à leur prix pour les avoir et que les ajustements à envisager éventuellement dépendent à la fois du niveau pratiqué des rémunérations et de l'ampleur des besoins. Les enseignants allemands doivent se contenter depuis plusieurs années de majorations très réduites alors qu'en dix ans les professeurs américains ont parfois vu leur salaire doubler. Du reste le recours aux expressions d'excédents ou de pénuries, de date relativement récente, illustre sans doute bien ce passage à l'idée que la profession enseignante constitue un marché du travail où prévalent les mêmes tendances que dans les autres secteurs de la main-d'œuvre.

Ceux qui se destinent à l'enseignement ne sont du reste pas restés insensibles à cette évolution et leurs comportements n'ont pas été sans retentissement sur les conditions de leur formation.

Ils ont en particulier manifesté une propension accrue à envisager leur formation en termes de rentabilité.

Cela les a conduit parfois à rechercher les formations donnant les meilleures chances de trouver un poste. Ainsi en Allemagne où la bivalence est de règle, le choix des deux disciplines s'effectue de plus en plus en tenant compte des possibilités du marché du travail, plus ouvert par exemple à ceux qui combinent une discipline soit littéraire soit artistique et une discipline scientifique ou qui se qualifient pour l'enseignement spécialisé.

Mais cela les a conduits aussi très souvent à délaisser l'enseignement au profit d'autres activités plus accessibles ou plus rémunératrices. Il est bien connu qu'aux États-Unis les facultés d'éducation n'attirent pas les meilleurs éléments et que parmi les jeunes enseignants le taux d'évasion vers d'autres métiers est très élevé. Ce sont des raisons analogues qui peuvent compromettre les politiques de prérecrutement : en Angleterre, les étudiants bénéficiaires de bourses pour la préparation d'un professorat de mathématiques ou de sciences les ont souvent mises à profit pour obtenir en même temps un diplôme monnayable dans un secteur autre que celui de l'enseignement.

De la sorte, ce qu'on pourrait appeler la banalisation de la profession enseignante en un simple marché du travail n'est pas dénuée d'effets pervers sur la formation. Elle peut tout aussi bien conduire à des choix professionnels dans l'enseignement en contradiction avec les intérêts personnels qu'à des choix autres que l'enseignement.

III. LES CARENCES DES POLITIQUES DE FORMATION

Or on doit se demander si ces inconvénients ne sont pas aggravés par les carences des politiques de formation dont on pourrait dire qu'elles ont le plus souvent laissé s'instaurer une loi du marché sans l'accompagner des mesures qui auraient permis d'en faciliter la perception ou d'en atténuer les aléas.

Pour qu'un marché du travail fonctionne dans de bonnes conditions, ceux qu'il concerne doivent être suffisamment informés de toutes les possibilités qu'il offre et capables d'en profiter. Or sur ces deux points les carences des politiques de formation ne paraissent guère niables la plupart du temps.

Alors que la formation d'un enseignant peut prendre cinq années au moins, les autorités éducatives commencent tout juste à se détacher de l'habitude des prévisions à court terme, et ont pour cette raison laissé trop longtemps sans information suffisante sur l'évolution réelle des besoins.

La mobilité des enseignants vers les secteurs à plus forte demande n'a pas non plus été facilitée, que ce soit dans les systèmes plutôt centralisés ou dans les systèmes plutôt décentralisés. Les frontières entre les Länder allemands demeurent presque hermétiques. Les recrutements par les communautés autonomes en Espagne risquent de créer des blocages, tandis que la marge d'initiative laissée en Angleterre aux autorités locales et aux établissements peut entraîner un éparpillement excessif.

A ces carences au plan administratif, fait pendant au plan pédagogique une absence presque totale d'initiatives en vue de limiter certains méfaits de la loi du marché.

Des disciplines sont toujours plus déficitaires que d'autres et il serait souhaitable de véritablement motiver à leur choix par des actions en profondeur alors qu'en règle générale quand on procède par incitation, c'est presque toujours au plan des seuls avantages matériels.

Le discours sur la nécessité de mieux préparer les futurs enseignants à la complexité des tâches qui les attendent est à l'ordre du jour. Mais ces adaptations sont encore très insuffisantes en particulier dans les pays à pénuries où les conditions de travail peuvent être très dures et où les personnels auxiliaires notamment ne reçoivent trop souvent qu'une préparation sommaire.

Il serait aussi souhaitable que dans les pays excédentaires des mesures systématiques soient prises pour entretenir la formation des enseignants sans poste afin d'éviter leur déqualification ou même leur faciliter des reconversions éventuelles. Mais, comme c'est le cas en RFA, les avancées dans ce domaine demeurent timides et sporadiques.

*
* *

Ces quelques indications permettent donc de constater que les problèmes de recrutement ont incontestablement de multiples incidences au plan de la formation. Les crises du recrutement, qu'il s'agisse de pénuries ou d'excédents, sont toujours liées à des crises de la formation dans une multiplicité d'interactions qu'il serait indispensable de prendre davantage en compte, tant pour mieux gérer les recrutements que pour mieux adapter les formations.

Jean-Michel LECLERCQ
Chargé des comparaisons internationales
DAGIC
Ministère de l'Éducation nationale