

UNE PROBLÉMATIQUE NOUVELLE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS L'ENSEIGNEMENT

PIERRE LADERRIÈRE*

Résumé

Les diverses ressources humaines affectées au fonctionnement des systèmes d'enseignement sont gérées séparément, bien que la majorité d'entre elles soit issue du corps enseignant. Certaines de ces ressources ne bénéficient pas toujours des moyens leur permettant d'acquérir leur identité professionnelle propre, par exemple, formation, statut, etc. Cette situation a eu pour conséquence d'affaiblir le professionnalisme requis dans certaines fonctions stratégiques. La cohérence d'ensemble des actions menées par les ressources humaines affectées aux systèmes d'enseignement a souffert de cette gestion séparée. Or l'évolution de ces systèmes, et en particulier leur décentralisation tout comme le développement nécessaire des innovations, impliquent un professionnalisme renouvelé des diverses catégories professionnelles agissant dans le système et plus particulièrement l'acquisition d'une identité professionnelle propre au travers de leur recrutement, de leur formation, de leurs obligations professionnelles et de leur statut.

Abstract

The various human resources allotted to the functioning of the teaching systems have been managed separately although most of them come from the teaching staff. Some of these resources do not always benefit from the means to acquire their own professional identity, for instance, in the field of training, status, etc. This situation has contributed to weakening the professionalism required for certain strategic functions. The general consistency of the actions initiated by the human resources allocated to the teaching systems has suffered from this separate management. And yet, the evolution of these systems

23

* - Pierre Laderrière, ancien administrateur principal à l'OCDE, consultant en politiques d'enseignement.

and particularly their decentralization as well as the necessary development of innovations imply a renewed professionalism of the different professional groups acting in the system and more precisely the acquisition of a specific professional identity through their recruitment, their training, their professional obligations and their status.

Introduction

On peut s'étonner que la gestion des ressources humaines dans l'enseignement soit qualifiée de problématique nouvelle. En effet, depuis une trentaine d'années, on discute du rôle essentiel du corps enseignant dans l'évolution des systèmes d'enseignement. Mais on l'a fait et on continue en général de le faire à partir d'une définition floue ou variable de ce qu'englobe le corps enseignant : s'agit-il de ceux qui exercent uniquement une fonction d'enseignement pour des élèves jeunes ou adultes soit à plein temps, soit à temps partiel, ou du groupe professionnel formé de ces derniers et de ceux qui, majoritairement à partir d'une fonction d'enseignement antérieure ou encore actuelle (à temps partiel), exercent une autre fonction et donc – c'est là l'objet d'un véritable débat –, un autre métier contribuant à un fonctionnement aussi efficace que possible du système d'enseignement.

Ces autres fonctions que l'enseignement, peuvent intéresser la recherche-développement, la formation, l'administration, la direction, l'inspection, le conseil, etc. Lorsqu'on a débuté les travaux internationaux sur les indicateurs de l'enseignement, on s'est vite aperçu que cette situation rendait très difficile la collecte de données pertinentes dans la majorité des pays considérés et pas seulement en ce qui concernait l'enseignement supérieur, comme on aurait pu le croire. Depuis le début des années 80, beaucoup de systèmes d'enseignement ont fait l'objet d'analyses et également de critiques dans le cadre du débat – non dépourvu d'ambiguïté – sur la qualité de l'enseignement offert. À cette occasion, on a non seulement mis en lumière un nouveau type de professionnalisme *stricto sensu*, mais également l'identité professionnelle particulière correspondant aux autres fonctions évoquées ci-dessus.

Ce qui émergeait de cette réflexion, c'est qu'il n'y avait pas un métier unique d'enseignant, mais une multitude de métiers connexes, pouvant majoritairement être greffés sur le métier initial d'enseignant et qui requerraient des compétences particulières allant bien au-delà de celles maîtrisées dans le cadre de l'acquisition d'une qualification professionnelle d'enseignant et de l'expérience acquise en ce domaine. Il n'est pas sans intérêt de noter que cette volonté de clarifier l'identité professionnelle diversifiée de ceux exerçant dans l'enseignement est

allée de pair avec les conséquences d'une certaine décentralisation de l'administration des systèmes, au nom précisément d'une plus grande efficacité, par le rapprochement des décideurs et acteurs professionnels des bénéficiaires du système.

L'évolution du système et, en particulier, le développement nécessaire des innovations impliquent en effet un professionnalisme renouvelé non seulement de l'enseignant, mais également des diverses catégories professionnelles agissant dans l'enseignement et bien souvent indispensables à l'efficacité même du travail de l'enseignant. Historiquement, les analyses ont d'abord porté sur l'enseignant et ont mis l'accent sur la nécessité de considérer ensemble les facteurs quantitatifs et qualitatifs déterminant l'évolution de la profession à savoir les conditions de recrutement, de formation, d'utilisation et de statut. C'est-à-dire que sans le montrer ouvertement dans le cadre majoritairement de service public dans lequel se développe l'enseignement, on a peu à peu intégré quelques éléments clés de la gestion des ressources humaines prévalant jusqu'à maintenant dans l'économie marchande. Cette première étape étant franchie, et la notion de ressources humaines dans le système d'enseignement s'imposant de plus en plus, on ne pouvait plus laisser de côté les autres professionnels de l'enseignement. La cohérence d'ensemble de gestion du système appelle non seulement que ces autres personnels, au nom de leur identité propre, relèvent des mêmes éléments clés mentionnés ci-dessus, mais qu'ils soient également administrés, dans un ensemble le plus intégré possible, avec le premier groupe – ultra majoritaire – d'enseignants.

Les transferts à titre définitif ou temporaire de fonction d'enseignement à celle de fonction d'administration, de contrôle ou de conseil, voire de recherche, à partir d'une base d'expérience commune, rend nécessaire cette intégration dans un cadre de plus en plus large et cohérent de développement et de gestion de ressources humaines. Comme on l'a laissé pressentir ci-dessus, on ne pourra aborder ci-après ces questions plus en détail qu'à partir d'une approche historique qui examinera successivement l'évolution ayant d'abord caractérisé le corps enseignant, les obstacles rencontrés, la place des autres professionnels de l'enseignement. En conséquence, on s'interrogera sur la faisabilité d'une politique nouvelle.

VERS UN PROFESSIONNALISME OUVERT DES ENSEIGNANTS

On ne reviendra pas ici sur le contexte dans lequel ont évolué les systèmes d'enseignement des pays développés depuis une vingtaine d'années. On pourra se reporter à d'autres analyses dont on se contentera simplement d'extraire ce qui

paraît essentiel pour aborder la problématique des ressources humaines : l'émergence d'un nouveau profil de professionnel de l'enseignant. À la fin des années 70 et au début des années 80, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est partie d'une analyse des actions conduites par les différentes catégories de personnel de l'enseignement dans diverses situations de réforme et d'innovation pour déduire une série de tâches, qui prisent comme un tout, définissent un profil original de professionnel. Il s'agit d'une liste – naturellement non exhaustive – de tâches caractérisant un « professionnalisme ouvert » :

1. Un enseignement centré sur l'apprentissage des élèves individuellement et en groupe dans le cadre d'une attention plus grande portée au développement global de l'enfant.
2. En coopération étroite avec le personnel de l'établissement, c'est-à-dire, ce qui ressort du domaine des « équipes pédagogiques » :
 - une capacité de diagnostic des besoins et des problèmes d'apprentissage des élèves ;
 - la fixation des objectifs pédagogiques particuliers des programmes de l'établissement scolaire, leur analyse et sur cette base, la révision éventuelle de ces objectifs ;
 - la mise au point ou l'adaptation de programmes ou de méthodes pédagogiques dans un contexte plus large de recherche-action ;
 - l'évaluation des résultats obtenus.
3. La coopération avec les parents, des représentants de la collectivité environnante, des responsables d'autres activités socioculturelles, etc., c'est-à-dire ce qui ressort du domaine de « l'équipe éducative ».
4. Le dialogue permanent avec les élèves, non seulement afin de mieux les connaître et de leur donner des conseils individuels, mais également pour leur présenter clairement et discuter avec eux du plan d'enseignement.
5. La participation à des activités permanentes de formation en tant que formateurs et formés.
6. La participation à la planification et la gestion de l'école et l'expression de l'opinion sur l'évolution du système scolaire en général, sur la base de l'expérience acquise lors de tâches énumérées ci-dessus.

Cette évolution postule que l'enseignant, en particulier dans les écoles secondaires, n'est pas le « spécialiste » d'une ou plusieurs disciplines, mais le spécialiste de la didactique de cette (ou de ces) discipline(s) dans le contexte particulier du niveau ou type d'enseignement où il est affecté et en rapport avec des stratégies diverses d'enseignement et d'apprentissage. Ceci implique que l'enseignant maîtrise les fondements de sa (ou ses) discipline(s) de spécialisation et les connaissances jugées nécessaires dans le savoir à transférer, mais se spécialise dans les conditions et les moyens de ce transfert.

Il n'est pas nécessaire de s'étendre très longuement sur la notion de « professionnalisme ouvert » reflétée par l'énumération de ces tâches. On a considéré que l'abandon nécessaire de certains des traits les plus négatifs du professionnalisme traditionnel (rapport relativement autoritaire à la clientèle, gestion étroite de la profession, liberté quasi totale d'initiative, etc.) appelait la redéfinition du professionnalisme dans l'enseignement. C'est-à-dire, qu'en s'appuyant sur des normes d'écoute, de dialogue, de coopération et d'information/formation permanentes, l'enseignant pourrait élaborer, mettre en œuvre et modifier, si le besoin s'en faisait sentir, les stratégies d'enseignement et d'apprentissage les plus adéquates.

Ceci implique également une rupture avec l'« individualisme pédagogique » et une systématisation de l'analyse scientifique de la pratique non seulement à titre individuel mais également à titre collectif (équipes d'enseignants, départements disciplinaires ou pluridisciplinaires de l'établissement, réseaux professionnels).

En fournissant à l'enseignant agissant individuellement ou en groupe une autorité reposant sur des approches plus scientifiques, cette identité le rend – ainsi que l'école – plus autonome dans l'adaptation permanente de l'enseignement aux besoins des élèves et de la société. Or, l'autonomie est – avec le niveau de qualification élevé – l'une des caractéristiques d'un professionnalisme reconnu. Cette autonomie peut aider l'enseignant, en s'appuyant en toute connaissance de cause sur les structures de soutien existantes (conseillers pédagogiques, inspecteurs, centres pédagogiques, activités de recherches et de développement, etc.) à mieux juger des innovations proposées et des méthodes de mise en œuvre, en relation avec le contexte particulier de son école et de la communauté environnante.

27

L'évocation de ces structures de soutien renforce bien l'idée d'« ouverture », en ce sens qu'un vrai « professionnel » est celui qui recherche et doit trouver, éventuellement à l'extérieur de son institution, des solutions possibles aux problèmes auxquels il est confronté.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

L'émergence d'un professionnalisme de ce type est inséparable d'une politique cohérente à mener vis-à-vis du corps enseignant devant aboutir à un statut reflétant clairement l'identité professionnelle concrétisée par les tâches évoquées ci-dessus. L'intégration au niveau de la formulation, de la décision et de l'application d'actions visant à la fois le recrutement, la formation, l'utilisation et le statut socio-économique se révèle politiquement très difficile. L'émergence de ce

professionnalisme ouvert suppose une plus grande transversalité dans la décision politique, donc un dialogue permanent, si ce n'est la destruction de cloisons étanches, entre une multitude d'organes décisionnels, pour éviter que ne subsistent ou se dressent des obstacles divers de caractère économique, juridique, administratif, etc. allant directement à l'encontre d'une application nécessairement progressive d'une telle politique. C'est-à-dire que là, comme ailleurs, des considérations à court ou moyen terme ne doivent pas obérer une vision à long terme qui irait dans le sens évoqué ci-dessus.

Dans la mesure où les conditions d'évolution vers un réel et nouveau professionnalisme sont étroitement imbriquées et, comme on l'a dit antérieurement, relèvent d'une stricte cohérence des politiques, des stratégies et des procédures, les obstacles principaux présentés ci-après n'ont pas à être hiérarchisés ni présentés dans un ordre qui se voudrait logique. Car ils sont eux-mêmes abordés dans les divers pays industriels dans des ordres différents, avec une intensité variable et des résultats inégaux (1).

Les obligations de services

La question qui se pose à ce sujet est simple : peut-on encore continuer à déterminer, dans la majorité des pays, sauf ceux de tradition anglo-saxonne, les obligations de services des enseignants sur la base de leçons à faire devant les élèves, assorties de coefficients (parfois bien théoriques) tenant compte du temps de préparation et de correction et éventuellement de concertation minimale ? Pourquoi refuse-t-on dans certains pays de globaliser le nombre d'heures sur une base annuelle pour rendre plus de souplesse au système de gestion du temps pédagogique où les diverses tâches d'un « professionnalisme ouvert » auraient leur juste place au moment adéquat ? Cette attitude contredit la notion de professionnalisme en minimisant les autres tâches que l'enseignement *stricto sensu*. Un autre aspect de ce non-professionnalisme est la réticence à compléter formellement les sessions de formation en cours de service, par des sessions hors service. Or, l'une des définitions du « professionnel », c'est qu'il « ne compte pas son temps », en particulier pour acquérir des compétences nouvelles.

1 - OCDE, *L'enseignant aujourd'hui*, Paris, 1990.

La valorisation du statut socio-économique

Lors de deux examens de politiques nationales d'éducation, en Belgique (2) et en Hongrie (3), les experts de l'OCDE ont été amenés à souligner qu'en période de contraintes budgétaires persistantes, il fallait choisir entre quantité et qualité quant au nombre d'enseignants. Ces deux pays avaient les meilleurs rapports élèves/maîtres en Europe, mais les salaires offerts étaient à l'époque, dirions-nous, nécessairement d'un niveau inférieur à ce qu'ils auraient pu être si d'autres combinaisons de gestion de ressources humaines et matérielles avaient été appliquées. Car, comme à l'accoutumée, c'est la traditionnelle organisation en classe qui prévaut, toute amélioration momentanée des ressources se traduisant en général par une diminution d'élèves par classe ou le dédoublement de cette dernière (l'un des meilleurs exemples en aura été les modalités concrètes d'application de la Loi Haby dans les collèges français dans la seconde moitié des années 70).

Dans beaucoup de pays, sauf en Scandinavie et dans les pays germanophones, le poids de la profession a souvent empêché une amélioration durable de son statut socio-économique. Un certain égalitarisme salarial imposé par les syndicats empêche parfois d'utiliser des stimulants salariaux pour recruter les catégories d'enseignants qui sont rares sur le marché, en particulier dans les domaines scientifiques, technologiques, commerciaux, voire linguistiques. La diminution du nombre des élèves pour des raisons démographiques n'arrive pas à se traduire par un réel transfert des moyens rendus disponibles vers d'autres domaines que l'encadrement traditionnel. Et même lorsque l'occasion s'est présentée en France, il y a quelques années, de négocier en même temps une amélioration salariale et une autre formule d'organisation du travail dans les établissements, le pouvoir en place à l'époque a « manqué le coche » en acceptant une certaine revalorisation des traitements sans contrepartie.

L'intérêt de dégager des moyens supplémentaires par un accroissement de l'efficacité et de l'efficience du fonctionnement (y compris par des économies d'échelle comme elles ont été proposées en Belgique) est de pouvoir recruter soit des enseignants ayant un autre profil, soit des étudiants ayant poursuivi des études de niveau très élevé et prêts à investir leurs connaissances dans l'enseignement à condition d'être rémunérés et récompensés à l'aune de leurs efforts. Mais là aussi veille un corporatisme vigilant qui a réussi dans l'ensemble à bloquer toute récompense des enseignants les plus dynamiques. C'est-à-dire que

2 - OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation en Belgique*, Paris, 1993.

3 - OCDE, CCET, OCDE/GD (95) 143, *Examens des politiques nationales d'éducation en Hongrie*, Paris, 1995.

ceux qui se sont affirmés de véritables professionnels dans leur métier n'ont comme issue de sortie promotionnelle que de quitter la salle de classe pour la direction des établissements, l'inspection ou l'administration. Certes, la récompense des plus dynamiques et des plus méritants n'est pas chose facile, bien qu'il soit étonnant de constater que l'on est assez rapidement à même de désigner informellement, dans un établissement, les éléments considérés comme les plus dynamiques. À cet égard, il sera important d'examiner la suite qui sera donnée au Livre blanc anglais du début du mois de décembre 1998 proposant qu'une part du salaire des enseignants repose sur leurs résultats professionnels. Jusqu'alors la stricte uniformité, hiérarchique et bureaucratique des récompenses, a été l'un des moyens d'empêcher l'émergence d'un véritable professionnalisme. Et l'on ne peut donc s'empêcher de soulever, là aussi, un thème insuffisamment agité dans les cercles spécialisés : là où il est prégnant, le statut traditionnel de fonctionnaire est-il ce qu'il y a de mieux adapté aux tâches des enseignants ?

La participation à la gestion

Il existe présentement dans les pays industriels une coupure entre les pays ayant confié plus de responsabilités aux écoles et ceux qui ont préféré confier certains pouvoirs aux collectivités locales. À l'occasion de l'examen de la politique d'éducation en Suède (4), a été soulevé le problème de la responsabilité des écoles dans la gestion du système éducatif en relation – logique – avec la nouvelle philosophie de l'enseignement prévalant au ministère. Dans les années 70, à l'occasion du débat sur la décentralisation, des représentants des enseignants se sont fortement opposés à ce que les écoles bénéficient de ce « cadeau empaqueté », qui fut, finalement attribué aux municipalités. Compte tenu des changements politiques ultérieurs en Suède, des municipalités à l'incitation du ministère, ont redistribué certains de leurs pouvoirs aux écoles. Il serait du plus haut d'intérêt d'en suivre et d'en analyser l'impact sur la professionnalisation du corps enseignant.

On s'est trouvé confronté à une situation plus ou moins similaire il y a quelques années, dans la communauté française de Belgique où les syndicats étaient hostiles à l'installation de conseils d'administration réellement représentatifs de tous les intérêts de la communauté, dotés de certains pouvoirs de gestion articulés sur l'élaboration et l'application d'un projet d'établissement solide. Cette position était intéressante à noter dans un pays où les études de l'IEA indiquaient l'une des plus fortes dispersions des résultats obtenus par les écoles et où le taux d'échec scolaire était élevé. Certes, le mouvement de décentralisation a aussi eu

4 - OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation en Suède*, Paris, 1993.

pour objectif de rejeter sur la périphérie le soin de gérer des situations de plus en plus difficiles et de trouver, grâce à de nouveaux partenariats locaux, des ressources complémentaires. On peut toujours refuser de « gérer la pénurie ». Mais tant pour l'école que pour d'autres secteurs de la société, les ressources ne sont pas illimitées et n'est-ce pas à de véritables professionnels que devrait revenir le soin de se « battre avec ce problème » et d'être suffisamment créatifs pour trouver des solutions ? Le professionnel n'est-il pas quelqu'un qui, connaissant l'environnement d'exercice de ses fonctions, tente aussi de le modifier pour que ces dernières aient plus d'efficacité ?

Le lieu de formation

Au cours des dix, quinze années passées, on a pensé que l'« universitarisation » des formations renforcerait la dimension professionnelle du métier d'enseignant. En réalité, l'universitarisation continue de soulever des questions quant à la pertinence tant des nouvelles formations d'instituteurs ou d'enseignants du technique ou du professionnel antérieurement formés dans des établissements supérieurs non universitaires, que des formations plus traditionnelles des professeurs du secondaire. Dans des pays où le système « dual » reste très prégnant, comme en Suisse (5), on découvre que nombre d'instructeurs/moniteurs dans les entreprises n'ont pas suivi une formation pédagogique obligatoire et que le dialogue entre les diverses catégories d'enseignants intéressées est relativement faible.

Des mesures récentes, comme l'élargissement du recrutement des enseignants spécialisés (avec une licence) en Suède, ont plus à faire avec une gestion souple de l'offre et de la demande et une réponse ambiguë au problème dit de « qualité » qu'avec une avancée vers une réelle professionnalisation. Face à la récurrence du problème de l'articulation entre théorie et pratique, ou confrontés aux propositions de réforme et de quasi-universitarisation de la formation des maîtres dans la communauté française de Belgique, des experts de l'OCDE ont émis l'opinion qu'il serait peut-être préférable de placer les écoles normales actuellement autonomes dans le giron de l'enseignement technique supérieur long plutôt que dans celui des universités. Par contre, au cours des années récentes, le monde anglo-saxon a tendu à privilégier l'établissement scolaire comme lien principal d'un véritable apprentissage du métier d'enseignant, grâce, en particulier, à un encadrement de pairs chevronnés. Mais on continue de discuter du rôle et de la formation de ces formateurs et d'une manière plus générale sur l'efficacité des modèles de formation dans l'acquisition d'une identité professionnelle renouvelée.

5 - OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation en Suisse*, Paris, 1991.

On doit à cette occasion rappeler la situation paradoxale conduisant à une réelle absence d'ouverture pendant la période initiale de socialisation professionnelle que constituait à l'époque de l'examen de la Norvège (6), la coexistence dans certaines capitales régionales, d'une petite école normale indépendante avec des écoles supérieures régionales polytechniques. Ce même problème a été soulevé en Autriche à l'occasion du récent examen de son enseignement supérieur (7). Le cours ou les écoles polytechniques supérieures qui ont été créées n'incluent pas les écoles normales sans que l'on ait d'ailleurs encore tranché en faveur d'une éventuelle universitarisation. Et d'autres pays européens connaissent encore nombre d'écoles normales de petite taille et dont l'isolement n'est guère propice au professionnalisme ouvert décrit ci-dessus.

Certes, l'universitarisation des formations peut avoir l'avantage de consacrer une fois pour toutes l'importance de la recherche-développement dans la formation des maîtres et dans les obligations de service de leurs formateurs. Le développement des écoles polytechniques supérieures s'est fait à partir d'instituts techniques axés sur des formations professionnelles pouvant comporter des activités de recherche-développement ou de recherche appliquée. Mais ces écoles ont maintenant un rôle de plus en plus important en ce domaine, là où le monde académique ne désire ou ne peut pas intervenir, en particulier au niveau régional. S'il n'apparaît plus possible d'accepter que les formateurs d'enseignants ne participent pas d'une manière ou d'une autre à la recherche-développement, y compris sous forme de recherche-action, et que la formation professionnelle des enseignants ne s'enracine pas dans les réalités éducatives locales, une stratégie alternative à une universitarisation traditionnelle serait d'intégrer les instituts de formation isolés dans une structure polytechnique ayant, de préférence, une expérience approfondie de recherche-développement à forte intégration locale.

32

On doit aussi insister sur le fait que le maintien dans le temps d'un pourcentage trop élevé d'auxiliaires définis comme des enseignants n'ayant pas tous les « attributs formels » de la certification, dilue « l'image professionnelle » de l'enseignant en démontrant, qu'en définitive, on peut enseigner sans avoir été « exposé » à un minimum de formation professionnelle. Paradoxalement, dans la mesure où beaucoup de ces auxiliaires sont diplômés d'université, on pourrait donc avancer que l'objectif de l'universitarisation a été principalement d'améliorer l'image et le statut socio-économique des enseignants concernés plutôt que de leur faire acquérir une nouvelle identité professionnelle. L'énumération des obstacles mentionnés ci-dessus ne prétend pas à l'exhaustivité. En

6 - OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation en Norvège*, Paris, 1990.

7 - OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation en Autriche*, Paris, 1995.

particulier, elle n'est pas entrée dans le débat récurrent sur les contenus et les méthodes de formation initiale à la base de la professionnalisation recherchée. En effet, tant l'évolution démographique européenne que le type d'innovation et de réforme plus ou moins permanente à mettre en œuvre tendrait à donner la priorité dans les politiques de formation à la formation en cours de service. Or, comme chacun le sait, une politique pertinente en ce domaine est coûteuse, difficile à mettre en œuvre et à évaluer. Elle dépend d'un socle efficace : la formation initiale complétée par une stratégie de soutien d'un ou de deux ans lors de la prise de fonction. Or, cette seconde séquence de formation est loin d'être systématisée en Europe continentale. Là où le statut socio-économique de l'enseignant est peu élevé, comme devrait l'être celui d'un véritable professionnel, on ne peut attendre qu'il finance lui-même une partie de sa formation en cours de service, quelle que soit la rhétorique actuelle sur l'apprentissage tout au long de la vie.

La confrontation des principales caractéristiques du professionnalisme ouvert présenté ci-dessus aux politiques, stratégies et logistiques conduites ces dernières années, ne peuvent que conduire à un jugement nuancé. Des pays ont réussi de fortes avancées dans certains domaines faisant partie d'un « professionnalisme ouvert » (statut socio-économique, modalités de formation et de certification, autonomie de jugement et de gestion dans la mise en œuvre de stratégies d'enseignement et d'apprentissage, etc.). Mais il s'agit de « certains domaines ». C'est-à-dire que la nécessité première de cohérence des politiques comme condition du progrès vers le professionnalisme recherché a rarement été présente, ce qui faute d'analyse approfondie, empêche de mettre à jour et de discuter quelques modèles nationaux qui pourraient s'avérer pertinents.

33

LA PLACE DES AUTRES PROFESSIONNELS

Pour poursuivre l'analyse de cette difficulté d'acquisition ou de maintien d'une identité professionnelle, on peut procéder par un raisonnement « *a contrario* » appliqué aux « promotions possibles » du corps enseignant dans d'autres fonctions (par exemple : direction d'établissement, inspection, conseil pédagogique, etc.). Dans beaucoup de pays européens, on continue de recruter les personnels correspondants sans obligation formelle de formation initiale ou continue, principalement sur la base d'une appréciation positive d'une carrière d'enseignant, en particulier lorsque l'organisation administrative du système d'enseignement ne permet pas à des enseignants en cours de carrière, de se tester dans des fonctions nouvelles. Ceci signifie que l'on nie qu'il y ait identité professionnelle correspondant à ces nouvelles fonctions (quand on vient de l'enseignement) qui puisse être acquise par une socialisation professionnelle initiale. On ne

s'étonnera donc pas qu'aient été soulevés des problèmes de compétences, à la périphérie, en matière de gestion, de soutien, de conseil et d'évaluation. N'est-ce pas de nouveau une illustration concrète de l'incertitude caractérisant l'identité professionnelle de chacune des grandes fonctions nécessaires au fonctionnement efficace d'un système d'enseignement ?

Les travaux développés dans les années 80 au Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE au titre du Projet international sur l'amélioration du fonctionnement de l'école (ISIP) ont mis l'accent sur le rôle stratégique et de mise en cohérence des structures dites de soutien, dans le développement des systèmes d'enseignement. Une définition large de ces structures de soutien englobe tant des cadres internes (équipe de direction, coordinateur(s) de l'autoévaluation, responsables de la vie scolaire, du conseil et de l'orientation, équipe interne de formateurs et de conseillers pédagogiques, responsables médicaux, etc.) que des cadres externes (diverses catégories d'inspecteurs/conseillers-animateurs pédagogiques, formateurs et chercheurs en sciences de l'éducation, évaluateurs spécialisés dans certains domaines de gestion, administrateurs aux divers niveaux décisionnels du système, etc.). L'« enseignant professionnel ouvert », et souvent le collectif dont il fait partie, sera donc celui qui tirera avantage d'un appel pertinent à ces aides dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre de processus d'enseignement et d'apprentissage adaptés aux élèves. Cette définition large des structures de soutien inclut naturellement ce que l'on peut qualifier de structures d'encadrement chargées de gérer, piloter et évaluer le fonctionnement du système. La définition large est retenue, d'une part, pour bien montrer l'importance de la relative autonomie de l'établissement et de ses professionnels qualifiés et du soutien à lui accorder, et d'autre part à cause du double rôle de suivi et de conseil joué par nombre de ces personnels non enseignants.

Cette notion de structures de soutien à la disposition des équipes d'enseignants et des établissements est encore loin d'avoir été adoptée par les systèmes d'enseignement. Car elles dépendent non seulement de la volonté et de la capacité du corps enseignant, de faire appel à elles, mais également de leur existence même et/ou de leur importance dans certains secteurs du système. Mais la difficulté la plus grande, là où diverses structures de soutien coexistent, est précisément la gestion même de cette coexistence. Les institutions concernées peuvent travailler isolément, et faute d'un cadre d'action clairement défini, risquer des doubles emplois ou se refuser à des économies d'échelle. Par exemple, à l'occasion du dernier examen de la politique éducative française par l'OCDE (8), les experts se sont étonnés de la persistance de la séparation de l'INRP et du

8 - OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation en France*, Paris, 1996.

CNPD pour ne citer qu'un cas relevé au niveau national. Par contre, la recommandation d'harmonisation des structures de la formation initiale et en cours de service des enseignants semble avoir été entendue par les autorités concernées. Dans le même temps, on peut s'interroger sur l'absence de liens apparents entre l'école de formation de certains cadres de l'éducation nationale (ESPEMEN), en particulier les inspecteurs, les équipes académiques de formation à la vie scolaire chargées de la formation des chefs d'établissement, et les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Or, il n'est pas sans intérêt de noter que ces mêmes IUFM, outre les futurs enseignants, sont également chargés de former les conseillers principaux d'éducation chargés, dans les établissements, de la vie scolaire. Pour revenir au niveau national et aux plus hautes fonctions, on est légitimement en droit de s'interroger sur les éventuelles conditions de formation/information initiale des recteurs d'académie ou des inspecteurs généraux, préalablement à leur recrutement définitif.

Ce long exemple français n'a pour objectif que de s'interroger sur l'éventuel impact négatif d'une trop forte segmentation des formations (quand elles existent) dans le cadre d'une socialisation professionnelle. Cette dernière devrait en effet inclure une certaine dose de transversalité et de réflexions communes pour préserver l'unité et la cohérence du système dans un contexte, partagé par d'autres pays, de décentralisation de la gestion. Les exemples français cités ci-dessus ne veulent pas dire que les autres professionnels de l'enseignement concernés n'acquiescent pas dans les institutions spécialisées, voire isolées, par lesquels ils doivent passer, la base de l'identité professionnelle correspondant aux fonctions qu'ils vont exercer. Mais cette identité professionnelle, comme celle des enseignants, évoquée ci-dessus, risque d'être insuffisamment ouverte, en particulier en l'absence d'exercice de simulation et de travaux en commun, avec ceux avec lesquels ils travaillent étroitement après leur nomination définitive. Naturellement, l'absence ou l'insuffisance de formation initiale peut être compensée par une certaine auto-formation individuelle ou collective telle qu'elle existe assez souvent dans les corps d'inspection.

35

Les remarques ci-dessus sur le cas français sont d'autant plus intéressantes, au plan européen, que la France s'est toujours située dans le peloton de tête des pays s'efforçant d'offrir aux futurs titulaires de fonctions de soutien (définis largement comme mentionné ci-dessus) une formation/initiation/information préalable à la prise de fonctions. Mais on serait bien en peine de se livrer à une comparaison fine des règles et pratiques actuelles en Europe, faute d'un observatoire international des structures de soutien chargé de les analyser et de les évaluer et donc de nourrir l'information de base nécessaire à une mise en cohérence des politiques de ressources humaines dans l'enseignement. Comme dans le cas des enseignants *stricto sensu*, des progrès ont été enregistrés en relation

avec la mise en œuvre de la décentralisation ou la nécessité de conduire des innovations fondamentales dans les contenus et méthodes d'enseignement. On peut citer, par exemple, l'évolution en Europe depuis une quinzaine d'années de l'inspection vers le conseil et l'évaluation globale du fonctionnement des systèmes éducatifs et ceci, sauf rare exception, à tous les niveaux de l'inspection.

Mais dans ce même contexte, d'autres professionnels n'ont certainement pas bénéficié d'autant d'attention. Même lorsqu'une identité professionnelle nouvelle leur avait été offerte grâce à l'acquisition des compétences requises dans les nouvelles fonctions, comme par exemple, dans le cas des chefs d'établissement, certaines dimensions de leur statut, soit à titre professionnel, le degré de responsabilité, soit à titre socio-économique, le montant de leur salaire, n'ont pas toujours été logiquement en rapport avec l'ampleur, si ce n'est la complexité, des fonctions requises. La France, de nouveau, est exemplaire à cet égard : il n'existe pas encore de véritables chefs d'établissement dans l'enseignement primaire, contrairement à ce qui se passe dans l'enseignement secondaire, alors que le statut des enseignants du primaire et du secondaire est maintenant unifié, et d'autre part, dans l'enseignement secondaire, l'écart de salaires entre les enseignants et les chefs d'établissement reste insuffisant, compte tenu des responsabilités requises et de la complexité de gestion induite par la décentralisation, pour attirer des cadres très qualifiés et motivés dans certaines régions.

Au total, la réflexion, puis les éventuelles mesures concrètes sur le rôle et l'identité professionnelle propre, des personnels non enseignant sont intervenues beaucoup plus tard que celles ayant intéressé le corps enseignant *stricto sensu*. Il semble que dans les pays industriels, il y ait un manque d'unanimité quant à leur rôle éventuellement mixte de soutien et de suivi, ce qui retarde d'autant leur intégration dans une politique globale et intégrative de gestion des ressources humaines.

CONCLUSION

Vers un approfondissement du débat

Comme on a pu le montrer par ailleurs (9), si le concept d'apprentissage à vie doit définitivement inspirer les politiques éducatives au début du siècle prochain, les conditions de gestion des divers types d'établissement vont s'en trouver

9 - Pierre Laderrière, « Conséquences des politiques d'"apprentissage à vie" sur le fonctionnement du système éducatif », dans « Le rôle des pouvoirs publics dans l'éducation : approches comparatives et tendances récentes », Actes du Colloque de l'AFEC organisé à l'Université Louis Lumière, Lyon 2, du 29 mai au 1^{er} juin 1996, *Revue Éducation comparée*, n° 51, 1996.

encore plus modifiées. Or, malgré l'insuffisance de données analytiques solides, il semble que de nombreux pays industriels et/ou européens sont encore loin d'avoir établi et maîtrisé une véritable politique de ressources humaines à mettre à la disposition d'un fonctionnement plus décentralisé et complexe de leurs systèmes d'éducation et de formation. Cette politique, lorsqu'elle existe, reste fragmentaire concernant chacune des grandes catégories d'acteurs concernés et presque toujours segmentée entre enseignants et non-enseignants. On peut alors se poser franchement la question : une politique de gestion intégrée des ressources humaines dans le système d'enseignement et de formation est-elle réellement possible ? Certes, le statut majoritairement public de tout ou partie de ces systèmes implique que cette gestion reflète la spécificité du statut juridique des acteurs. Mais autant qu'on le sache, la notion de gestion pertinente des ressources humaines ne se réduit pas au secteur marchand. D'ailleurs, dans certains endroits et à certains niveaux, certaines fonctions sont offertes, et parfois uniquement, sous une forme marchande. Il convient de rechercher le retard constaté non seulement dans les traditionnelles hiérarchies bureaucratiques caractéristiques de certains secteurs publics, mais également par la culture développée au fil des temps par divers groupes et intérêts agissant au sein du secteur éducatif. Ils ont en effet contrecarré, chez les personnels concernés, l'acquisition de trois « sous-cultures » indispensables à l'acquisition du professionnalisme ouvert auquel on s'est référé ci-dessus, à savoir :

- une véritable culture d'évaluation,
- une culture de leadership,
- une culture de développement organisationnel.

Ces éléments se sont naturellement heurtés à un individualisme enseignant souvent renforcé par un enseignement plus centré sur la discipline que sur l'apprenant. Mais l'intériorisation de ces « sous-cultures » comme socle indispensable à l'acquisition d'une identité professionnelle renouvelée, à l'occasion en particulier des séquences de formation initiale et continue, se heurte également à l'insuffisance marquée soit d'activités de recherche et développement, soit mieux de politiques et de stratégies ciblées d'innovation. En ce qui concerne ce dernier point, on l'a montré en son temps concernant l'enseignement secondaire français (10), le problème reste assez sérieux pour que le Conseil de l'Europe continue de l'inscrire dans ses activités.

10 - Pierre Laderrière, « Le défi de l'innovation dans l'enseignement secondaire français », dans « France, Grande-Bretagne aujourd'hui : Essais de civilisation comparée », *Cahiers Charles V*, n° 21, décembre 1996, Université Paris 7, Denis Diderot.

Il ne faut pas non plus se masquer le coût d'une politique pertinente en ce domaine, en particulier pour augmenter, là où cela est nécessaire, les salaires en rapport avec l'accroissement des responsabilités et le nombre de postes de formateurs, conseillers, chercheurs, etc., nécessaire à la dynamisation d'une politique de ressources humaines. Mais on peut s'attendre après un certain temps à un retour sur investissement de mesures visant, en définitive, à accroître l'efficacité et l'efficience des systèmes. Que l'on fasse l'hypothèse que l'enseignement et la formation resteront une industrie de main-d'œuvre ou qu'ils tendront vers un meilleur équilibre capital-travail, l'évolution à long terme de la dépense publique et les demandes d'autres secteurs sociaux plaident en faveur d'un accroissement d'efficacité globale des systèmes, c'est-à-dire s'il y a, à plus long terme, un gisement de ressources additionnelles, il faudra le chercher beaucoup plus dans des économies faites grâce à une augmentation de productivité que dans un accroissement des dépenses publiques. Dans ce contexte, une politique efficace de gestion des ressources humaines est indispensable, et tous les spécialistes devraient rapidement contribuer à sa clarification et à sa mise en œuvre.