

LE MÉTIER D'ENSEIGNANT EN ANGLETERRE, AUX PAYS-BAS ET EN SUÈDE

Les voies sinueuses d'une professionnalisation

Florence Lefresne et
Robert Rakocevic

MENESR-DEPP, mission aux relations européennes et internationales

Assiste-t-on à une *professionnalisation* du métier d'enseignant ? L'Angleterre, les Pays-Bas et la Suède illustrent la dynamique dans laquelle semblent s'être engagés depuis quelques décennies bon nombre de systèmes éducatifs en Europe. On constate notamment une responsabilisation accrue des établissements scolaires, entraînés dans une démarche de véritable *management* des ressources contribuant de surcroît à estomper les frontières entre les secteurs public et privé. Plus récemment, le constat d'une pénurie d'enseignants qualifiés et d'une faible attractivité du métier d'enseignant, voire, dans le cas de la Suède, d'une baisse des acquis des élèves, attise les débats sur la qualité de l'éducation. À ce contexte particulier, les pouvoirs publics répondent par des réformes de la formation et de l'accès au métier. Pour autant ces dernières relèvent de logiques différentes : exigences de qualité renforcées en Suède et aux Pays-Bas, élargissement des viviers de recrutement dans le cas de l'Angleterre. La question de l'attractivité renvoie également au statut même des enseignants que ces derniers ressentent comme dévalorisé. De ce point de vue, les réformes engagées afin de rendre les enseignants de plus en plus comptables de la réussite éducative confèrent un rôle stratégique de gestionnaire aux administrations locales. Celles-ci ne semblent toutefois pas exercer d'effets sensibles sur la revalorisation *collective* du statut d'enseignant et se heurtent à des enjeux de légitimation.

P arler de « professionnalisation » des enseignants aujourd'hui surprendrait peut-être les premiers intéressés, qui risquent fort de se considérer déjà comme de véritables professionnels « *dans leur perception partagée du métier* » et leur « *sentiment d'identité collective* » [PÉRISSET-BAGNOUD, 2010 ; COHEN-SCALI, 2000]. Pourtant, portée de longue date par la sociologie des professions, la question semble constituer un prisme d'analyse toujours fécond

des évolutions du métier d'enseignant. C'est sans doute la mise en tension qui caractérise le mieux ces évolutions internes : entre une situation d'autonomie responsable de l'enseignant dans sa pratique du métier et la recherche par l'institution de formes renouvelées de contrôle [MAULINI et GATHER THURLER, 2014], d'une part ; entre la rationalisation des savoirs portés à un niveau d'exigence plus élevé qui conditionne l'accès au métier et la difficulté à voir converti ce niveau d'exigence dans un statut social que les enseignants eux-mêmes jugent dans leur ensemble peu valorisé par la société, d'autre part [enquête TALIS : OCDE, 2014].

Depuis les années 1980, et ce dans un grand nombre de pays, la profession enseignante évolue dans un contexte de renouvellement profond de la gouvernance publique, classiquement désignée par le terme de *New Public Management*. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni (Angleterre¹) et la Suède illustrent cette nouvelle donne de l'exercice du métier d'enseignant, sous des modalités bien entendu différentes dans chacun des trois pays : on y observe des processus de décentralisation/recentralisation, une forte autonomie donnée aux établissements scolaires, une perméabilité croissante entre privé et public dans la gestion et le financement de la dépense d'éducation, ainsi que l'installation d'une culture de la responsabilisation (*accountability*). La première partie de l'article y est entièrement consacrée.

La seconde partie examine d'abord un phénomène de renforcement des exigences en matière de formation, sous contrôle du régulateur central, qui fait ressortir un nouvel enjeu particulièrement important : celui de la « qualité » de l'éducation. Les mutations du statut d'enseignant dans ces trois pays (changement dans les conditions d'emploi, de travail et de rémunération) conduisent à examiner la question de la professionnalisation sous l'angle de sa légitimité auprès des publics concernés, face à un enjeu d'attractivité de la profession enseignante partagé par les trois pays.

Le périmètre retenu est celui de l'enseignement scolaire ; il ne se limite pas aux établissements publics, la porosité entre secteurs public et privé étant l'une des dimensions des évolutions observées. Le niveau d'enseignement privilégié est celui du premier cycle de l'enseignement secondaire (collège en France) pour deux raisons : d'une part, les données internationales, lorsqu'elles existent, se situent surtout à ce niveau [enquête TALIS : OCDE, 2014] et, d'autre part, la démarche comparative impose un objet suffisamment ciblé compte tenu de la complexité des contextes institutionnels observés.

L'ÉCOLE ET LES ENSEIGNANTS FACE AUX DÉFIS DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA PRIVATISATION

Deux principales tendances se démarquent aujourd'hui dans l'éducation en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède. D'une part, la décentralisation du système éducatif amorcée il y a quelques décennies se poursuit, tout en rivalisant avec un retour de l'État de plus en plus affirmé, notamment dans le domaine des programmes scolaires et de l'évaluation des établissements. De l'autre, un brouillage des frontières entre les secteurs public et privé

1. Le Royaume-Uni abrite en fait quatre systèmes éducatifs (Angleterre, Pays de Galles, Irlande du Nord et Écosse), placés respectivement sous la responsabilité juridique du parlement ou de l'assemblée de chacune des quatre nations constituantes. L'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont des systèmes voisins (statut des établissements, cursus et curricula) ; le système écossais est marqué par davantage de singularités.

dans le financement et la gestion de l'éducation est à l'œuvre. Le métier d'enseignant y est profondément marqué par ces dynamiques.

Un partage complexe des compétences en éducation entre pouvoir central et pouvoirs locaux

Les différents champs du secteur public dans de nombreux pays européens sont soumis depuis une trentaine d'années à l'influence de nouveaux modèles de gouvernance, notamment celui du *New public management* ou NPM ↘ **Encadré 1** p. 10.

La gouvernance de l'école a subi l'influence de cette conception de la gestion publique, en particulier dans les trois pays observés [EVETTS, 2009 ; NORMAND, 2011]. **En effet, les systèmes éducatifs en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède sont marqués par un mouvement de décentralisation, particulièrement fort en Suède.** S'il s'agit bien de transférer des prérogatives de l'État central vers des acteurs locaux, se pose la question, d'une part, de la nature des prérogatives transférées (financement et allocation budgétaire, organisation curriculaire, management, recrutement des enseignants, etc.), et d'autre part, des modalités empruntées (déconcentration, délégation, dévolution²). La décentralisation épouse ainsi des formes variées selon les pays et ses enjeux restent fortement tributaires des contextes sociétaux³.

La décentralisation à la suédoise se manifeste sous forme de « municipalisation ». Traditionnellement, le système éducatif suédois était l'un des plus centralisés au monde. En 1991, la responsabilité de l'allocation des moyens budgétaires et la tutelle de gestion des établissements scolaires⁴ ont été confiées aux communes et, simultanément, certaines régulations centrales telles que le financement des zones prioritaires ont été abolies⁵. Une agence nationale (Skolverket) est alors chargée de contrôler le respect des grands objectifs nationaux. Les municipalités ont également acquis la compétence de déterminer les conditions de service des enseignants, qui sont devenus des salariés communaux. Au sein de ce dispositif, les établissements jouissent toutefois de marges de manœuvre notoires, notamment celle du recrutement de leurs enseignants (*infra*). Les deux autres pays ont fait un choix différent.

En Angleterre, l'enjeu des réformes à l'œuvre depuis les années 1980 est d'affranchir de plus en plus les établissements scolaires publics de la traditionnelle tutelle des 152 *Local educational authorities* (LEA), dirigées par des responsables politiques élus et chargées d'organiser l'éducation publique sur leur territoire. L'*Education Act* de 1988 confère aux établissements

2. La *déconcentration* est la forme de décentralisation dans laquelle l'État central conserve ses pouvoirs et responsabilités pour une fonction spécifique, mais fait exercer ou exécuter cette fonction par l'administration située dans ses entités territoriales (ex. l'académie en France). Dans le cas d'une *délégation*, ce n'est pas une entité déconcentrée de l'État central qui est le récipiendaire de la compétence déléguée, mais un gouvernement local autonome (la réforme des rythmes scolaires en France confère aux communes une légitimité nouvelle à élaborer des contenus éducatifs, articulés avec les projets d'école, pendant les temps périscolaires). La *dévolution* implique le degré le plus important de réduction des pouvoirs de l'État central, qui transfère de façon pérenne ses responsabilités et compétences aux gouvernements sous-nationaux ou locaux, les faisant ainsi bénéficier d'une large autonomie de décision et de gestion (les autorités locales éducatives au Royaume-Uni).

3. Pour les multiples dimensions du sens de la décentralisation dans le domaine de l'éducation, voir MONS [2004] et REY [2013].

4. La différence entre les « écoles » et les « établissements scolaires » qui fait sens dans le cas français n'est pas valable pour l'Angleterre, la Suède et les Pays-Bas. Dans cet article, le terme « établissement » est employé indépendamment du statut de l'institution scolaire ou du niveau d'enseignement en question.

5. La provenance même du financement alloué aux établissements scolaires reste toutefois double : la subvention de l'État et les taxes municipales (auxquelles s'ajoutent, dans l'enseignement préélémentaire uniquement, les frais imputés aux parents).

UNE « NOUVELLE GOUVERNANCE PUBLIQUE » ET SES (TOUT) NOUVEAUX DÉFIS

Le *New Public Management* (NPM) est un modèle de gestion publique principalement développé dans les années 1980 sous la plume des conseillers du premier ministre britannique Margaret Thatcher, opposés aux méthodes de planification en vigueur au Royaume-Uni durant les deux décennies précédentes [POLLITT et DAN, 2011]. Il réunit un corpus d'idées hétérogènes, mais qui reste invariablement marqué par la recherche d'une meilleure efficacité et d'une plus grande efficacité des services publics. Ses modalités sont notamment : la décentralisation et l'apparition d'unités administratives autonomes, parfois d'agences régulatrices ; l'adoption des logiques de marché dans l'offre de services d'intérêt général, notamment la mise en concurrence des acteurs et des institutions ; l'exigence de transparence en ce qui concerne les prestations (leur coût, leur qualité) et la participation des usagers – devenus proches des « clients » – dans leur définition et leur évaluation ; enfin, la suppression du statut de fonctionnaire et l'introduction d'une rémunération des agents au mérite [CHAPPOZ et PUPION, 2012]. La gestion des personnels est d'ailleurs calquée sur celle en vigueur dans l'entreprise : elle introduit des normes explicites de performance et vise à généraliser une culture du résultat [CLARK, 2000].

Les politiques nationales inspirées du NPM varient selon les pays, d'autant plus que le concept, en lui-même très composite, a largement franchi son périmètre d'influence initial, à savoir les pays anglophones. Les années 1990 ont donné lieu à une mondialisation de l'approche NPM, dont les acteurs clés ont été la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP) et l'OCDE avec son Comité de gestion publique (*Public Management Committee* : PUMA) mis en place en 1990.

Ce dernier a contribué à la constitution d'un solide réseau global d'organisations dédiées aux réformes de la gestion publique [PAL, 2012].

Une nouvelle conception de la gestion publique récemment élaborée par l'OCDE mérite de l'intérêt, par la distance critique qu'elle introduit vis-à-vis du modèle canonique du NPM. L'initiative Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) lancée en 2012 met en évidence, d'une part, un manque de viabilité du système financier mondial et un creusement des inégalités durant les trois dernières décennies, et d'autre part, une érosion de la confiance des populations envers les institutions publiques [OCDE, 2015d]. Si la logique du NPM confinait l'État dans ses fonctions d'« État-stratège », de pilotage et de contrôle, tout en transférant les fonctions de mise en œuvre et d'exécution à des unités décentralisées [BEZES, 2005], c'est désormais un État « plus intelligent » (*smarter State*) que l'OCDE appelle de ses vœux, un État prêt à expérimenter de nouvelles approches, avec une administration toujours plus ouverte, notamment en matière d'accès à l'information. C'est aussi un service public protégé du secteur financier par des garde-fous restant à construire, ainsi que des gouvernements capables d'élargir les objectifs de l'action publique au-delà d'une efficacité/efficience conçue de manière trop restrictive et de mettre l'accent sur les aspects redistributifs de cette action [OCDE, 2015d].

Dans une certaine mesure, les nouvelles approches valident les arguments critiques le plus souvent avancés à l'égard du NPM : la délégation des responsabilités en matière d'égalité et d'équité au seul marché ; la consolidation de normes de comportement et d'évaluation corrélées à l'adoption des techniques de gestion en vigueur dans le secteur privé ; enfin, la réduction de l'action éducative à de simples résultats de performance aisément mesurables [pour une synthèse des travaux critiques, voir MONGKOL, 2011].

une large autonomie en matière de gestion financière et de ressources humaines, notamment pour ce qui est du recrutement des enseignants. Parallèlement, il conforte une logique de « marché » scolaire en confiant aux parents la liberté de choisir l'école de leur enfant. Dans ce dispositif « décentralisé », le centre conserve un rôle essentiel notamment à travers le pilotage et le contrôle qu'exerce l'Ofsted, puissante agence non gouvernementale établie en 1992 et chargée d'évaluer les établissements et leurs enseignants. La mise en concurrence des établissements est recherchée et stimulée par des règles de publication des évaluations⁶. Il est donc possible d'y voir une « combinaison du contrôle du type marché » (se manifestant notamment dans la création d'un environnement compétitif) et « bureaucratique » [VANDENBERGHE, 1999].

À l'inverse de la Suède, l'autonomie scolaire aux Pays-Bas est ancrée dans une longue histoire⁷ en partie mise à mal par les politiques recentralisatrices des années 1970. La décentralisation y connaît un tournant décisif dans les années 1980 : elle s'exerce par le transfert graduel d'une forte autonomie de gestion accordée aux établissements et à leurs gestionnaires directs (*bevoegd gezag*)⁸. Chacune de ces autorités compétentes, responsable d'un seul ou de plusieurs établissements, peut déléguer son pouvoir de décision au conseil de gestion ou au chef d'établissement. C'est en fonction de cette délégation que varie le degré d'autonomie des établissements, qui peuvent ainsi, s'ils en ont la délégation, décider du recrutement (et du licenciement) de leurs enseignants. Comme dans le cas de l'Angleterre, la décentralisation n'empêche pas le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences d'intervenir en matière de financement des établissements – en garantissant un traitement égalitaire entre les secteurs public et privé subventionné – ainsi qu'en matière de normes relatives à la création d'établissement, d'inspection de ces derniers et de réglementation des examens.

On le voit : la décentralisation par laquelle l'État renonce en partie à son rôle opérationnel et qui recouvre des enjeux et des modalités très différents selon le contexte national, s'accompagne d'une affirmation de l'« État-stratège ». **La période récente est ainsi marquée par des régulations centrales raffermissées en matière de contrôle de la qualité et de programmes.** En Suède, une Inspection scolaire à part entière (*Skolinspektionen*) est créée en 2008, sous la forme d'une agence indépendante qui exerce un contrôle resserré des établissements privés et publics (et en partie au niveau national lui-même, entre *Skolinspektionen* et l'Agence (*Skolverket*), toutes les deux impliquées dans l'évaluation externe des établissements. Aux Pays-Bas, l'évaluation des établissements est également réalisée par une agence professionnellement indépendante, mais largement supervisée par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science qui exerce un contrôle vigilant notamment sur les établissements classés « à risques » (faibles performances scolaires et décrochage) [EURYDICE, 2015c]. Ces derniers sont évalués fréquemment et en détail, tandis que les établissements « sans difficultés particulières » ne le sont que tous les quatre ans [EURYDICE, 2015c, p. 129]. En Angleterre, la vaste réforme des programmes scolaires nationaux engagée en 2013 par le ministre de l'Éducation Michael Grove, imposée par le haut, contraste singulièrement avec la volonté

6. Les rapports de l'Ofsted et les résultats aux tests nationaux des élèves sont mis en ligne et constituent des enjeux d'arbitrage dans le choix de l'établissement par les parents.

7. Au terme d'une « guerre scolaire » qui agita la société hollandaise sur l'organisation du système scolaire entre 1806 et 1917, la liberté d'enseignement (assortie d'un principe d'égal financement des établissements publics et privés par l'État) et l'autonomie scolaire furent reconnues dès le début du XX^e siècle et inscrites dans la Constitution.

8. Les *bevoegd gezag* sont, pour la plupart des établissements publics, les bureaux exécutifs des municipalités et, pour les établissements privés subventionnés, des entités légales de droit privé, notamment des fondations [EURYDICE, 2013].

de « libéraliser les marchés éducatifs » [ALLEN, 2015]. Parallèlement, l'Ofsted développe des consignes de plus grande sévérité à l'endroit des établissements dont la « performance » est mise en question.

Un brouillage des frontières entre public et privé dans le financement et la gestion de l'éducation

Autre empreinte du *New Public Management* (NPM) : en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède, la distinction entre secteur public et secteur privé fait de moins en moins sens. L'école publique n'exclut pas les financements privés et symétriquement une part croissante d'établissements indépendants reçoit des financements publics. À cela, deux justifications sont avancées de façon récurrente : stimuler la concurrence entre établissements, d'une part, et garantir aux parents l'établissement de leur choix, d'autre part.

En Angleterre, où il existe une longue tradition d'éducation privée, seuls 10 % de l'ensemble des établissements sont aujourd'hui entièrement « indépendants » au sens où ils ne reçoivent aucun financement public. Mais la distinction entre financement public et privé est largement bouleversée par le statut juridique même des établissements scolaires publics qui autorise ces derniers à lever des fonds supplémentaires à travers les contributions volontaires de parents, la mise en location des bâtiments ou d'autres activités lucratives. Par ailleurs, mises en place sous Tony Blair, en 2000, dans l'objectif affiché d'impulser des pratiques pédagogiques innovantes, les *Academies* sont des établissements constitués en organismes autonomes vis-à-vis des LEA, directement financées par le ministère de l'Éducation et le plus souvent cofinancées par des sponsors privés. Ces derniers décident dans la grande majorité des critères de recrutement des élèves et des enseignants et contrôlent les conseils d'administration (*Trust board of directors*) en nommant le chef d'établissement. Le programme d'émancipation des établissements de la tutelle des LEA a été amplifié par le gouvernement Cameron à partir de 2010, avec la mise en place des *Free schools*⁹. Les parents, les enseignants ou d'autres groupes peuvent ainsi soit demander la transformation d'un établissement public existant en *Free school*, soit en établir un nouveau en déposant un dossier auprès du ministère de l'Éducation¹⁰. En mars 2014, il existe plus de 3 400 *Academies* et 350 *Free schools*. À la même date, plus de 15 % des établissements secondaires publics sont dotés d'un tel statut.

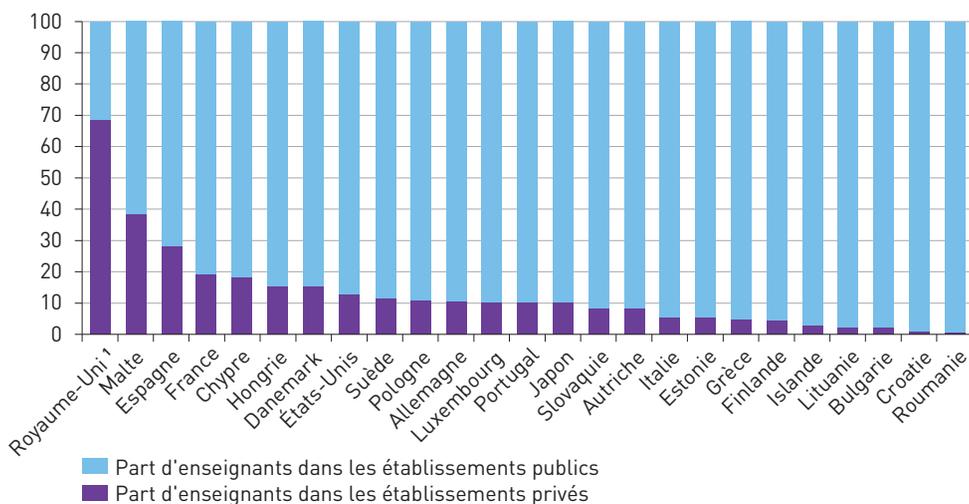
En Suède, les établissements indépendants *Friskolar*, gérés par des fondations, des associations ou des entreprises, accrédités par l'Agence nationale pour l'éducation (*Skolverket*) et subventionnés par les communes, scolarisent 14 % d'élèves du niveau élémentaire au post-secondaire non supérieur (Eurostat, données 2012). Ils sont en augmentation depuis le début des années 1990 lorsque, sous un gouvernement de centre-droit, un système de « chèques-éducation » a été inauguré. Le montant de ces derniers, établi localement par chaque municipalité, correspond au coût moyen d'un élève inscrit dans un établissement public de la même zone géographique. Ce chèque est virtuel en ce sens que l'argent n'est pas donné aux familles, mais directement aux établissements. L'idée est de permettre à toutes les familles d'inscrire leurs enfants dans l'établissement primaire ou secondaire de leur choix, indépendamment des ressources dont elles disposent, ainsi que d'instaurer une concurrence

9. Le terme anglais de *Free schools* joue volontairement sur la dualité de sens : « écoles gratuites » / « libérez les écoles »).

10. Le statut juridique des *Free schools* est identique à celui des *Academies*, la seule différence réside dans le fait que parents ou enseignants peuvent être à l'initiative de leur création.

entre tous les établissements, qu'ils soient entièrement publics ou à gestion privée et à financement public. Les établissements à gestion privée ne peuvent demander aucune contribution financière aux parents. Généralement de taille nettement plus restreinte que les établissements publics, ils décident librement de leur offre. Enfin, le libre choix de l'établissement scolaire accordé aux parents et l'égal traitement des établissements publics et privés subventionnés du point de vue du financement public rapproche la Suède des Pays-Bas. Ces apparentes similitudes dissimulent toutefois des différences notables. L'autonomie des établissements privés subventionnés est plus grande encore dans le cas néerlandais, où ceux-ci peuvent par exemple refuser d'inscrire des élèves au seul motif que leurs familles ne suivent pas la religion enseignée en classe. Plus récemment, on assiste à un rapprochement des secteurs privé subventionné et public aux Pays-Bas, surtout s'agissant d'établissements d'une certaine envergure qui sont de plus en plus gérés de façon équivalente [VAN TWIST, VAN DER STEEN *et alii*, 2013]. Les municipalités, gestionnaires théoriques des établissements publics, délèguent souvent leur compétence aux gestionnaires directs (*bevoegd gezag*) comparables à ceux qui opèrent dans le secteur privé [HOFMAN, HOFMAN *et alii*, 2005]. Par ailleurs, comme en Angleterre, pour compléter le financement public, tous les établissements néerlandais peuvent bénéficier de financements privés ainsi que de biens ou de services venant des parents, de sponsors ou d'entreprises. Cette porosité des frontières entre privé et public est une donnée de contexte significative de l'évolution du statut d'enseignant ↘ **Figure 1**.

↘ **Figure 1 Répartition des enseignants entre établissements publics et privés au sein de l'Union européenne en 2013 – Enseignement secondaire inférieur (en %)**



1. Les données concernant le Royaume-Uni sont affectées par le poids des *Academies* en Angleterre. La part des enseignants dans les établissements publics est sensiblement plus élevée dans les autres nations du Royaume-Uni. **Note** : il est significatif que les Pays-Bas ne renseignent pas ces données compte tenu d'une absence de distinction entre établissements publics et établissements privés sous contrat.

Source : Eurostat, collecte UOE [educ_uae_perp02]. Les données concernant les établissements privés sous contrat et les établissements privés indépendants ont été regroupées.

La profession d'enseignant dans le nouveau contexte de gouvernance

Le métier de l'enseignement connaît depuis plusieurs décennies des mutations qui tiennent à la fois aux modes de gouvernance précédemment décrits et au fonctionnement propre à la *profession*. La persistance, et même la réaffirmation d'une régulation par le haut, notamment dans le cadre de la formation des enseignants, ne devrait pas surprendre : elle est le résultat, d'un côté, des processus de rationalisation/standardisation qui participent de la professionnalisation du métier (**encadré 2**) et, de l'autre, d'une gouvernance qui laisse une place non négligeable à l'« État-stratège » dans le contrôle de l'accès au métier ↘ **Encadré 1** p. 10. À l'inverse du renforcement des régulations centrales dans le champ de la formation, les conditions d'emploi, de travail et de rémunération des enseignants dans les trois pays figurent au centre des stratégies de décentralisation. Le statut même des enseignants, ou l'inflexion de ce dernier dans la dernière décennie, porte la marque du *New Public Management*.

Le champ de la formation initiale et de l'accès au métier et, dans certains cas, de l'évaluation des enseignants incarne la dimension de régulation et de contrôle par les autorités centrales. La période la plus récente donne lieu à une réaffirmation de régulations centrales dans certains cas.

En Angleterre, depuis les années 1980, l'État définit des critères officiels d'accréditation de la formation des enseignants. Au cours des années 1980 et 1990, le contrôle centralisé de la formation des enseignants s'est renforcé : une série de circulaires gouvernementales définissent l'ensemble des compétences nécessaires à l'obtention de la certification nationale, le *Qualified Teacher Status* (QTS), qui comporte deux voies d'accès principales ↘ **Encadré 3** p. 16¹¹. Entre 2000 et 2012, l'organisme professionnel indépendant, *General Teaching Council*, chargé de superviser la qualification des enseignants (QTS) se voit progressivement déposséder de ses fonctions. Ces dernières seront progressivement assumées par une agence exécutive du ministère de l'Éducation¹².

Dans l'organisation de la formation initiale aux Pays-Bas, les universités et les écoles supérieures jouent un rôle de premier plan : elles décident de la durée minimale des études, organisent librement leurs programmes d'entrée dans le métier et gèrent les stages devant les classes pour leurs étudiants aspirant à la profession enseignante [EURYDICE, 2015a] ↘ **Encadré 3**. Traditionnellement, il n'existe pas de réglementation concernant l'organisation des programmes ou des cours de formation des enseignants aux Pays-Bas. En revanche, depuis 2006, les diplômés d'enseignement supérieur doivent clairement spécifier les niveaux de compétences acquis et les champs éducatifs dans lesquels leurs titulaires sont qualifiés pour enseigner. Le « programme pour les enseignants 2013-2020 » [*Lerarenagenda 2013-2020*], dont l'un des principaux objectifs est d'améliorer la formation initiale des enseignants [MOCW, 2013], est la dernière en date des stratégies à visée nationale mises en place aux Pays-Bas.

Tandis que cette affirmation de l'État-formateur aux Pays-Bas reste encore actuellement au stade de grands principes nationaux, elle paraît plus forte en Suède, où elle s'est déjà traduite par une réforme assez complète de la formation initiale des enseignants. Lancée en 2011,

11. Depuis 2012, les enseignants des *Academies* peuvent être recrutés sans le QTS, bien que la majorité d'entre eux en soit dotée.

12. Entre 2010 et 2012, la *Training and Development Agency for Schools* assume des fonctions allant du financement des parcours de formation à l'accréditation des enseignants. À partir de 2013, celles-ci seront attribuées à l'agence exécutive du ministère de l'Éducation, le *National College for Teaching and Leadership*.

LA PROFESSION ET LA PROFESSIONNALISATION DES ENSEIGNANTS : UN PRISME D'ANALYSE RÉCURRENT DE LA SOCIOLOGIE

Au-delà du *métier*, qui suppose des compétences reconnues, les enjeux d'une *profession* portent sur la façon dont les détenteurs de ces compétences émergent en tant que groupes professionnels, se font reconnaître par les États et par leurs usagers, se coordonnent avec les groupes professionnels voisins, construisent leur autonomie, leur légitimité et leur identité propre. Trois courants sociologiques ont contribué à forger des grilles de lecture encore fécondes aujourd'hui pour penser le monde enseignant : le fonctionnalisme anglo-saxon, la sociologie wébérienne et l'interactionnisme.

L'idéal-typique de la profession dans l'approche fonctionnaliste est fondé sur plusieurs critères : l'existence d'une formation longue et spécialisée ; une auto-organisation souvent articulée à un code de déontologie ; l'existence d'un monopole dans l'exercice du métier adossé à des responsabilités sociales prestigieuses [CARR-SAUNDERS et WILSON, 1932 ; PARSONS, 1968]. C'est ainsi que dans l'acception anglo-saxonne, les médecins et les avocats ont longtemps constitué l'archétype des professions. De son côté, la sociologie wébérienne des professions fait une place déterminante au « statut » lui-même fondé sur le prestige des positions occupées dans la société. Moins normative et plus descriptive que sa parente fonctionnaliste, la sociologie interactionniste des professions opte pour une approche plus empirique, s'attachant davantage à l'étude de l'activité professionnelle comme un processus à la fois biographique et identitaire. Alors que les fonctionnalistes recherchent l'unité du groupe professionnel à l'aune de l'idéal-type, les interactionnistes pointent davantage l'hétérogénéité des valeurs et des pratiques. Quand les fonctionnalistes observent les protections et l'autonomie d'une

profession constitutive de sa fonction sociale, les interactionnistes, eux, visent davantage les stratégies concrètes d'opposition ou d'alliance avec des groupes concurrents [HUGHES, 1996]. C'est en référence à cette triple influence que s'est développée la sociologie des enseignants. On citera pour la France, entre autres, les travaux de CHAPOULIE [1987], de HIRSCHHORN [1993], de VAN ZANTEN [2002], de LANG [2005], de l'INRP [2008] et plus récemment de FARGES [2011].

« *L'enseignement est-il une vraie profession ?* » s'interroge BOURDONCLE [1991], en cherchant à situer les enseignants dans un entre-deux qu'ETZIONI [1969] a nommé « semi-profession » : entre une situation de dépendance vis-à-vis des directives et une situation d'« autonomie responsable » dans l'accomplissement d'une mission d'intérêt public encadrée par une éthique. Quant à l'accès même des enseignants au statut de professionnels – autrement dit, à leur *professionnalisation* –, BOURDONCLE [*op. cit.*], à partir des critères établis par HOYLE [1983], propose de retenir un double processus : d'une part, celui de l'élévation des capacités et de rationalisation des savoirs mis en œuvre dans l'exercice de la profession et, d'autre part, celui de l'amélioration collective du statut social de l'activité, incluant la stratégie déployée par le groupe professionnel lui-même pour revendiquer une élévation dans l'échelle des activités.

Depuis le début des années 2000, « la professionnalisation des enseignants » comme discours d'experts est devenu un objet d'étude en soi de la sociologie. L'accent est alors mis sur les injonctions souvent contradictoires dont sont porteurs ces discours et représentations de la profession d'enseignant qui doit faire preuve d'« autonomie réflexive » tout en se pliant à des formes de contrôle accru [LESSARD, 2000]. L'accent est mis par ailleurs sur les tensions croissantes entre des exigences d'expertise pédagogique légitimes et renforcées et la faible reconnaissance sociale de cette expertise [LESSARD et TARDIF, 2005].

celle-ci impose aux futurs professeurs une spécialisation bien plus fine qu'auparavant et une durée des études plus longues ↘ **Encadré 3**. Alors que le niveau minimum de qualification pour un enseignant était de trois ans après le baccalauréat, il équivaut désormais à « bac plus trois et demi » et va jusqu'à « bac plus cinq et demi ». L'État a également imposé un programme obligatoire de formation à l'entrée dans le métier, d'une durée d'un an après la formation initiale dont la nouvelle structure s'applique désormais à tout candidat à un poste permanent.

Dans le domaine de la formation continue des enseignants, la présence du pouvoir central est traditionnellement moins directe. En Suède, aux Pays-Bas et en Angleterre, les plans de formation sont censés répondre aux besoins locaux et sont donc établis aux échelons inférieurs de la gouvernance, faisant intervenir les autorités locales, les établissements et les enseignants eux-mêmes [EURYDICE, 2015a]. Toutefois depuis peu, l'État intervient de plus en plus dans la promotion de la formation continue et alloue des fonds supplémentaires à ces fins (voir *infra*).

Encadré 3

FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS

Pays-Bas

Deux types d'institutions se partagent les missions de la formation des enseignants : les écoles supérieures (*Hogescholen*) et les universités. Les formations universitaires sont mieux cotées que celles dispensées par les écoles. La raison en est, entre autres, leur plus grande sélectivité : les « formations professionnelles supérieures » (HBO) offertes au sein des *Hogescholen* sont en principe ouvertes aux jeunes issus de l'une des trois différentes voies d'enseignement secondaire, alors que seuls les candidats en provenance des voies longues (HAVO et VWO), qui s'achèvent respectivement à 17 et à 18 ans, sont admissibles aux formations universitaires. Les écoles supérieures se chargent de former les enseignants du primaire, tandis qu'elles partagent cette responsabilité avec les universités pour les niveaux « collège » et « lycée », bien qu'en réalité le master universitaire soit utilisé le plus souvent pour enseigner au lycée. La conception de la formation diffère considérablement entre les écoles et les universités. Les HBO, formations professionnelles qui durent quatre ans

et permettent de cumuler 240 crédits dans le système européen de transfert de crédits ECTS, soit l'équivalent d'un master 1, sont fondées sur la pratique d'enseignement : les étudiants commencent à donner des cours dès la première année, en présence d'un tuteur. Les formations universitaires sont plus académiques. Elles donnent le plus souvent accès à un master 2 (5 ans d'études post-bac). L'enseignement de la discipline et la pédagogie sont introduits dans la formation, après une licence généraliste, non spécifiquement destinée à des futurs enseignants. Pour exercer dans l'enseignement secondaire, les étudiants se spécialisent dans une seule matière, que ce soit dans les écoles supérieures ou dans les universités.

Royaume-Uni (Angleterre)

Dans les années 1970, l'enseignement est devenu un métier réservé aux diplômés de l'université et la formation des enseignants, s'éloignant des anciens instituts de formation, s'est vue progressivement intégrée à l'enseignement supérieur. La principale voie de formation initiale, dite formation consécutive, est celle qui est suivie après l'obtention d'une licence dans une discipline donnée. Les futurs enseignants préparent alors en un an (ou en deux ans à temps partiel) la qualification

nommée *PGCE-Post Graduate Certificate of Education*. La formation est généralement dispensée dans des établissements d'enseignement supérieur, mais elle peut aussi l'être dans le cadre de programmes de formation initiale centrés sur la pratique en milieu scolaire (*SCITT-School-Centred Initial Teacher Training*). Ces programmes sont conçus et proposés par des groupements locaux d'établissements scolaires, les cours étant dispensés par des enseignants expérimentés. La seconde voie dite de formation parallèle, autorise les futurs enseignants à s'engager dans un parcours de formation au métier dès le début de leurs études supérieures. Ils préparent alors un diplôme universitaire d'enseignement en trois à quatre ans à plein temps (quatre à six ans à temps partiel) (*Bachelor of Education*) ou bien combinent, dans les mêmes conditions de durée, la préparation d'un diplôme dans une discipline à laquelle s'ajoute une formation à l'enseignement (*Bachelor of Art/Bachelor of science - with QTS Qualified teaching status*). Cette voie est généralement réservée aux enseignants du primaire.

La particularité de la dernière décennie est d'avoir promu de nouvelles voies d'accès à la qualification d'enseignant en combinant exercice du métier et formation afin d'élargir les viviers du recrutement. Deux programmes de ce type sont ainsi en vigueur. En premier lieu, le programme *School direct* permet depuis 2013 d'impliquer davantage l'établissement scolaire (ou un groupement d'établissements) dans le processus de formation initiale en orientant cette dernière dans le sens des besoins propres aux établissements. Il s'adresse aux titulaires d'une licence qui pourront acquérir en un an le QTS (et dans certains cas le PGCE) à partir d'une formation sur le tas dans deux établissements. En second lieu, le programme *Teach first* permet aux étudiants qui ont obtenu brillamment leur licence et qui ont une expérience d'au moins deux ans dans un établissement scolaire jugé difficile d'avoir accès au QTS.

Suède

En 2001, un diplôme unique d'enseignement avait été mis en place pour l'ensemble des enseignants, de l'école maternelle au lycée. Son objectif était d'apporter à tous les enseignants des compétences communes de base. Au sein du même parcours de formation, dispensée dans les universités ou dans les collèges universitaires, l'étudiant pouvait choisir de se spécialiser dans des matières spécifiques ou pour des groupes d'âges particuliers ; ce sont ces choix qui déterminaient l'octroi d'une licence ou d'un master.

En automne 2011 est entrée en vigueur une réforme de la formation initiale des enseignants. Quatre diplômes universitaires professionnels ont été introduits :

1. enseignant d'école maternelle (210 ECTS, équivalent en France à une licence avec un semestre supplémentaire) ;
 2. enseignant d'école élémentaire, avec deux spécialisations possibles en fonction de la phase du cursus élémentaire choisie, initiale ou finale (240 ECTS, soit l'équivalent d'un master 1) et une spécialisation dans l'enseignement en dehors du cadre scolaire (180 ECTS, soit l'équivalent d'une licence) ;
 3. enseignant « de disciplines », répartis par niveau d'enseignement :
 - enseignant de collège, spécialisé dans trois matières (270 ECTS, soit master 1 avec un semestre supplémentaire) ;
 - enseignant de lycée, spécialisé dans deux matières (300 ou 330 ECTS, soit master 2, avec un semestre supplémentaire possible) ;
 4. enseignant dans l'enseignement professionnel (90 ECTS, soit trois semestres post-bac).
- Ce nouveau parcours de formation se compose de trois parties obligatoires : étude d'une ou plusieurs matières éducatives, stage professionnel devant la classe et étude de la pédagogie. Il existe également un programme de formation court qui s'étend sur un an et demi, destiné aux candidats déjà diplômés d'une licence ou d'un master.

Si la formation initiale demeure l'une des prérogatives de l'État-stratège, dans le contexte du NPM qui caractérise nos trois pays, le statut des enseignants s'inscrit pleinement quant à lui dans une dynamique de décentralisation. En effet, les enseignants des établissements publics disposent d'un emploi public qui les distingue nettement du statut de fonctionnaire au sens où on l'entend dans le contexte français et qui, à certains égards, les rapproche du statut des salariés du secteur privé.

En Suède, le statut même de fonctionnaires pour les enseignants a volé en éclats au début des années 1990. Aux Pays-Bas, les enseignants du secteur public sont dotés d'un contrat de droit public, mais pour autant leur statut est très proche de celui des salariés du privé¹³ ; en Angleterre, ce contrat relève du droit commun. Les enseignants anglais, néerlandais ou suédois ne sont nullement « titulaires » de leur poste, de même qu'ils ne disposent pas d'un droit à faire carrière dans l'administration [ROUBAN, 2009]. Les contrats que signent les enseignants en Angleterre avec les LEA (ou avec les établissements dans le cas du secteur privé, i.e. *Academies* ou *Free schools*) sont le plus souvent d'une durée de trois ans (renouvelable sans limitation) et le licenciement est soumis aux mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé. Aux Pays-Bas, l'employeur officiel des enseignants exerçant dans les établissements publics sont les municipalités ; ceux du secteur privé signent, quant à eux, un contrat de travail avec l'établissement qui les recrute. Le même principe est en vigueur en Suède [GEIST, 2011].

Les conditions d'affectation, de mobilité ou de rémunération des enseignants sont également soumises, dans chacun de ces trois pays, à des processus de décentralisation. Aux Pays-Bas, les conditions d'emploi et de travail sont encadrées par les conventions collectives sectorielles, tant pour les enseignants du secteur public que pour ceux du secteur privé. Pour autant, ces accords collectifs laissent une marge de manœuvre importante aux *bevoegdgezag*, responsables de plusieurs établissements. Ce sont eux qui valident la candidature des enseignants, directement recrutés par les établissements qui fixent la durée de la période d'essai. Ces gestionnaires directs sont désormais responsables du transfert des enseignants d'un établissement à l'autre. Au Royaume-Uni, comme aux Pays-Bas, le recrutement des enseignants s'opère sur simple appel à candidatures et sur sélection des candidats qualifiés par l'établissement scolaire. La situation est similaire en Suède, où les municipalités et l'administration scolaire se partagent le rôle de recruteur : elles publient conjointement les postes, reçoivent et sélectionnent les candidats. Depuis les années 1980, les municipalités sont tenues de recruter leur personnel sur des contrats à durée indéterminée (*tillsvidareanställning*). En réalité, un cinquième de l'ensemble des enseignants dans les lycées généraux et professionnels, et un peu moins dans l'enseignement obligatoire (tronc commun du niveau primaire au collège) travaillent de manière temporaire¹⁴ : un candidat n'ayant pas la qualification requise pour occuper un emploi permanent peut être reconduit dans son poste par périodes de douze mois.

Comme pour les conditions d'emploi et de travail, les rémunérations sont traditionnellement encadrées par la négociation collective sectorielle en Suède et aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, ces négociations portent sur les échelles de salaire qui sont principalement justifiées par la difficulté du poste, mais en pratique chaque établissement est libre de décider de l'échelle de

13. Une loi qui devrait entrer en vigueur en 2017 aux Pays-Bas tend ainsi à rapprocher le droit au licenciement entre les deux secteurs [WIERINK, 2014].

14. Données pour l'année 2013-2014 publiées par *Skolverket*, Agence nationale pour l'Éducation : <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/personal>

salaires dans laquelle sera rémunéré un enseignant nouvellement recruté [EURYDICE, 2015b]. En Suède, des autorités locales et régionales négocient avec les syndicats enseignants sur les lignes directrices de la politique salariale et sur les fourchettes de salaires relatives à chaque type de postes. Les chefs d'établissement reçoivent ensuite un budget global et des instructions pour appliquer les décisions prises en amont. Le salaire individuel doit s'inscrire dans les limites fixées à travers les négociations, mais il est définitivement établi lors des entretiens entre le chef d'établissement et l'enseignant, avec la garantie d'un traitement égal entre les enseignants syndiqués et non syndiqués [GEIST, 2011]. Dans les écoles privées, les salaires suivent les règles qui s'appliquent au secteur public [EURYDICE, 2015b]. Quant à l'Angleterre, la tradition de négociation collective sectorielle des salaires et des conditions de travail des enseignants a définitivement cédé la place, depuis 1991, à une commission consultative indépendante, le *School Teachers Review Body*, commission dont les membres sont nommés par le Premier ministre (les syndicats n'y sont pas représentés), qui fixe un ensemble de recommandations dans ce champ. Les autorités publiques ont toute latitude de suivre ou non ces recommandations, ce qui est le plus souvent le cas. Les minima et les maxima de salaires des enseignants des établissements sous financements publics sont alors déterminés par un document officiel publié annuellement par le *Department for Education*. Les enseignants des établissements privés, quant à eux, ne sont pas soumis à ces minima et maxima. Au-delà de ce cadre général, une part croissante de la rémunération des enseignants est directement contrôlée par les chefs d'établissement (cf. *infra*).

Ces évolutions remarquables du métier d'enseignant en Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède suggèrent un processus de *professionnalisation* à l'œuvre. Le nouveau contexte de gouvernance pourrait d'ailleurs paraître favorable à ce processus. L'environnement désormais polarisé entre, d'un côté, un État régulateur et formateur, et de l'autre, des échelons locaux de gouvernance auxquels des compétences importantes sont transférées (**encadré 1** p. 10), n'est-il pas particulièrement bien adapté au double processus de standardisation/rationalisation orchestrée centralement et d'autonomie responsable accordée aux enseignants dans l'exercice même de leur métier ? ↘ **Encadré 2** p. 15

LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DU STATUT D'ENSEIGNANT CONFIRMENT-ELLES LA PROFESSIONNALISATION DU MÉTIER ?

L'« autonomie responsable » du professionnel de l'enseignement semble aujourd'hui en mutation. D'une forme « reconnue et valorisée » à la fois par la société et par les enseignants [LESSARD, 2000, p. 109-110], et soutenue par un contrat social, elle se manifeste désormais sous la forme d'une responsabilisation plus coercitive, appuyée sur les notions de performance, de résultats et d'efficacité. Les nouveaux discours sur les enseignants en tant que « véritables professionnels » reconnaissent le rôle spécifique de l'enseignant dans la société, tout en lui attribuant une redevabilité comptable à l'égard des résultats scolaires [OCDE, 2005]. Des modes de régulation qui en résultent ne relèvent pas nécessairement d'une professionnalisation au sens sociologique du terme, dans la mesure où ils ne sont pas perçus par les enseignants comme la voie d'une « amélioration collective de leur statut social » et d'une « élévation dans l'échelle des activités » : nous le verrons notamment avec les réformes indexant le salaire sur la performance ↘ **Encadré 2**. D'autre part, la figure d'un État formateur et parfois évaluateur,

à laquelle le NPM réservait un rôle propre au contexte de décentralisation/privatisation, est aujourd'hui investie d'une nouvelle mission face à des inquiétudes montantes quant à la qualité des enseignants et au manque d'attractivité du métier.

L'« État-stratège » et l'épineuse question de la qualité des enseignants

On assiste actuellement en Angleterre, en Suède et aux Pays-Bas à un débat sur la « qualité de l'éducation » qui présente des dimensions multiples. **D'une part, ce sont les performances du système éducatif qui servent de référence, souvent réduites aux résultats aux tests internationaux.** En Angleterre, des inquiétudes sur l'incapacité des élèves de 15 ans à dépasser la moyenne des résultats au test PISA rencontrent un large écho médiatique [AAIA, 2013]. En Suède, les résultats des élèves à PISA, en baisse sensible, sont cités dans l'argumentaire de plusieurs réformes récentes [EURYPÉDIA, 14.3]. Aux Pays-Bas, les résultats à PISA restent parmi les meilleurs en Europe : le débat porte ici davantage sur la proportion relativement faible d'élèves parmi ceux qui arrivent en tête du peloton international [MOCW, 2014].

D'autre part, c'est l'attrait de plus en plus faible du métier qui inquiète et notamment les difficultés à recruter des candidats de qualité [MOCW, 2013 ; JOLIVET, 2014, p. 148 ; ALLEN, 2015, p. 39]. Les Pays-Bas connaissent un taux relativement élevé d'abandon d'études au cours des formations destinées à l'enseignement dans le primaire (ce taux varie entre 11 % et 26 % selon les programmes de formation) et une portion importante d'enseignants débutants qui quittent la carrière enseignante (12 % en moyenne dans l'enseignement primaire et 22 % dans le secondaire) au cours de la première année d'exercice [MOCW, 2014]. Des indicateurs publiés par les autorités en Angleterre suggèrent une pénurie croissante d'enseignants, avec un taux d'emplois vacants et un recours à des emplois précaires qui ont doublé entre 2011 et 2014, ainsi qu'avec un taux de départ des enseignants qui augmente plus vite en mathématiques et en sciences que dans les autres disciplines [NAO, 2016]. Le principal syndicat d'enseignants en Suède (*Lärarförbundet*) et l'institut suédois de statistiques prévoient qu'il manquera 65 000 enseignants au système éducatif suédois en 2025 [EURYPÉDIA 14.2] ; le système scolaire en compte 200 000 en 2014 [Eurostat].

L'enquête internationale TALIS 2013 livre une mesure de ces pénuries à partir des déclarations des chefs d'établissement. Ainsi, aux Pays-Bas, 71 % des enseignants de collège travaillent dans un établissement dont le principal rapporte un manque d'« enseignants qualifiés ou performants » (contre 38 % pour la moyenne des pays) ; ce chiffre est de 46 % en Angleterre et de 32 % en Suède. Par ailleurs, un enseignant de collège sur cinq aux Pays-Bas enseigne les mathématiques sans y avoir été formé selon les normes en vigueur ↘ **Tableau 1.**

La question est en amont de susciter les vocations et d'attirer des candidats performants dans un contexte où les enseignants éprouvent le sentiment d'une faible valorisation de leur métier, particulièrement en Suède ↘ **Encadré 4** p. 22.

↳ **Tableau 1 Pénurie d'enseignants et inadéquation entre matière enseignée et formation reçue en 2013 (en %)**

	Part d'enseignants de collège dont les principaux déclarent un manque d'enseignants « qualifiés ou performants » ¹ dans leur établissement	Part d'enseignants qui enseignent les mathématiques sans avoir reçu la formation reconnue pour enseigner cette matière
Pays-Bas	71,1	21,7
Roumanie	58,1	2,5
Estonie	50,4	3,2
Angleterre	46,1	5,9
Norvège	43,1	7,5
Italie	38,3	19,9
Espagne	34,1	5,1
Suède	32,4	10,1
France	31,7	3,8
République tchèque	27,3	6,1
Portugal	27,2	1,9
Serbie	19,8	1,3
Finlande	17,1	11,5
Danemark	14,8	10,7
Islande	13,9	10,6
Pologne	12,7	1,8
Moyenne TALIS	38,4	6,6

1. Force est de constater que l'indicateur ne permet pas d'identifier avec précision la pénurie, car il confond une appréciation du niveau (ou du type) de qualification avec celle de la performance des enseignants.

Note : l'enquête internationale TALIS (*Teaching And Learning International Survey*) a pour objectif de recueillir des données déclaratives sur l'environnement pédagogique et les conditions de travail des enseignants dans les établissements scolaires du premier cycle de l'enseignement secondaire (les collèges pour la France). L'échantillon de chaque pays est composé d'au moins 20 enseignants appartenant à 250 établissements (publics et privés) ainsi que les chefs de ces établissements (principaux de collège en France). Les résultats concernent 34 pays¹⁵ en 2013, dont 24 membres de l'OCDE et 19 de l'Union européenne dont les trois pays retenus dans le présent article. Certains pays ont étendu l'enquête aux enseignants et chefs d'établissement du premier degré et du second cycle de l'enseignement secondaire.

Sources : TALIS 2013, OCDE 2014, table 2.19 et 2.15.

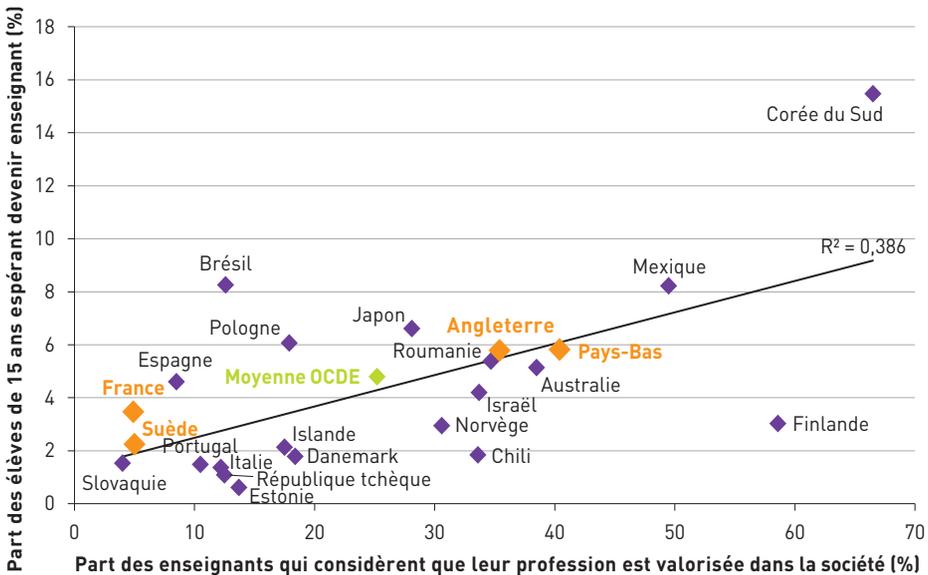
15. Australie, Royaume-Uni (Angleterre), Belgique (Flandres), Canada (Alberta), Chili, Corée du Sud, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Islande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque et Suède. Autres pays : Abu Dhabi, Brésil, Bulgarie, Chypre, Croatie, Lettonie, Malaisie, Roumanie, Serbie et Singapour.

LA VOCATION À DEVENIR ENSEIGNANT ET LE SENTIMENT DE DÉVALORISATION DU MÉTIER

L'enquête TALIS 2013 a souligné le sentiment qu'ont les enseignants d'une faible valorisation de leur métier par la société : en moyenne, le quart des enseignants estiment ce métier valorisé. Quelques années auparavant, l'enquête PISA 2006 avait permis d'interroger les élèves sur leurs aspirations professionnelles (« quel type d'emploi penses-tu occuper lorsque tu auras 30 ans ? ») et de mesurer ainsi la proportion d'élèves de 15 ans souhaitant accéder plus tard au métier d'enseignant. Dans les pays de l'OCDE, 5 % des élèves espèrent devenir enseignants [3 % des garçons et 6 % des filles].

Le rapprochement de ces deux enquêtes, certes décalées dans le temps, montre que les aspirations à se projeter comme enseignant – soit un indicateur possible de l'attractivité du métier – sont positivement corrélées au sentiment de valorisation de leur métier qu'ont les enseignants dans chaque pays ↘ **Figure 2**. L'OCDE montre par ailleurs que les élèves qui souhaitent devenir enseignants ont un niveau de compétences en mathématiques et en compréhension de l'écrit inférieur à celui des élèves qui espèrent devenir cadres supérieurs ou professions libérales, ce qui souligne l'enjeu d'inciter les candidats performants et motivés à suivre une formation d'enseignant et à les maintenir dans la profession [OCDE, 2015c].

↘ **Figure 2** Vocation professionnelle des élèves et dévalorisation du métier d'enseignant



Sources : OCDE PISA 2006 et TALIS 2013.

Note : les auteurs remercient Yann Fournier (DEPP) pour la réalisation du graphique.

Les réformes nationales de la formation des enseignants sont ainsi confrontées à une pluralité d'enjeux de natures différentes, chaque État mettant l'accent sur l'un ou l'autre de ces enjeux. Alors que l'Angleterre se focalise sur la pénurie de candidats et élargit les viviers de recrutement, en misant sur les établissements pour déterminer les besoins en formation (**encadré 3**), la Suède en revanche, accentue les exigences de qualification initiale tout en garantissant aux nouveaux candidats qui souscrivent à ces exigences l'accès à l'emploi permanent [JOLIVET, 2014, p. 148]. Les Pays-Bas poursuivent des pistes de réformes plus variées : le pays met en place de nouveaux programmes de formation à destination exclusive de candidats qui, à l'issue de l'enseignement secondaire attestent du plus haut niveau de compétences, de même qu'il propose aux diplômés de masters généralistes d'entrer dans une carrière d'enseignant par la voie de l'apprentissage [MOCW, 2013].

Une intervention de plus en plus affirmée de l'État dans la promotion et le financement de la formation continue est également à l'œuvre. Ainsi, l'Agence suédoise pour l'éducation (*Skolverket*), par exemple, a lancé fin 2015, une série de campagnes dont « Coup de pouce pour les enseignants » (*Läraryftet*). Grâce à celle-ci, environ un quart des enseignants ont reçu une formation supplémentaire entre 2007 et 2011. Quelque 30 000 enseignants pleinement qualifiés – selon le schéma de qualification datant d'avant la réforme de 2011 – ont pu étudier dans un établissement d'enseignement supérieur tout en continuant de bénéficier de 80 % de leur traitement¹⁶. En août 2014 intervient une nouvelle réforme aux Pays-Bas à l'issue d'une négociation collective qui met en place un budget individuel de formation d'un montant de 600 euros par enseignant et un droit de 83 heures de formation professionnelle continue [EURYDICE, 2015a, p. 71]. Les réformes à l'œuvre en matière de formation sont, dans les trois pays, aiguillonnées par un débat nourri sur la « qualité de l'éducation ». Par ailleurs, dans un contexte de vieillissement de la population enseignante potentiellement confrontée à un risque d'obsolescence de ses compétences, la formation continue semble s'imposer comme la clé de voûte du métier vu sous l'angle de la carrière ou du développement professionnel. Bien que la participation des enseignants aux activités de formation continue soit dans ces trois pays au-dessus de celle observée pour la moyenne des pays de l'enquête TALIS 2013 [OCDE, 2014], les revendications restent vives sur cette question dans chacun d'entre eux. L'accès à des programmes de formation débouchant sur des diplômes ou des qualifications est pointé comme insuffisant, notamment en Angleterre et en Suède où, seul un enseignant sur dix déclare suivre un tel programme, contre un sur cinq au Pays-Bas ou un peu moins d'un sur cinq pour la moyenne des pays de TALIS.

L'ensemble des dispositions adoptées par les trois pays dans le champ de la formation initiale et, dans une moindre mesure de celui de la formation continue, ont été dans l'ensemble relativement bien accueillies par les organisations syndicales représentatives des enseignants qui, dans le cas de la Suède et des Pays-Bas, ont été parties prenantes des négociations les ayant précédées. Cette entente entre le législateur et la profession pourrait se comprendre comme une adhésion de cette dernière au diagnostic d'une « qualité des enseignants » désormais en baisse. Plus encore, il serait possible d'y lire un contrepois aux effets induits par les inflexions du statut et des conditions d'emploi, de travail et de rémunération qui ont marqué la dernière décennie : la garantie d'une « meilleure qualité des enseignants », via les réformes de leur formation, venant en quelque sorte compenser certaines menaces de dévalorisation du statut d'enseignant lui-même.

16. Le gouvernement avait également consacré un milliard de couronnes suédoises à la formation supplémentaire des enseignants en poste pour leur permettre d'accéder aux qualifications requises par la réforme.

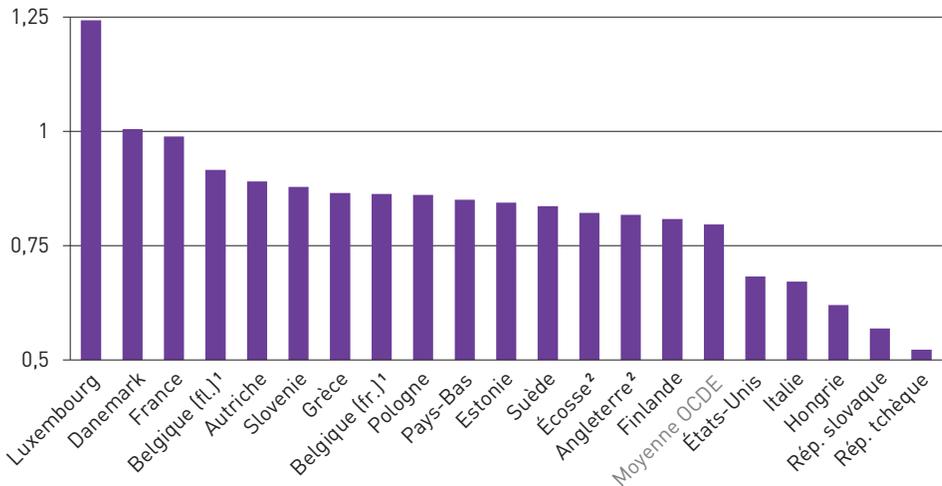
Les conditions d'emploi, de travail et de rémunération des enseignants, dans le contexte d'une gestion décentralisée

Il est bien entendu impossible d'imputer le niveau actuel de la rémunération des enseignants, qu'elle soit « statutaire » ou « effective » aux seules modalités de gestion décrites précédemment ↘ **Encadré 5**. Le niveau de salaire des enseignants et son évolution doivent être resitués dans le contexte de politique budgétaire et salariale propre à chaque pays, incluant les dynamiques de négociations collectives dans le cas de la Suède et des Pays-Bas, ou encore les effets liés au blocage des salaires du secteur public depuis 2010 au Royaume-Uni (augmentation limitée à 1 % par an).

On peut toutefois constater que, contrairement aux pays tels que le Luxembourg et, dans une moindre mesure, le Danemark ou encore la France, où la rémunération moyenne effective des enseignants du premier cycle de l'enseignement secondaire atteint le même niveau ou dépasse celle des autres salariés diplômés de l'enseignement supérieur, l'Angleterre, les Pays-Bas et la Suède offrent à leurs enseignants des salaires moins élevés ↘ **Figure 3**.

Cette situation est d'autant plus saisissante en Suède que la rémunération des enseignants y est en hausse depuis 2005 ↘ **Figure 4**. La tendance est à la baisse en Angleterre dans le contexte de redressement budgétaire drastique depuis 2010 [LEFRESNE, 2014]. L'absence des données relatives aux Pays-Bas dans la comparaison longitudinale des salaires d'enseignants mérite d'être notée. Elle est due aux changements introduits par un « Plan d'action »

↘ **Figure 3 Ratio de salaire effectif des enseignants de l'enseignement secondaire inférieur, 2013 (en %) —** Salaire brut annuel moyen des enseignants de 25 à 64 ans travaillant à temps plein, rapporté au salaire brut annuel des actifs de 25 à 64 ans, à temps plein, diplômés de l'enseignement supérieur



1. Les rémunérations des actifs à plein temps diplômés de l'enseignement supérieur sont ceux de l'ensemble de la Belgique : communautés flamande (fl) et française de Belgique (fr).

2. Les rémunérations des actifs à plein temps diplômés de l'enseignement supérieur sont ceux de l'ensemble du Royaume-Uni.

Champ : établissements publics.

Source : OCDE [2015b], table D3.2a.

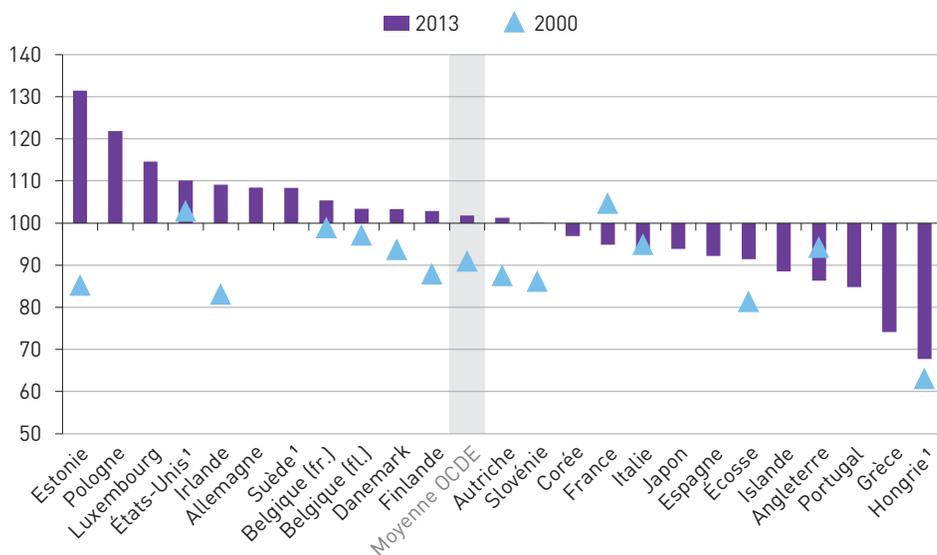
SALAIRE STATUTAIRE ET SALAIRE EFFECTIF DANS LES COLLECTES DE L'OCDE

La rémunération statutaire des enseignants est estimée à partir de cas-types décrivant le salaire d'un enseignant fictif à plein temps, à différents niveaux d'enseignement, auquel on attribue une certaine ancienneté (échelon indiciaire représentatif de l'ancienneté demandée). Depuis quelques années, l'OCDE développe également une collecte de données portant sur le *salaire effectif* des enseignants. La France, par exemple, renseigne cette dernière par des données de l'enquête SIASP (système d'information sur les agents des services publics) de l'Insee directement fondées sur les feuilles de paie des salariés des trois fonctions publiques [État, collectivités territoriales et Sécurité sociale].

Les salaires sont rapportés à des équivalents temps plein des enseignants. Contrairement à l'indicateur de salaire statutaire, l'indicateur de salaire effectif tient compte de l'ensemble de la rémunération perçue.

Ces deux collectes présentent certains problèmes de comparabilité internationale. La première comporte des biais tenant notamment à la façon dont chaque pays construit ses différents cas-types d'enseignants et arbitre sur ce qui fait partie ou non de la rémunération dite « régulière ». La seconde collecte repose quant à elle sur des données d'enquêtes nationales ou des données administratives qui n'ont pas été *a priori* construites à des fins de comparaisons internationales et ne sont donc pas homogènes d'un pays à l'autre.

Figure 4 Variation du salaire statutaire des enseignants de l'enseignement secondaire inférieur entre 2000, 2005 et 2013 — 2005 = 100, en prix constants



1. Salaire effectif.

Champ : établissements publics.

Source : OCDE [2015b], table D3.5a.

gouvernemental (*Actieplan Leerkracht*) promu en 2008 (voir *infra*), qui visait à réduire la pénurie « quantitative et qualitative » d'enseignants grâce à une revalorisation des rémunérations obtenue par des reclassements automatiques plus favorables aux enseignants dans les échelles de salaires [MOCW, 2011].

Enfin, la rémunération des enseignants de collège en début de carrière apparaît plus élevée aux Pays-Bas et en Suède que celle de la moyenne des pays de l'OCDE, alors qu'en Angleterre, elle se situe en dessous de cette moyenne ↘ **Figure 5**. Ce constat cache néanmoins une réalité tout aussi importante : celle des écarts de salaires en début et en fin de carrière (et donc des perspectives d'évolution) nettement plus sensibles en Angleterre, et dans une moindre mesure aux Pays-Bas, qu'en Suède (même figure).

Les données de salaires ne prennent de sens que si elles sont mises en relation avec d'autres données concernant les conditions de travail des enseignants (taille des classes, temps de travail, environnement et équipements scolaires, tâches assignées, etc.). Toutefois, pour chacune de ces dimensions, les données sont partielles. Par exemple, l'indicateur des tailles des classes fourni par l'OCDE n'est pas renseigné par les Pays-Bas ; d'autre part, l'indicateur du ratio élèves/enseignant ne prend en compte ni les temps d'instruction ni les temps d'enseignement. S'y ajoutent les difficultés classiques de comparaison internationale des réglementations. Ainsi, les règles relatives au temps de travail ou les périmètres d'application des normes légales ou conventionnelles se révèlent particulièrement variables ↘ **Figure 6** p. 28. Certains pays comme l'Espagne ou la Grèce ont mis en place des régulations sur le temps de travail global des enseignants, le temps d'enseignement (devant élèves) ou encore le temps de présence dans l'établissement. En revanche, d'autres pays ne réglementent que l'une de ces dimensions (cas de la Belgique où les normes ne s'appliquent qu'au temps d'enseignement incluant des maxima) ou bien deux d'entre elles (cas de l'Irlande qui fixe un temps de présence dans l'établissement en même temps qu'un temps d'enseignement).

L'Angleterre, les Pays-Bas et la Suède illustrent la variété des modalités de réglementation du temps de travail des enseignants ↘ **Encadré 6** p. 29.

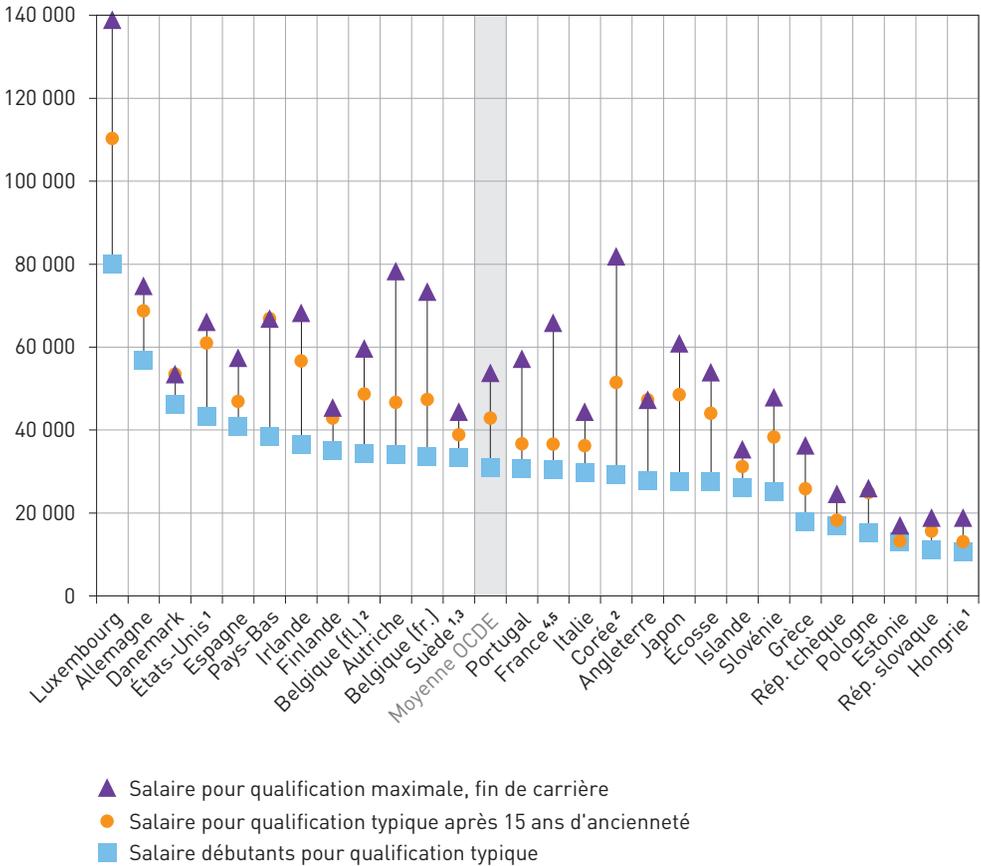
Vouloir comparer les conditions d'exercice du métier sous l'angle des temps de travail dans les trois pays apparaît dès lors particulièrement délicat.

L'évaluation de la performance individuelle des enseignants et les tentatives de lier cette dernière à la rémunération

Dans le contexte de gestion décentralisée précédemment observé, la recherche de performance et de responsabilisation (*accountability*) apparaît comme un dénominateur commun aux trois pays. Ce sont les corps d'inspection qui sont en première ligne dédiés à la construction de normes de performance et de qualité. En Angleterre, aux Pays-Bas et en Suède, il existe des organismes chargés de missions d'inspection scolaire qui datent d'époques très diverses. L'Inspection néerlandaise de l'Éducation (*Inspectie van het Onderwijs*) a vu le jour au début du XIX^e siècle ; l'Ofsted britannique – organisme d'État institutionnellement indépendant du ministère de l'Éducation – a été constitué sous le gouvernement Major en 1992 ; la *Skolinspektionen* en Suède, n'existe que depuis 2008. La fonction principale de ces trois organismes est de surveiller, d'une manière de plus en plus étroite, la qualité des établissements scolaires. Cette évaluation des établissements rejaillit bien entendu sur l'ensemble de la communauté scolaire – chefs d'établissement et enseignants eux-mêmes, responsables

Figure 5 Salaire statutaire des enseignants de l'enseignement secondaire inférieur à différents moments de leur carrière, 2013

Équivalent US dollars en parité de pouvoir d'achat



1. Salaires effectifs et non pas statutaires.

2. Le salaire en fin de carrière considéré est celui des enseignants dotés d'une qualification typique (niveau d'éducation modal des enseignants).

3. Le salaire effectif considéré pour la Suède, où il n'existe pas de salaire statutaire, est celui des enseignants dotés de la qualification minimale nécessaire pour être recruté dans le métier. Le minimum correspond au salaire médian des enseignants dotés d'une ou deux années d'ancienneté. Le maximum correspond au salaire du 90^e centile.

4. Incluant des bonifications pour heures supplémentaires (en France : HSA).

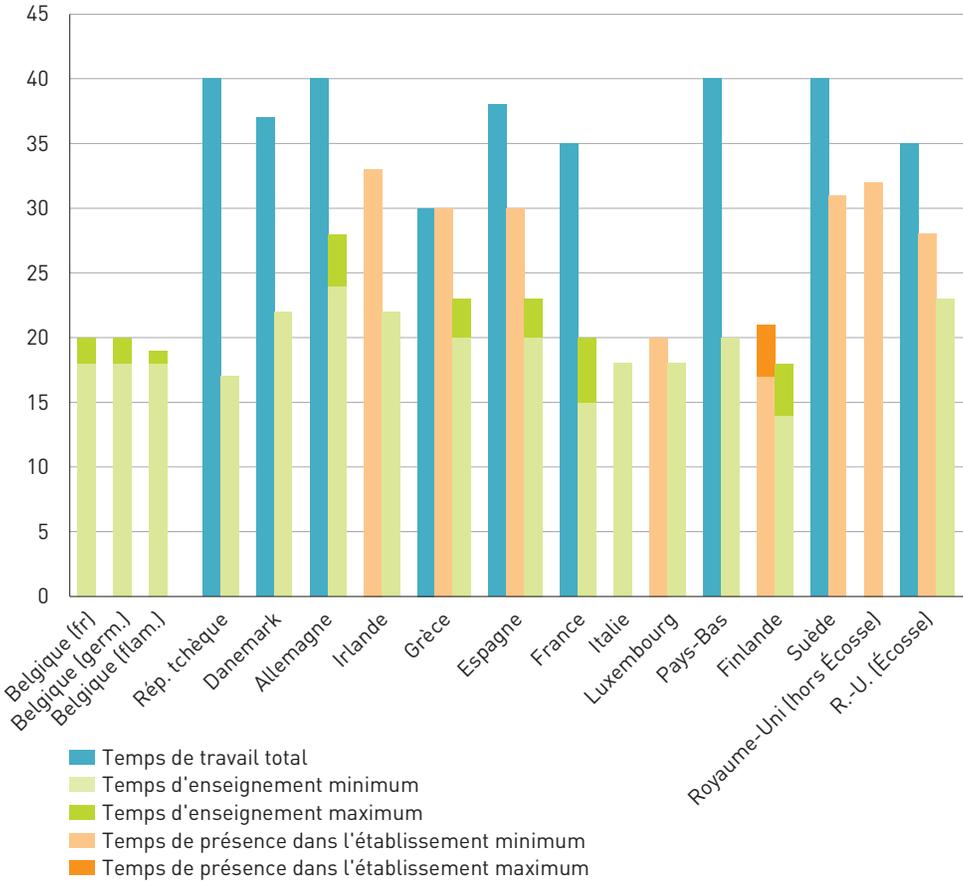
5. La qualification typique des enseignants débutants diffère substantiellement de celle des enseignants en exercice.

Note : salaire brut annuel moyen des enseignants travaillant à temps plein.

Champ : établissements publics.

Source : OCDE [2015b], tables D3.1a et D3.6a.

📉 **Figure 6 Temps de travail hebdomadaire des enseignants du premier cycle de l'enseignement secondaire selon les réglementations nationales en 2013/2014**



Source : Eurydice [2015a], table 1.7.

à titre collectif de la réputation de leur établissement. Même si les inspections n'ont pas de vocation à évaluer individuellement les enseignants, ce sont des institutions clés de la culture de la responsabilisation, ce qui pose la question de leur légitimation par la profession. Celle-ci peut paraître parfois problématique. Ainsi, par exemple, certaines évaluations de l'Ofsted, en Angleterre, peuvent faire l'objet d'une dénonciation publique de la part des syndicats enseignants d'un établissement. En Suède et aux Pays-Bas, la recherche d'une interaction plus forte entre l'inspection et l'établissement répond à l'objectif d'une légitimation accrue de la culture d'évaluation auprès de la communauté scolaire.

L'évaluation individuelle des enseignants, quant à elle, est traditionnellement l'apanage des directions d'établissement. En effet, dans les établissements publics en Angleterre, la performance des enseignants est soumise tous les ans à une évaluation réalisée par l'équipe de direction ainsi que le conseil d'administration de l'établissement scolaire ; elle tient compte aussi bien des méthodes pédagogiques mises en œuvre que des résultats des élèves aux examens et conditionne en partie le développement professionnel de l'enseignant. Nettement

RÉGLEMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES ENSEIGNANTS DANS LES TROIS PAYS

Dans les trois pays, le temps d'enseignement n'est pas réglementé au niveau central. Aux Pays-Bas, le temps de travail statutaire global des enseignants (incluant des activités hors enseignement) est fixé par la législation à 1 659 heures par an à chaque niveau d'enseignement, ce que complète une norme de temps d'enseignement maximal de 750 heures par an dans le premier cycle de l'enseignement secondaire et de 930 heures annuelles dans l'enseignement primaire [OCDE, 2015b p. 458]. Une durée du travail annuelle plus importante prévaut en Suède (1 767 heures) dans l'enseignement primaire et secondaire, où le temps de présence des enseignants dans l'établissement est, en outre, encadré par la négociation collective (1 360 heures par an). C'est en Angleterre que la réglementation concernant le temps de travail des enseignants semble particulièrement souple : le seul temps réglementé est celui pendant lequel les enseignants doivent se tenir disponibles pour s'acquitter de certaines tâches

dans l'établissement aux différents niveaux d'enseignement (32 heures hebdomadaires). Ces tâches incluent l'enseignement, l'évaluation, les réunions pédagogiques, les tâches administratives ou la rencontre des parents.

De manière corrélée, le rôle du pouvoir central dans la définition du temps d'instruction (du point de vue de l'élève) est limité dans ces trois pays. Par exemple, en Suède, le temps consacré dans les règlements aux différentes matières du tronc commun peut être réduit de 20 % par les administrations scolaires afin d'accorder la place nécessaire aux matières optionnelles. Plus encore, aux Pays-Bas, seul le temps d'instruction global dispensée aux élèves pendant les huit années d'enseignement préélémentaire et élémentaire est réglementé (7 520 heures), sa répartition au fil des ans restant à la discrétion des écoles. Enfin, le cas de l'Angleterre est particulièrement significatif de la souplesse dans la réglementation du temps : depuis 2011, le *Department for Education* ne fournit plus aucune recommandation concernant le temps hebdomadaire minimum d'instruction dans l'enseignement obligatoire.

moins réglementée, l'évaluation des enseignants prend aux Pays-Bas et en Suède la forme d'entretiens – avec les *bevoegd gezag* ou les chefs d'établissement dans le premier cas, avec le chef d'établissement dans le second. Aux Pays-Bas, ces « entretiens sur la performance » [*performance interviews*, cf. EURYDICE, 2015a] ont généralement lieu une fois par an et peuvent porter sur des aspects très divers du travail de l'enseignant, tels que les résultats de ses élèves, sa relation avec ses collègues ou encore ses besoins en formation continue. À l'issue de l'entretien annuel, une formation ou une mutation sur un poste différent peuvent être proposées à l'enseignant. Pour le personnel temporaire, l'entretien avec l'administration peut également permettre de décider si le contrat sera rompu, renouvelé ou rendu permanent. Toutefois, le contenu des entretiens aux Pays-Bas, leur fréquence et leurs conséquences varient considérablement d'un établissement à l'autre. En Suède, les enseignants sont reçus directement par les chefs d'établissement deux fois par an [GEIST, *op. cit.*]. Bien qu'aucun texte ne le régit centralement, l'entretien est communément considéré comme un moment fort de dialogue visant prioritairement le développement professionnel de l'enseignant. En outre, il donne lieu à une négociation du salaire respectueuse du cadre des conventions collectives,

qui accorde toutefois une marge de manœuvre significative aux chefs d'établissement. Ainsi, bien que les fourchettes globales soient fixées dans les conventions négociées entre l'Association des autorités locales et régionales (SKL) et les syndicats, il n'existe pas pour autant de véritable échelle de salaires en Suède et le lien entre salaire et ancienneté dans le poste n'est pas garanti. Si les enseignants plus expérimentés sont également mieux payés, c'est parce que d'autres principes orientent traditionnellement les négociations entre chefs d'établissement et enseignants, notamment celui de la « conformité du salaire aux règles du marché du travail », qui lui tient compte de l'ancienneté.

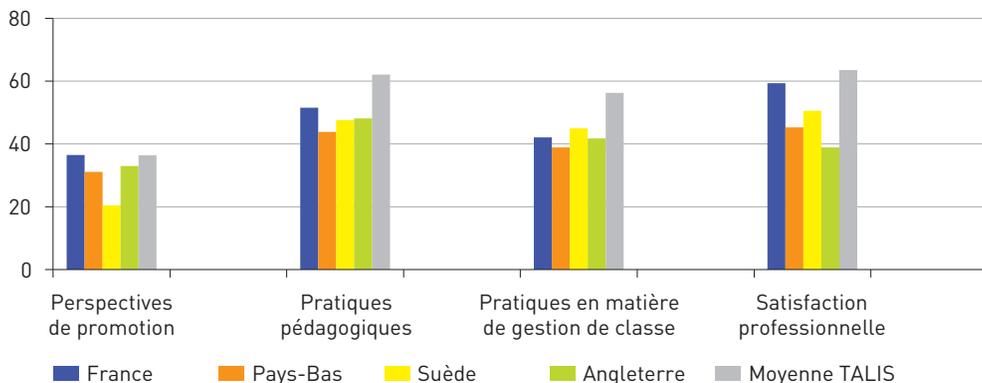
L'enquête TALIS 2013 fournit des éléments sur la façon dont les enseignants perçoivent leur évaluation, que celle-ci soit réalisée dans un cadre formel (fondées sur des modalités réglementées, cas de l'Angleterre) ou qu'elle s'exprime sous la forme de « commentaires » communiqués à l'enseignant après observation du travail en classe ou du travail avec des collègues par le chef d'établissement (ou éventuellement un tuteur ou encore un autre collègue), ce qui est le cas en Suède et aux Pays-Bas ↘ **Figure 7**. Pour les quatre items observés (perspectives de promotion, pratiques pédagogiques, pratiques de classes et satisfaction personnelle), les enseignants de chacun des trois pays sont moins nombreux que la moyenne des pays TALIS à déclarer un effet bénéfique de leur évaluation formelle ou informelle. Les enseignants suédois en particulier semblent peu attendre de l'entretien avec leur chef d'établissement en matière de valorisation de leur carrière.

Dans un contexte de recherche de responsabilisation accrue des acteurs locaux, l'évaluation recouvre des enjeux nouveaux d'arrimage du salaire à la performance individuelle en Angleterre et aux Pays-Bas, alors que de telles dispositions existent de longue date en Suède, depuis la disparition d'un système centralisé de rémunération. En Angleterre, jusqu'à une période récente, l'influence de la performance individuelle sur le salaire se trouvait circonscrite à certaines circonstances particulières¹⁷. À l'agenda depuis 2000, l'introduction systématique de critères de performances dans la rémunération des enseignants¹⁸ (*Performance Related Pay* – PRP) a été finalement entérinée par la réforme de 2013 entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2014. Le salaire des enseignants n'est plus établi selon un barème national, mais il est désormais largement conditionné par les directeurs d'établissement, sous contrôle de l'Ofsted lui-même chargé d'évaluer l'établissement, selon un ensemble de critères : les progrès mesurés des élèves ; la participation des enseignants à la vie de l'école en dehors des heures de classe ; leurs relations avec les parents ; et enfin la contribution au climat scolaire de l'établissement. Les chefs d'établissements ont tout loisir d'effectuer des visites de classe impromptues ou de consulter les parents ainsi que les élèves pour évaluer la performance individuelle des enseignants [*Department for Education*, 2014]. Par ailleurs, tout enseignant postulant dans un nouvel établissement pourra être embauché sur une base salariale de « junior », même s'il a plus de quinze ans d'expérience – une mesure destinée à limiter le *turnover*. Enfin, la réforme prévoit une augmentation des cotisations retraite (+ 3,2 %) et modifie le calcul du montant des pensions qui ne serait plus établi

¹⁷. Ainsi dans le secteur public, après obtention du QTS, les enseignants débutants en milieu scolaire commencent en général au premier échelon du barème, à moins de faire valoir une expérience antérieure dans le domaine de la pédagogie. Ce sont les établissements qui jugent de la bonification que peut engendrer l'existence d'une expérience antérieure. Au début de chaque année scolaire, les enseignants franchissent un échelon du barème si leurs résultats sont jugés satisfaisants ; dans certains cas, ils peuvent avancer de deux échelons si leurs résultats sont jugés excellents.

¹⁸. Paradoxalement, le système de rémunération à la performance des enseignants se met en place au moment où des études sont publiées aux États-Unis attestant de son absence d'impact sur la performance des élèves (<https://my.vanderbilt.edu/performanceincentives/ncpi-newsletter/ncpi-completes-evaluation-of-texas-incentive-pay-programs/>) [OCDE, 2012 ; SPRINGER, PANE *et alii*, 2012 ; GOODMAN et TURNER, 2011].

📉 **Figure 7 Conséquences des commentaires faits aux enseignants dans un cadre formel ou informel en 2013** — En % des enseignants du premier cycle de l'enseignement secondaire déclarant que les commentaires qui leur ont été faits dans leur établissement ont entraîné un changement positif « modéré » ou « important » dans les aspects suivants



Source : TALIS 2013 : OCDE [2014], table 5.7.

sur la base du salaire final, mais sur la moyenne des salaires touchés au cours de la carrière. Cet ensemble de réformes s'est heurté à un important mouvement social des enseignants, entre octobre 2013 et juillet 2014, à l'initiative des deux principaux syndicats enseignants, *National Union of Teachers* (NUT) et *National Association of School masters Union of Women Teachers* (NASUWT), qui a débouché sur la démission du ministre Michael Gove. Le contexte budgétaire n'a pas été neutre dans ce climat : entre 2010 et 2013, les budgets alloués aux écoles et aux établissements secondaires avaient en effet baissé en valeur réelle de 9,1 % en Angleterre [EURYDICE, 2013].

Aux Pays-Bas, la progression de salaire est longtemps restée mécanique, sans lien direct avec les résultats des entretiens d'évaluation conduits par l'administration. En 2011, dans le cadre du « Plan d'action » précédemment évoqué, le pays a lancé une politique expérimentale de « rémunération au rendement ». Celle-ci prévoyait de récompenser les enseignants sur la base de leur capacité à faire progresser les élèves de manière significative, afin de « renforcer leur professionnalisation » (*emphasizing the further professionalization of teachers*) en les rendant pleinement responsables de la réussite scolaire [MOCW, 2011]. En mai 2012, le gouvernement néerlandais a annoncé le retrait de cette politique et la réallocation du budget prévu pour sa généralisation, qui s'élevait à 80 millions d'euros. Deux importants syndicats enseignants (*AOb* et *CNV Onderwijs*) avaient fait valoir que la rémunération au rendement constituait une mesure incitative à effets pervers, propice à démotiver à la fois les enseignants et les *bevoegd gezag*, d'autant plus qu'elle coïncidait avec une décision de réduire le budget de l'éducation des élèves à besoins éducatifs particuliers d'un montant de 200 millions d'euros¹⁹.

On touche ici du doigt l'enjeu d'une légitimité du sens à donner à la performance professionnelle des enseignants et à son évaluation par l'ensemble de la communauté éducative.

19. Comme le rappelle un communiqué de l'Internationale de l'éducation daté du 15 mai 2012.

CONCLUSION

Que doit-on retenir du processus de professionnalisation du métier enseignant à l'œuvre dans nos trois pays ? Celui-ci se joue sur deux plans qui, l'un comme l'autre, suggèrent des avancées, mais aussi des tensions.

En premier lieu, la formation des enseignants apparaît comme vecteur central de cette professionnalisation dans un contexte marqué par le souci d'attirer des candidats performants, notamment dans certaines disciplines où la concurrence est rude avec d'autres professions davantage valorisées. Dans les trois pays, le renforcement des régulations centrales dans le champ de la formation initiale (exigences accrues en matière de qualification et de certification, d'accompagnement dans le métier) et de la formation continue des enseignants contraste singulièrement avec les processus de décentralisation/privatisation qui ont profondément marqué les évolutions des systèmes éducatifs. Les nouvelles exigences de qualité sont mises en avant par les réformes, aux Pays-Bas et en Suède, largement soutenues par les enseignants eux-mêmes et leurs représentants, même s'il est encore trop tôt pour en apprécier véritablement les effets. Au Royaume-Uni, en revanche, la stratégie des pouvoirs publics vise davantage à élargir les viviers du recrutement, à travers plusieurs dispositifs associant exercice du métier et formation sur le tas en fonction des besoins des établissements.

En second lieu, la professionnalisation du métier engage le statut d'enseignant lui-même et ses formes de reconnaissance collective. De ce point de vue, les inflexions imprimées par les réformes mises en place depuis les trente dernières années, aboutissent, sous des formes et selon de temporalités différentes dans chacun des trois pays, à un rôle accru de l'échelon local et des établissements gestionnaires en matière de recrutement, de conditions d'emploi et dans une large mesure de fixation des salaires. En Suède, où ces processus ont été introduits de façon radicale dans les années 1990, des questions viennent nourrir le débat sur l'efficacité même des réformes, alors que la performance des élèves baisse sensiblement dans PISA. Si au Royaume-Uni, la recherche d'une responsabilisation (*accountability*) des enseignants à travers des dispositifs liant la rémunération à l'évaluation de la performance a pu s'imposer par le haut, non sans heurts, le même type de dispositions s'est heurté aux Pays-Bas à des enjeux de légitimation par les enseignants eux-mêmes, rappelant ainsi que la professionnalisation du métier peut difficilement s'exonérer d'une forme d'adhésion des enseignants eux-mêmes aux réformes qui la portent.

▾ BIBLIOGRAPHIE

AAIA (Association for Achievement & Improvement through Assessment), 2013, www.aaia.org.uk/category/pd/international/page/2/.

ALLEN R., 2015, "Education Policy", *National Institute Economic Review*, vol. 231, n° 1, p. 36-43.

BEZES P., 2005, « Le modèle de l'État-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, vol. 47, n° 4, p. 431-450.

BIDWELL C. 1965, "The School as a Formal Organization" in MARCH J. C., *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand & McNally.

BOURDONCLE R., 1991, « La professionnalisation des enseignants : analyses sociologiques anglaises et américaines », *Revue française de sociologie*, vol. 94, n° 1, p. 73-91.

CARR-SAUNDERS A. M., WILSON P. A., 1932, *The Professions*, Londres, Oxford University Press.

CHAPOULIE J.-M., 1987, *Les professeurs de l'enseignement secondaire. Un métier de classe moyenne*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.

CHAPPOZ Y., PUPION P.-C., 2012, « Le New Public Management », *Gestion et management public*, vol. 1, n° 2, p. 4-21

CLARK D., 2000, "Public Service Reform: A Comparative West European Perspective", *West European Politics*, vol. 23, n° 3, p. 25-44.

COHEN-SCALI V., 2000, *Alternance et identité professionnelle*, Paris, PUF.

Department for Education, 2014, *School Teachers' Pay and Conditions Document 2014 and Guidance on School Teachers' Pay and Conditions*, site du gouvernement, www.gov.uk.

ETZIONI A., 1969, *A semi-profession and their organization: Teachers, Nurses, Social workers*, New York, Free Press.

EURYDICE, 2015a, *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies*, rapport, Bruxelles, EACEA.

EURYDICE, 2015b, *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2014-2015*, collection « Facts and Figures », Bruxelles, EACEA.

EURYDICE, 2015c, *Assuring Quality in Education, policies and Approaches to School Evaluation in Europe*, rapport, Bruxelles, EACEA.

EURYDICE, 2013, *Funding of Education in Europe. The Impact of the Economic Crisis*, rapport, Bruxelles, EACEA.

EURYPÉDIA : http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurypedia_fr.php.

EVETTS J., 2009, "New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequence", *Comparative Sociology*, vol. 8, n° 2, p. 247-266.

FARGES G., 2011, « Le statut social des enseignants français, au prisme du renouvellement générationnel », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 49, n° 1.

GEIST A., 2011, « L'enseignement et la formation à l'horizon 2025. Monographie pays : la Suède », *Futuribles International*, p. 1-29.

GOODMAN S., TURNER L., 2011, "Does Whole-School Performance Pay Improve Student Learning? Evidence from the New York City Schools", *Education Next*, vol. 11, n° 2, p. 67-71.

HIRSCHHORN M., 1993, *L'ère des enseignants*, Paris, PUF.

HOFMAN R. H., HOFMAN W. H. A., GRAY J. M., DALY P., 2005, *Institutional Context of Education Systems in Europe: A Cross-Country Comparison on Quality and Equity*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

HOYLE E., 1983, "The Professionalization of Teachers: a Paradox" in GORDON P., *Is Teaching a Profession ?* London, University of London, p. 44-54.

HUGHES E., 1996, *Le Regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS.

INRP, 2008, « Le travail enseignant. Crises et recomposition, du local à l'international, retour sur le métier », *Recherches et Formations pour les professions de l'éducation*, n° 57, INRP.

JOLIVET A., 2014, « Des réformes et des ajustements bien antérieurs à la crise », *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 148, p. 140-150.

LANG V., 2005, « La profession enseignante en France : permanence et éclatement », in LESSARD C., TARDIF M. (dir.), *La profession d'enseignant aujourd'hui. Évolutions, perspectives et enjeux internationaux*, Bruxelles, De Boeck.

LEFRESNE F., 2014, « Royaume Uni : le triomphe du New public management dans la crise », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, p. 104-120.

LESSARD C., 2000, « Évolution du métier d'enseignant et nouvelle régulation de l'enseignement », *Recherches et Formations pour les professions de l'éducation*, vol. 35, n° 1, p. 91-116.

LESSARD C, TARDIF M. (dir.), 2005, *La profession d'enseignant aujourd'hui. Évolutions, perspectives et enjeux internationaux*, Bruxelles, De Boeck.

MAROTY C., 2013, *L'école à l'épreuve de la performance. Les politiques de régulation par les résultats*, Bruxelles, De Boeck.

MAULINI O., GATHER THURLER M. (dir.), 2014, *Enseigner, un métier sous contrôle ? Entre autonomie professionnelle et normalisation du travail*, Paris, ESF.

MINTZBERG H., 1982, *Structures et dynamiques des organisations*, Éditions d'Organisation.

MOCW (*Ministerie van onderwijs, cultuur und wetenschap*), 2014, *Outflow of Newly Qualified Teachers*, La Haye.

MOCW, 2013, *Lerarenagenda 2013-2020*, La Haye.

MOCW, 2011, *Working in education 2012*, La Haye, Deltahage.

MONGKOL K., 2011, "The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms", *Research Journal of Business Management*, vol. 5, n° 1, p. 35-43.

MONS N., 2004, « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques », *Revue française de pédagogie*, n° 146, p. 41-52.

MORGANA L., 2012, « Un précurseur du *New Public Management* : Henri Fayol (1841-1925) », *Gestion et management public*, vol. 1, n° 2, p. 4-21.

NAO (*National Audit Office*), 2016, *Training New Teachers*, Londres, department of Education.

NORMAND R., 2011, *Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités*, Berne, Peter Lang.

OCDE, 2016a, *Governing Education in a Complex World*, Paris, OCDE.

OCDE, 2016b, *Supporting Teacher Professionalism: Insights from TALIS 2013*, Paris, OCDE.

OCDE, 2015a, *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*, Paris, OCDE.

OCDE, 2015b, *Regards sur l'éducation 2015*, Paris, OCDE.

OCDE, 2015c, « Qui veut devenir enseignant ? », *PISA à la loupe*, n° 58, Paris, OCDE.

OCDE, 2015d, *Rapport de synthèse final NAEC*, Paris, OCDE.

OCDE, 2014, *Résultats de TALIS 2013. Une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*, Paris, OCDE.

OCDE, 2012, *La rémunération fondée sur la performance améliore-t-elle la qualité de l'enseignement*, *PISA à la loupe*, n° 16, Paris, OCDE.

OCDE, 2005, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris, OCDE.

PAL L. A., 2012, *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

PARSONS T., 1968, « Professions », *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York.

PÉRISSET-BAGNOUD D., 2010, « Le sentiment de professionnalisation des enseignants et les nouvelles gouvernances : un entre-deux en jachère », *Travail et formation en éducation*, n° 7, p. 2-15.

POLLITT C., DAN S., 2011, *The Impact of the New Public Management in Europe*, Commission européenne, COCOPS Working Paper, n° 3.

REY O., 2013, « Décentralisation et politiques éducatives », IFÉ, *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n° 83.

ROUBAN L., 2009, *La fonction publique*, coll. « Repères », Paris, La Découverte.

SPRINGER M. G., PANE J. F., LE V.-N., MCCAFFREY D. F., FREEMAN BURNS S., HAMILTON L. S., STECHER B., 2012, *No Evidence That Incentive Pay for Teacher Teams Improves Student Outcomes. Results from a Randomized Trial*, Santa Monica, Rand Education.

VAN TWIST M., VAN DER STEEN M., KLEIBOER M., SCHERPENISSE J., THEISENS H., 2013, "Coping with Very Weak Primary Schools: Towards Smart Interventions in Dutch Education Policy", Paris, *OECD, Education Working Papers*, n° 98.

VAN ZANTEN A., 2002, « La profession enseignante en France : quelles évolutions ? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 30, p. 85-93.

VANDENBERGHE V., 1999, "Combining Market and Bureaucratic Control in Education: An Answer to Market and Bureaucratic Failure", *Comparative Education*, vol. 35, n° 3, p. 271-282.

WIERINK M., 2014, « Pays-Bas. Le retour aux 3 % de déficit public, accélérateur du retrait de l'État social », *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 148, p. 122-139.