

Pays-étrangers

Les logiques de gestion de l'emploi public enseignant dans trois pays européens

Par Jean-Philippe Fons et Jean-Louis Meyer*

Face aux fluctuations démographiques, aux changements de programme, à la rotation des personnels, les pays européens adoptent des politiques de gestion de la main-d'œuvre différentes. Les organisations nationales de l'emploi enseignant articulent diversement les formes juridiques des contrats de travail, le volume et la répartition des statuts d'emploi.

Aborder les comparaisons européennes en mettant en perspective l'encadrement juridique des formes de contrat de travail, le volume et la répartition des statuts dans divers pays consolide, s'il le faut, l'idée que les normes d'emploi et leur usage résultent d'arbitrages sociaux. Elles se présentent comme des variables d'action congruentes à des fonctionnements spécifiques du marché du travail. Nous traiterons donc des comparaisons européennes en mettant en perspective les formes de contrat de travail, le volume et la répartition des statuts dans trois pays européens. L'emploi public relève d'une formalisation dont les modes de construction divergent selon l'histoire et la culture des pays, l'architecture de leurs relations professionnelles et la conception de la place des services publics dans l'activité productive nationale (Meyer J.-L., Nosbonne Ch., 2004).

L'objectif du présent article est d'interroger les régimes de mobilisation de la main-d'œuvre dans les

* **Jean-Philippe Fons** est maître de conférences à l'université de Rennes 2-Haute Bretagne où il enseigne la civilisation britannique, et membre du Laboratoire de recherche de l'UFR Lettres de l'université de Toulon (BABEL). Ses recherches et publications récentes portent sur la Grande-Bretagne contemporaine, ses tensions et ses évolutions depuis 1945, au travers des politiques économiques et sociales. Il a publié plusieurs articles autour de ces grands axes et contribué à des réseaux de recherche européens sur les questions d'emploi, de marché du travail et d'éducation.

Jean-Louis Meyer est professeur de sociologie à l'université de Nancy 2 et membre du Laboratoire lorrain de sciences sociales (2L2S). Ses recherches portent sur l'emploi, l'insertion et la formation. Il coordonne actuellement

...

le réseau EFPE qui regroupe six universités européennes. Il a publié récemment, avec Jean-Philippe Fons, *La flexibilité de l'emploi dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France. Débats, enjeux, perspectives*, La Documentation française, 2005.

fonctions publiques en Allemagne, en Angleterre et en France ; pour ce faire, nous considérons l'emploi enseignant avec ses statuts et ses modes d'usage comme un exemple intéressant des pratiques différenciées de management public. Nous tentons d'éclairer ces spécificités en présentant, dans un premier temps, le cadre d'emploi qui régit l'emploi public dans les trois pays retenus ainsi que son évolution, puis en développant les configurations prises par la flexibilité de l'emploi enseignant.

Pour réaliser ses objectifs de production, toute organisation productive s'appuie sur un « noyau dur » de salariés porteurs des compétences collectives de l'organisation. Si l'on adhère aux perspectives dualistes initiées par Doeringer et Piore (1971), ces salariés, essentiels au bon fonctionnement de l'organisation, bénéficient de conditions d'emploi « privilégiées » : leur lien d'emploi est stable, la gestion de leur carrière s'inscrit dans la stratégie globale de l'entreprise. De même, les organisations éducatives s'appuient sur un « noyau dur » d'enseignants. Les fluctuations démographiques, les orientations pédagogiques ou tout simplement les mouvements de personnels relevant du cœur du dispositif public d'enseignement engendrent des incertitudes ; tout comme dans les entreprises privées, cela conduit à mobiliser un volant de main-d'œuvre « périphérique », en complément de la force de travail stable. Nous reprendrons deux fondements des thèses dualistes : l'existence d'une pluralité des marchés (interne avec son pendant, le marché professionnel versus marché externe) et celle de la segmentation des emplois. Dans les trois pays, les formes de mobilisation de la main-d'œuvre enseignante renvoient à l'organisation de marchés internes (cas de la France et de l'Allemagne) ou de marchés professionnels (cas du Royaume-Uni). La stratification des emplois enseignants s'appuie, quant à elle, sur une segmentation à trois niveaux : cœur, périphérie et marges (Fons J.-Ph., Meyer J.-L. 2005).

Le cœur renferme l'ensemble des « statuts typiques » (fonctionnaires mais aussi salariés de droit privé) recrutés par le biais d'un contrat de droit public ou privé et dont la situation professionnelle est garantie statutairement ou conventionnellement. Quel que soit le pays étudié, on observe autour du cœur un halo de statuts d'emplois distincts ; ce halo concerne les agents de la fonction publique relevant de situations de travail atypiques. Nous avons distingué ces emplois en deux catégories : la périphérie et les marges, en fonction de la place qu'ils occupent dans l'organisation éducative. Les emplois périphériques répondent à des besoins durables en personnel. Pourvus par des salariés bénéficiant d'une partie seulement des avantages dévolus aux emplois typiques, ils sont toutefois gérés sur le long terme (au moins sur l'année scolaire) par les responsables pédagogiques. L'implication de ces salariés dans la dynamique pédagogique de l'établissement est reconnue, leur carrière d'enseignant, bien que présentant une stabilité moindre que celle de leurs collègues titulaires, reste néanmoins plus enviable que celle de salariés relevant des marges. Celles-ci correspondent à des emplois précaires que l'on retrouve sur le marché concurrentiel et sont associées aux caractéristiques d'emplois les moins attractives : salaires minima de la profession, temps partiel ou/et à durée déterminée courte, moindres avantages sociaux, peu, voire aucune, possibilité de formation, de promotion ou d'intégrer le cœur de l'emploi public enseignant.

Comment se décline, pays par pays, cette segmentation de l'emploi public enseignant ? Nous avons volontairement écarté de notre étude le niveau universitaire qui répond à des logiques spécifiques ; nous avons cependant retenu l'enseignement professionnel en formation initiale.

DES ORGANISATIONS DISPARATES POUR DES STATUTS DISTINCTS

La disparité de l'organisation des systèmes éducatifs s'observe dans ses arrangements managériaux : centralisation versus décentralisation, autonomie plus ou moins grande laissée aux établissements, systèmes de contrôle mis en œuvre pour évaluer le fonctionnement des systèmes éducatifs. À ce premier élément de différenciation s'ajoute celui des statuts d'emploi qui influent sur le régime de mobilisation de la main-d'œuvre enseignante.

Le système éducatif allemand : un agencement fédéral

L'Allemagne se singularise, notamment, par un agencement fédéral. Son système éducatif est déterminé par ce mode d'organisation (*cf. schéma 1*). Le niveau fédéral contrôle l'égalité de traitement des enseignants dans les divers Länder. La gestion du système éducatif, la définition des programmes, le recrutement des personnels relèvent de la compétence du Land (Cortina, 2003). Ainsi, des différences de conditions d'emploi peuvent exister d'une région à l'autre tant au niveau des statuts, de la rémunération (entre anciens et nouveaux Länder) que des horaires de travail.

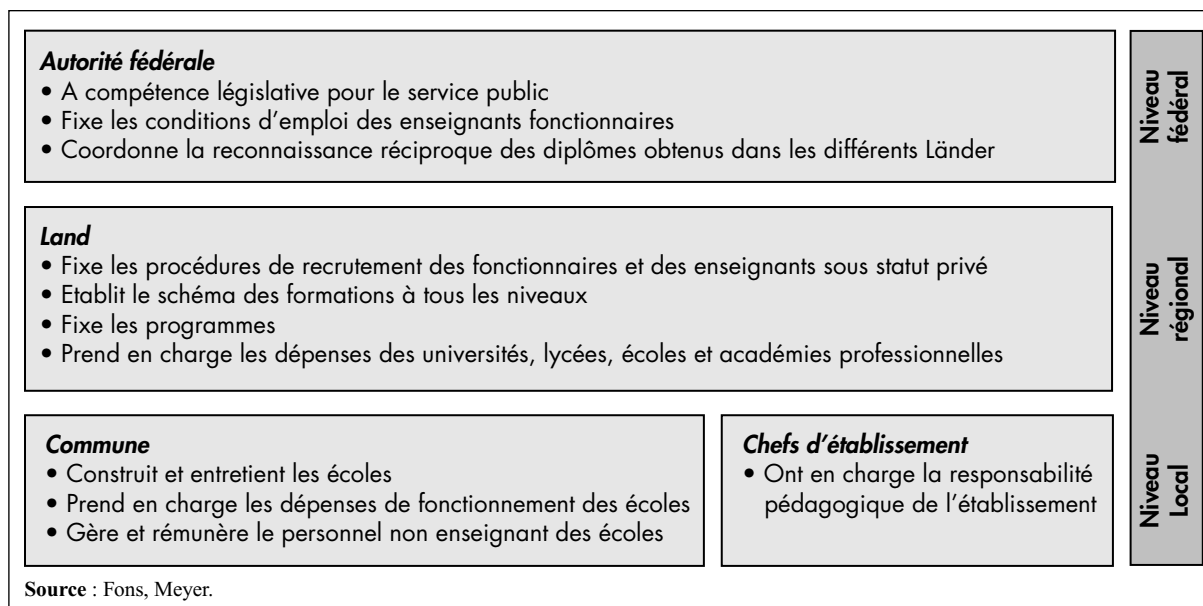
La primauté du fonctionariat

Plusieurs statuts cohabitent dans la fonction publique allemande : les fonctionnaires (*Beamte*), les employés (*Angestellte*) et les ouvriers (*Arbeiter*) de l'État. Les fonctionnaires bénéficient d'un cadre statutaire régi par le droit public ; en revanche, les employés et ouvriers de l'État relèvent d'un statut de droit privé, régulé par un système de relations professionnelles reposant sur les conventions collectives de métier. Employés et ouvriers peuvent avoir des contrats à durée indéterminée ou déterminée (environ

un salarié sur cinq est sous CDD). Cette segmentation de l'emploi se retrouve au niveau de l'emploi enseignant : on y compte les enseignants fonctionnaires, largement majoritaires avec plus de 8 enseignants sur 10 sous contrat de droit public, et ceux bénéficiant d'un contrat de travail relevant de la convention collective des employés. Les statuts d'ouvrier sont marginaux et ne concernent que quelques enseignants d'écoles professionnelles (Czerwick E., Willems H., 2005).

L'emploi enseignant est géré régionalement par les Länder, comme nous l'avons déjà évoqué. Contraints par les tensions sur le marché du travail et les difficultés à recruter certaines catégories d'enseignants, les Länder privilégient le fonctionariat dont les conditions d'emploi permettent de fidéliser la main-d'œuvre, en particulier celle des disciplines déficitaires (informatique, mathématiques, physique...). En outre, le fonctionariat implique la non-reconnaissance du droit de grève et une plus grande mobilité, les fonctionnaires n'étant pas recrutés pour tenir un emploi spécifique. La précarité de certains postes enseignants embauchés sous statut d'employés, quant à elle, reste faible : moins de 0,3 % des emplois à temps plein, à peine 0,6 % des emplois à temps partiel sont en contrats à durée déterminée.

Schéma 1
Organisation et partage des compétences du système éducatif allemand



Un tiers des enseignants à temps partiel

Les enseignants sont recrutés par les Länder, suite à une formation spécifique dispensée en *Pädagogische Hochschule* – équivalent des Instituts universitaires de formation des maîtres – ou à l'université (pour les professeurs enseignant en *Gymnasium*)¹. L'Allemagne emploie un peu plus de 880 000 enseignants aux niveaux préélémentaire, élémentaire et secondaire pour plus de 12,5 millions d'élèves. Le niveau préélémentaire étant très peu développé (1 % des effectifs), l'essentiel de la main-d'œuvre est affectée aux niveaux élémentaire (29 %) et secondaire (70 %).

La féminisation des enseignants y est importante, tout comme dans les deux autres pays : les femmes représentent 83 % des effectifs dans les écoles primaires, entre 53 (*Hauptschulen*) et 60 % (*Realschulen*)² dans les établissements secondaires et 48 % dans les lycées

¹ *Gymnasium* : établissement d'enseignement secondaire inférieur et supérieur comparable aux lycées français.

² *Hauptschule* : établissement d'enseignement secondaire inférieur menant normalement à la formation professionnelle après la fin de scolarité obligatoire. *Realschule* : établissement d'enseignement secondaire offrant un enseignement plus poussé que celui dispensé par la *Hauptschule*.

d'enseignement général (*Gymnasium*). Au total, tous établissements scolaires confondus, le taux de féminisation est supérieur à 61 %.

Autre fait remarquable de l'emploi enseignant en Allemagne : la part importante du temps partiel (par rapport à la France). Par effet mécanique, les compléments de service³ ont tendance à augmenter de façon symétrique au recours au temps partiel choisi⁴. Plus d'un tiers des enseignants des établissements d'enseignement général sont employés à temps partiel. Il s'agit essentiellement de temps choisi : 99,8 % des enseignants à temps partiel sont fonctionnaires ou en CDI. Cette tendance, qui vise à privilégier le temps partiel, s'inscrit dans le long terme : l'évolution du recours au temps partiel ne semble pas fléchir au fil des ans, comme l'illustre le **graphique 1**.

La diminution du travail à temps complet s'accompagne d'une élévation des compléments d'horaires ; ceux-ci présentant, nous y reviendrons, une des formes

³ La catégorie statistique des compléments de services regroupe l'ensemble des heures d'enseignement assurées par des personnels non fonctionnaires ou employés sous CDI (essentiellement des *Referendare* et des employés sous CDD).

⁴ il s'agit de temps partiel dont la durée du temps de travail n'est pas imposée au salarié mais librement choisie.

Graphique 1
Évolution de l'emploi enseignant en Allemagne (en ETP – équivalent temps plein –, en milliers)

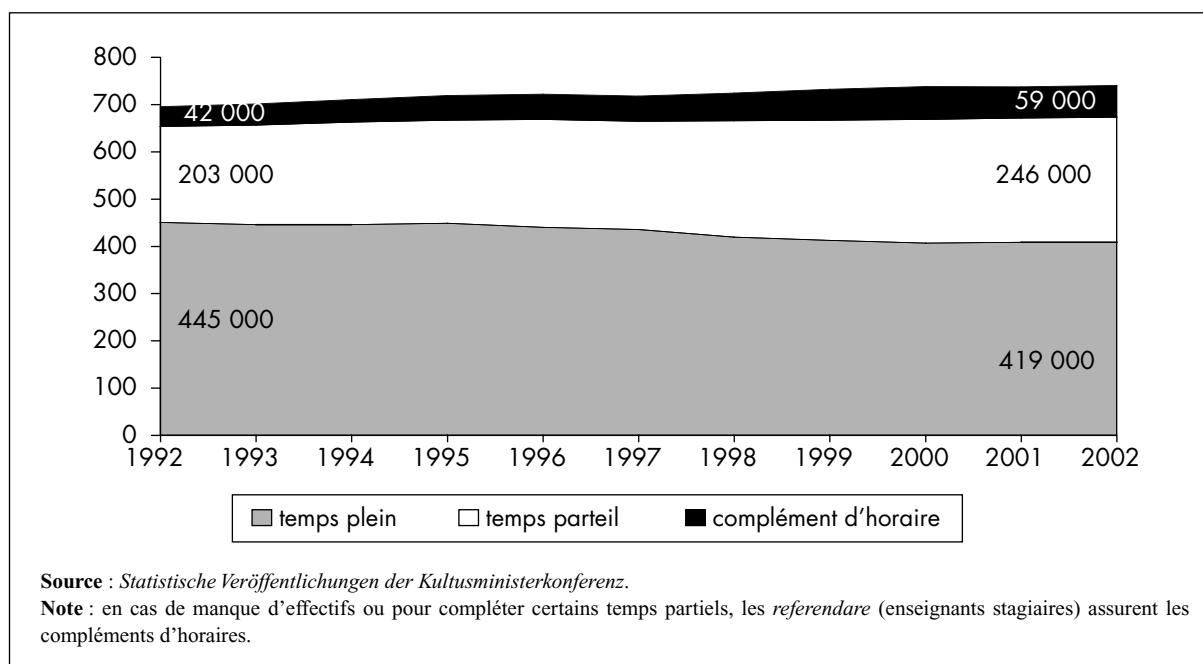
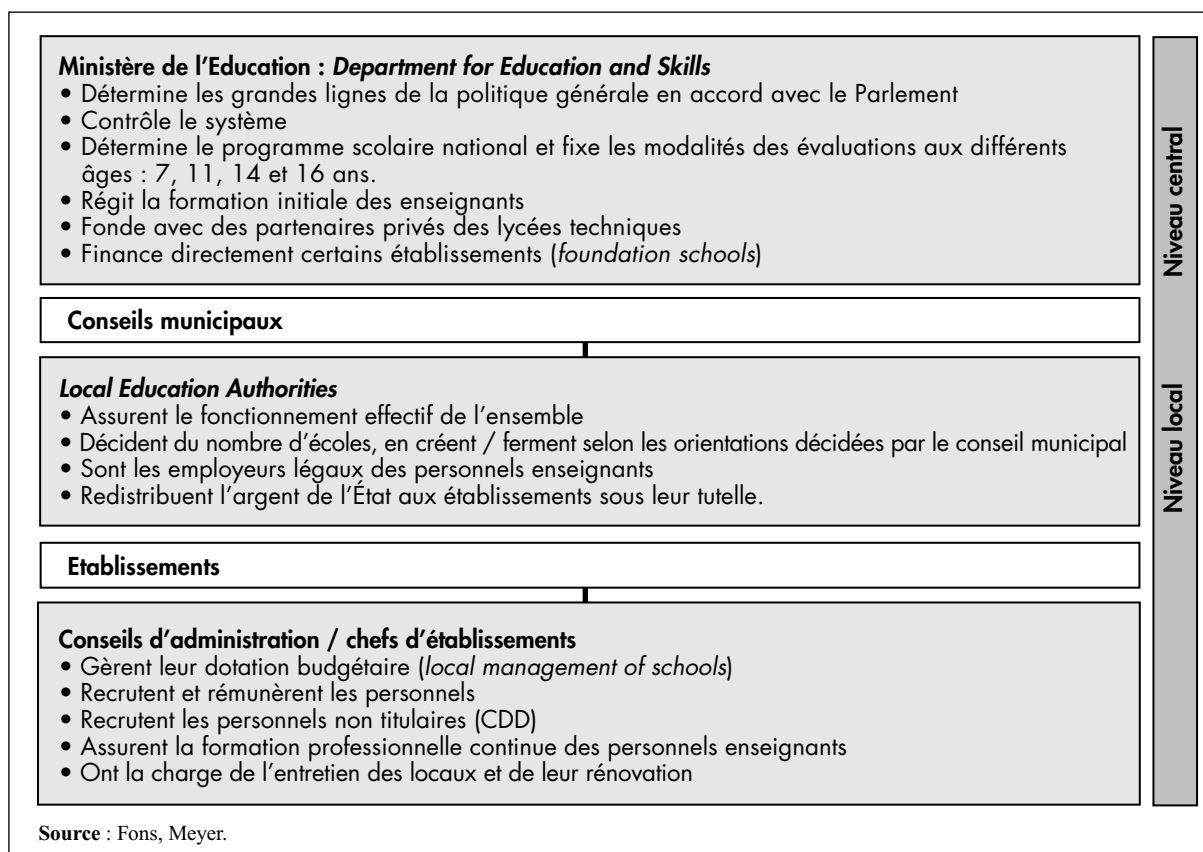


Schéma 2

Organisation et partage des compétences du système éducatif anglais



particulières du modèle de flexibilité du système allemand. Le **graphique 1** souligne par ailleurs le poids du « noyau dur » de l'emploi enseignant (temps plein + temps partiel), la périphérie repérée par l'intitulé « complément d'horaires » représente moins de 10 % de l'emploi total. Nous verrons, dans la seconde partie de l'article, à quels profils d'enseignants sont destinés ces emplois à la périphérie.

Le système éducatif anglais⁵ et ses statuts d'emploi

Le système éducatif anglais combine décentralisation et partenariat selon les termes mêmes de la loi de

1944 (loi Butler) qui définit le service public d'éducation comme un service national administré au plan local (cf. **schéma 2**).

Des établissements en concurrence

Les deux niveaux de compétences (l'État et les organes décentralisés) entretiennent des relations étroites. Si, depuis la loi Baker (1988), le ministère de l'Éducation (DfES)⁶ établit les programmes pédagogiques nationaux, la gestion de l'emploi enseignant relève d'abord des échelons locaux (LEA – *Local Education Authorities* – et établissements scolaires).

Les LEA emploient 450 000 enseignants (pour un peu plus de huit millions d'élèves)⁷. Leurs prérogatives

⁵ Nous nous en tiendrons, au niveau des données statistiques, à l'Angleterre seule (hors Pays de Galles, Ecosse, Irlande du nord qui toutefois connaissent des organisations institutionnelles sensiblement identiques).

⁶ DfES : *Department for Education and Skills*.

⁷ Source : DfES, *Department for Education and Skills, Londres, 2005*.

tives de gestion du système scolaire sont sensiblement comparables à celles des rectorats et inspections académiques français (Lemosse, 2000). Quant aux établissements scolaires, ils sont dotés d'une autonomie financière et d'une indépendance à l'égard du LEA en matière de recrutement des enseignants⁸. Cette indépendance se paye en retour d'une soumission à la loi du « marché scolaire ». En effet, chaque année sont publiés les palmarès des établissements anglais ; ceux-ci sont mis en concurrence et cherchent à attirer le plus d'élèves possibles et, par là même, à accroître les crédits de fonctionnement des établissements.

Des enseignants qualifiés ou non dans les établissements anglais

Tout enseignant britannique doit avoir obtenu le *Qualified Teacher Status* (délivré à l'issue d'une formation professionnelle pluridisciplinaire et transcategorielle, l'*Initial Teacher Training*) pour être recruté sous contrat pérenne et enseigner dans le primaire comme dans le secondaire. La voie universitaire menant au PGCE (*post-graduate certificate of education*) demeure majoritaire, malgré la multiplication des parcours aboutissant à la qualification. Ce cursus comprend la préparation en trois ou quatre ans d'un diplôme disciplinaire (licence) suivie d'une préprofessionnalisation d'une durée totale de 38 semaines.

Le cadre d'emploi des enseignants titulaires est en tout point comparable aux autres institutions publiques. Les enseignants (tout comme les personnels techniques) sont recrutés par les conseils d'administration des établissements, majoritairement sous CDI (*permanent contract*). Ils sont rémunérés par ces derniers, même si le LEA reste leur employeur légal. Les statuts sont ainsi semblables à ceux des autres agents employés par la collectivité locale, avec des grilles de rémunération nationales pouvant être négociées le cas échéant, et pour les matières où la pénurie d'enseignants est patente.

⁸ La loi de 1988 (et l'introduction du *Local Management of Schools*) transpose au sein du système éducatif la volonté affichée du gouvernement conservateur d'offrir aux familles consommatrices de services d'éducation le choix de l'établissement le plus adapté en fonction de leurs besoins et de leurs préférences.

La stabilité de l'emploi enseignant y est comparable à la situation en France, en Allemagne et dans la grande majorité des pays européens, même si la garantie de l'emploi est absente des contrats de travail de ces personnels. Dans la pratique, néanmoins, les cas de licenciements de personnels enseignants sont rares. Ce noyau dur d'enseignants qualifiés représente près de 95 % des personnels enseignants (hors *teaching assistants*, cf. plus loin).

En 2005, l'Angleterre compte un peu plus de 447 000 enseignants (hors enseignants du supérieur) dont 46 % enseignent en préélémentaire et élémentaire, 50 % dans le secondaire, le reste dans les établissements spécialisés. Comme dans le cas de l'Allemagne et de la France, l'enseignement est très largement féminisé. En 2005, trois enseignants sur cinq sont des femmes.

Une spécificité du système anglais réside dans la présence, toujours plus importante au sein des classes, de personnels « supplétifs » dont la fonction est d'individualiser l'aide pédagogique aux élèves (*teaching assistants*), l'aide aux élèves en grande difficulté (*special need support staff*) ou encore l'aide aux minorités ethniques (*minority ethnic pupil support staff*). En 2005, cette force de travail complémentaire représente 147 000 personnes. Leur nombre fait plus que doubler entre 1997 et 2003 ; il témoigne d'un recours toujours plus fort aux formes de flexibilité quantitatives externes⁹.

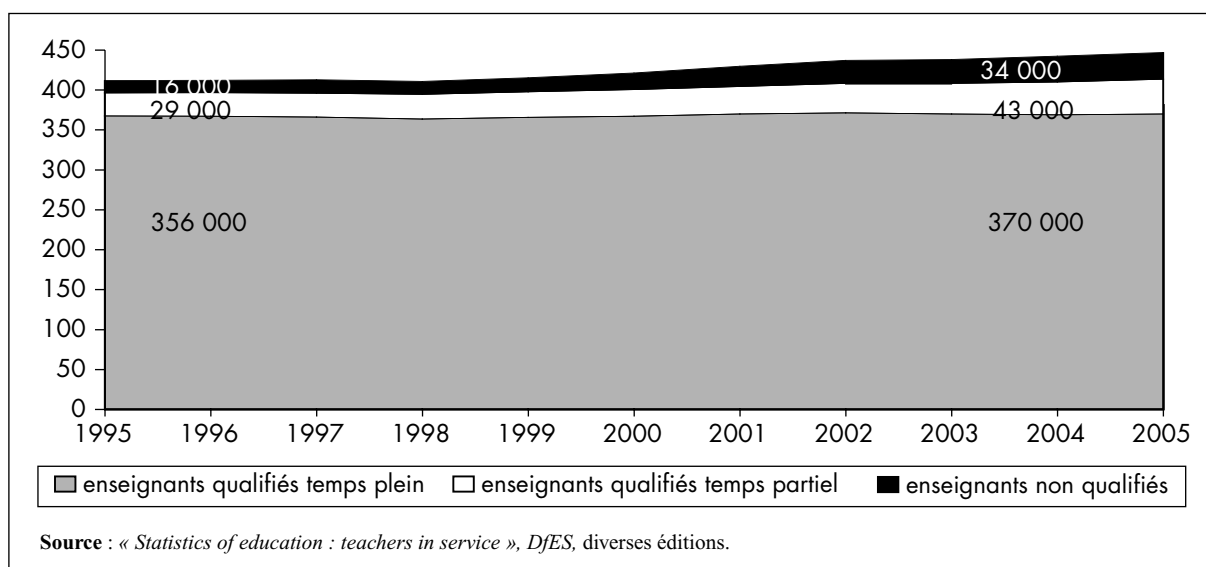
Si l'on s'en tient uniquement à l'évolution de l'emploi enseignant (donc hors les *teaching assistants*), plusieurs points retiennent l'attention, comme l'illustre le **graphique 2** : si l'augmentation des effectifs est réelle (le *New Labour* avait fait de l'éducation sa priorité en martelant « éducation, éducation, éducation » lors de la campagne de 1997), celle-ci est due en partie aux emplois à temps partiel dont la part dans l'emploi total passe de 11 à 16 % entre 1990 et 2005. Sur la période 1995-2004, l'emploi à temps partiel progresse plus nettement dans le primaire (+ 18 %) que dans le secondaire (+ 12 %). D'autre part, bien que le ministère ait cherché à attirer des jeunes diplômés en leur octroyant une prime à l'issue de la première année d'enseignement (*Golden Hello*, soit 5 800 €)¹⁰, force est de constater que ce sont les

⁹ Fons J.-P., 2005.

¹⁰ soit £ 4 000.

Graphique 2

Evolution de l'emploi enseignant en Angleterre (en ETP – équivalent temps plein –, en milliers)



effectifs des personnels non qualifiés qui ont le plus progressé, alors que le nombre d'enseignants qualifiés travaillant à temps plein n'augmente que de 2000 individus. Toutefois, la hausse spectaculaire du nombre d'enseignants non qualifiés depuis 1998 s'explique, en partie, par l'emploi par les établissements scolaires d'étudiants préparant la qualification au métier d'enseignant¹¹.

Au sein du système éducatif, tout comme dans les services publics anglais, l'ajustement des besoins en personnel s'organise d'abord par un recours à la main-d'œuvre externe. En périphérie de cet important noyau de personnels titulaires, on trouve deux autres cadres d'emplois : les enseignants recrutés sur CDD et les intérimaires. Les enseignants embauchés sous CDD (qualifiés pour la plupart), directement recrutés par les établissements pour pallier l'absence d'un enseignant titulaire¹², sont employés majoritairement sur des durées comprises entre un semestre et une

année (*long term positions*). Les très courtes durées (*short fixed term contract*) restent marginales, avec moins de 2 % de l'emploi. L'autre type de statut d'emploi enseignant qui progresse fortement outre-Manche est celui des personnels intérimaires ; ces derniers se répartissent en deux catégories. La première concerne les personnels non affectés en établissement : ils constituent le réservoir de main-d'œuvre du LEA¹³. Les données statistiques les plus récentes (DfES, 2003) font état de près de 14 750 enseignants n'exerçant pas en établissements (*in occasional service*)¹⁴. La seconde catégorie d'intérimaires, de loin la plus importante, est constituée de personnels d'agences d'intérim spécialisées dans la mise à disposition de personnel enseignant. Cette catégorie d'intérimaires privés qualifiés (*supply teachers*) offre une souplesse de gestion aux chefs d'établissements, mais constitue également un segment spécifique du marché de l'emploi enseignant britannique.

¹¹ Entre 2000 et 2005, le nombre d'enseignants ainsi recrutés est multiplié par 11 et représente 6 400 individus à la rentrée 2005.

¹² Ces contrats sont très souvent de la durée d'un semestre ou plus, selon la cause de l'absence du titulaire (maladie, congés de maternité, etc.). Une partie de ces personnels embauchés sous CDD est constituée d'enseignants « *free lance* » qui ont, pour des raisons diverses, choisi de sortir du système traditionnel. Ce sont souvent d'anciens titulaires d'un établissement local ou des enseignants à la retraite.

¹³ Ces enseignants qualifiés occupent bien souvent une activité salariée dans le secteur privé. Démotivés ou déçus, ils ont choisi de ne pas embrasser la profession d'enseignant malgré leurs diplômes et leurs qualifications.

¹⁴ Ces volumes sont inégalement répartis entre les différents secteurs de l'éducation publique : 13 840 enseignants sont recensés dans les statistiques nationales pour les seuls secteurs primaire et secondaire.

La montée en puissance des agences privées¹⁵ (*supply agencies*) et l'augmentation constante du recours à cette forme de travail atypique (on estime aujourd'hui à plus de 20 000 le nombre d'enseignants intérimaires)¹⁶ témoignent du recours accru au marché externe dans ce secteur professionnel. Même si l'*internal cover* (accueil coopératif) reste courant sur de très courtes durées (les enseignants titulaires présents dans l'établissement assurent les cours dispensés par

un collègue absent pendant les trois premiers jours), les chefs d'établissements n'hésitent pas à recruter des intérimaires à la journée ; ils négocient directement ces recrutements auprès de l'agence d'intérim, entre 200 et 250 euros/jour¹⁷.

Le système éducatif français : un système centralisé

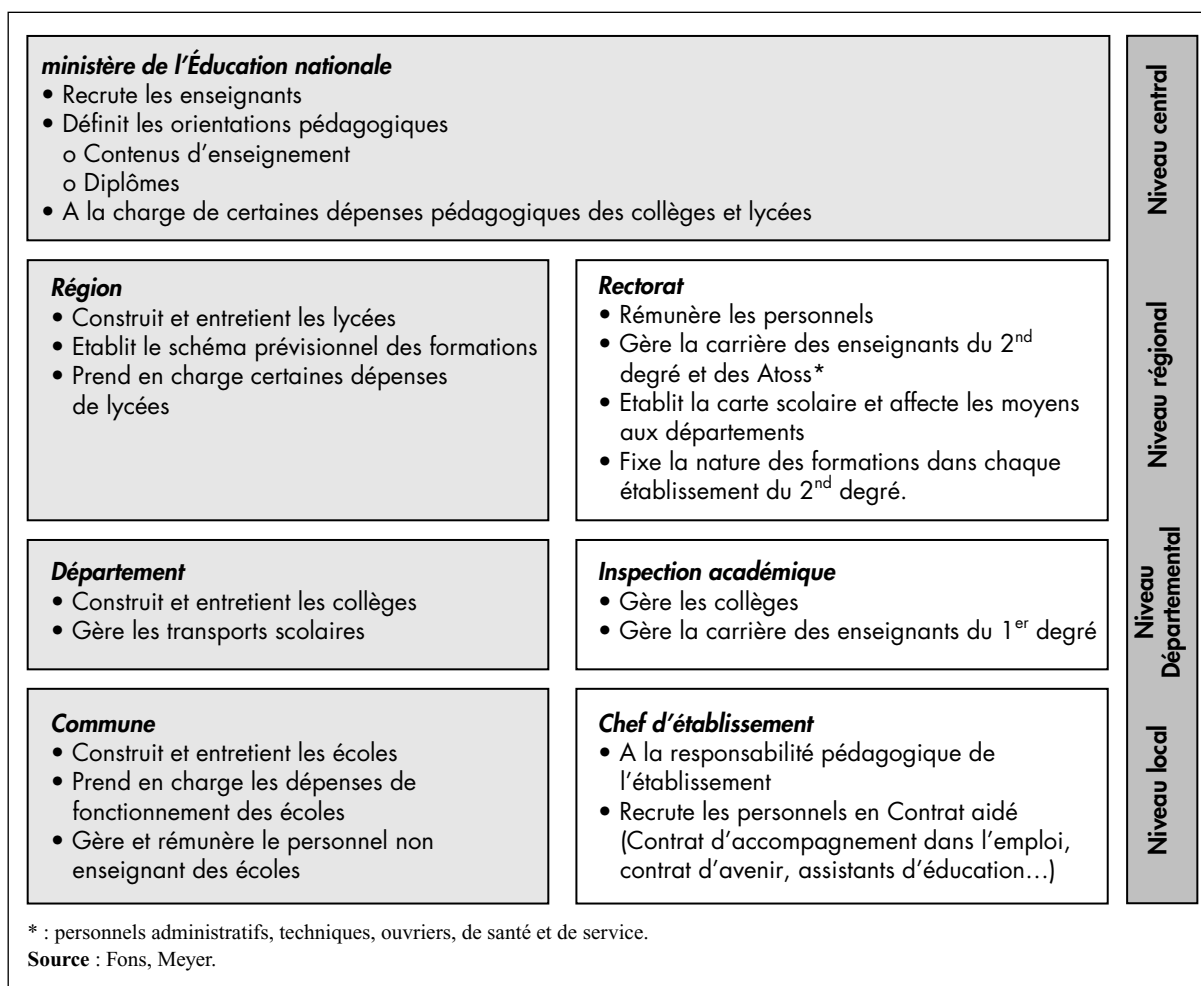
Les analystes s'accordent pour souligner la centralisation du système éducatif français, héritier de la tradition jacobine de ce pays (*cf. schéma 3*). Les

¹⁵ Les chiffres d'affaires réalisés par ces agences d'intérim sont estimés à près de 300 millions d'euros en 2000, répartis inégalement entre plus d'une centaine d'agences. Sept d'entre elles sont implantées sur la totalité du territoire britannique, et brassent, à elles seules, près de 240 millions d'euros.

¹⁶ Fons J.-Ph., 2004.

¹⁷ *Ibid.*

Schéma 3
Organisation et partage des compétences du système éducatif français



programmes scolaires sont fixés au niveau national ; il en va de même du recrutement et de la gestion des personnels (mis à part les enseignants du premier degré qui relèvent du niveau académique, mais pour lesquels les effectifs sont fixés par le ministère).

Le fonctionnariat domine largement

Comme pour les autres emplois de la Fonction publique française, le statut de fonctionnaire domine largement dans le cadre d'emploi du système éducatif. Si tous bénéficient du même statut de base de fonctionnaire, leurs qualifications varient selon leur « corps » d'appartenance : les instituteurs et les professeurs des écoles constituent 45 % des effectifs des enseignants ; ils sont amenés à enseigner principalement dans les écoles préélémentaires (pour plus d'un tiers d'entre eux) et élémentaires. Les professeurs de l'enseignement général et technologique du secondaire et les professeurs de lycées professionnels enseignent, quant à eux, tant en collège qu'en lycée (d'enseignement général, technologique ou professionnel). Ils représentent 55 % des effectifs enseignants. La formation des enseignants est organisée au sein des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Après la réussite au concours de recrutement, les futurs enseignants poursuivent

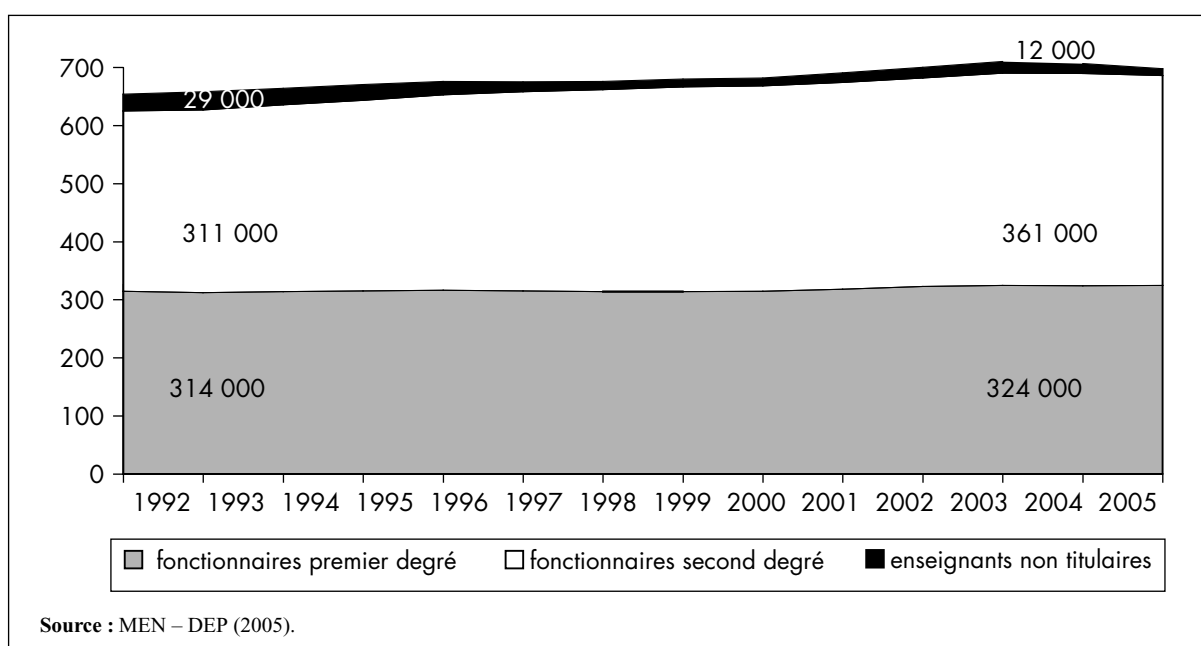
durant un an leur formation pédagogique en tant que fonctionnaires stagiaires.

Fortement majoritaires dans le premier degré (78 % de femmes), les femmes représentent 57 % des effectifs d'enseignants du second degré. Contrairement aux deux autres pays, le recours au temps partiel y est très limité (7 % seulement).

Le taux de personnel contractuel parmi les enseignants (enseignement supérieur exclu) est très faible parmi les instituteurs ou professeurs des écoles (1 %), ou chez les professeurs du secondaire (à peine 5 %) (Malegue, 2000). Compte tenu de la fluctuation des effectifs d'élèves et d'enseignants (plus de 700 000 dans les seuls premier et second degré), de nombreuses mesures d'ajustement sont nécessaires en cours d'année, ce qui rend parfois caduques les chiffres arrêtés par les documents budgétaires¹⁸. Ce phénomène n'est pas récent. Les évolutions sur une longue période révèlent que l'auxiliarat a toujours

¹⁸ Voir à ce sujet le rapport de la Cour des Comptes 2002. On retrouve un phénomène comparable en Allemagne où, pour la seule année 2001/2002, le syndicat enseignant GEW relève un écart net de plus de 30 000 postes entre les prévisions et les besoins réels, in « *Teilarbeitsmarkt Schule. Arbeitsmarktbericht der GEW für das Schuljahr 2001/2002.* » Frankfurt am Main, Juin, 2002.

Graphique 3
Évolution de l'emploi enseignant des établissements publics en France, en milliers



existé, qu'il n'a jamais été entièrement résorbé malgré les plans d'intégration successifs.

Les effectifs enseignants suivent la tendance enregistrée dans les deux autres pays (cf. **graphique 3**) : leur nombre augmente de manière continue sur la période retenue. Si le premier degré se caractérise par une moindre progression de ses effectifs (une croissance de 3.3 % alors que le taux d'évolution des élèves est de - 7 %), le second degré représente la part la plus importante de cet accroissement (+ 11 % d'augmentation des effectifs enseignants alors que les effectifs d'élèves scolarisés diminuent de 1.3 % sur la même période). Quant aux non-titulaires, leur poids diminue sur les dix dernières années (- 3.5 %).

La stratification de l'emploi dépend là encore des choix de gestion opérés et des modes d'usage des divers statuts d'emploi.

Une mobilisation qualitative du marché interne

Les aléas conjoncturels se gèrent différemment selon les niveaux de gestion des effectifs : l'enseignement du premier degré dispose d'un volant de titulaires remplaçants qui pourvoient aux absences « normales » (maladie, formation continue) des enseignants de ce niveau. Lorsque les prévisions académiques en besoin de personnel ont été sous-estimées, on puise dans la liste complémentaire des « reçus » au concours¹⁹ ; ces derniers sont en effet immédiatement affectés en qualité de stagiaire sur un poste, leur formation professionnelle étant reportée sur l'année suivante. Enfin, en dernier recours, les rectorats peuvent faire appel au marché externe, en mobilisant le vivier des diplômés de l'université auxquels on attribue un statut d'emploi de vacataires.

Compte tenu de la spécialisation des enseignants (mono disciplinaires pour la plupart) l'enseignement du second degré gère également un volant de titulaires remplaçants (les TZR – titulaires en zone de remplacement), mais les aléas conjoncturels obligent bien souvent les pouvoirs publics à recourir à des

¹⁹ Ces candidats ont passé le concours de professeur des écoles mais ont été classés à un rang inférieur à celui des candidats ayant intégré les instituts de formation des maîtres. Ils constituent une main-d'œuvre de réserve et sont appelés par l'administration, en fonction des besoins, pour pourvoir des postes vacants en cours d'année scolaire.

professeurs contractuels. Plus de la moitié d'entre eux enseignent dans des lycées professionnels et environ un tiers dans les lycées d'enseignement général. Quant aux maîtres auxiliaires (le recrutement de cette catégorie d'enseignant a cessé), ils exercent majoritairement dans des lycées d'enseignement général, un tiers dans des lycées professionnels. Leur poids relatif s'avère très faible compte tenu de la masse des enseignants en présence (moins de 3 % de l'ensemble des effectifs enseignants). Tout comme en Allemagne, l'autonomie de gestion des chefs d'établissements est très faible : en cas d'absence, ils s'adressent au rectorat qui nomme, selon ses moyens, un enseignant en remplacement. Pour le reste, seul le recours à un collègue disponible en sus de son temps de travail permet de répondre localement à un manque provisoire de personnel.

LES CONFIGURATIONS DE LA FLÉXIBILITÉ DANS LES TROIS PAYS

Intéressons-nous à présent aux capacités développées par les organisations éducatives pour faire face à « l'incertitude ». Dans chacun des pays, on observe, à des niveaux et selon des répartitions différentes, une combinaison de deux formes de flexibilité : une flexibilité quantitative, qui vise à faire varier les effectifs, et peut être considérée comme instrumentale dans la mesure où elle répond aux nécessités d'ajustement à court terme ; une flexibilité qualitative qui va tenter de jouer sur les caractéristiques des salariés et répond à un souci de « rationalité planifiée ». Ces modes d'usage des organisations éducatives en matière de flexibilité s'articulent à des logiques de gestion nationales, spécifiques à chaque pays. Les marchés du travail nationaux vont, selon leur mode de fonctionnement et leur typicité (marchés internes ou professionnels), dicter un ensemble de contraintes réglementant la mobilisation de la main-d'œuvre. Les statuts des personnels enseignants (dans le cas de la France), les conditions de travail contractualisées (en Allemagne) ou encore les coutumes propres à la branche (Angleterre) modulent les modes d'usage des divers statuts d'emploi pour organiser l'adéquation entre besoins de main-d'œuvre enseignante et ressources disponibles.

Tableau 1
Le modèle de flexibilité du système éducatif allemand

| | | |
|---|--|-------|
| Directeurs pédagogiques et administratifs Enseignants titulaires à temps plein (sous statut de <i>Beamte</i> , <i>Angestellte</i> et <i>Arbeiter</i>) | | Noyau |
| Enseignants à temps plein ou à temps partiel sous CDD courts (statut d' <i>Angestellte</i>) | Enseignants titulaires à temps partiel (<i>Beamte</i> , <i>Angestellte</i> et <i>Arbeiter</i>) Enseignants stagiaires (<i>Referendare</i>) Enseignants à temps plein ou à temps partiel sous CDD longs (statut d' <i>Angestellte</i>) | |
| <i>Flexibilité quantitative externe (marges)</i> | <i>Flexibilité quantitative périphérique</i> | |

Source : Fons, Meyer.

Note de lecture : *Beamte* : fonctionnaires ; *Angestellte* : employés ; *Arbeiter* : ouvriers ; *Referendare* : enseignants stagiaires.

Le temps partiel et la formation en Allemagne

Contrairement à l'organisation des marchés de l'emploi du secteur industriel de ce pays (Maurice, Sellier, Sylvestre, 1982) le modèle allemand de flexibilité enseignante repose sur un marché interne régional du travail. Une fois recrutés par un Land, les enseignants connaissent une trajectoire professionnelle où le niveau de qualification à l'embauche et l'ancienneté jouent un rôle clef dans la carrière professionnelle. De plus, comme le soulignent M.T. Letablier et M. Lurol (2000), le travail à temps réduit et la discontinuité dans l'activité caractérisent le régime professionnel des femmes allemandes. Il est fréquent qu'elles s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants en bas âge avant de retourner sur le marché de l'emploi. Le corps enseignant, fortement féminisé, n'échappe pas à cette convention sociétale qui régle l'articulation entre sphère professionnelle et sphère familiale et qui pèse ainsi fortement sur la configuration de la flexibilité en usage Outre Rhin. Celle-ci est d'abord d'ordre qualitative interne : quel que soit le niveau d'intervention, les enseignants sont généralement « spécialisés » sur une double compétence disciplinaire (sur le modèle des PLP français)²⁰. En fonction des besoins internes à l'établissement, ils enseignent l'une ou l'autre, voire les deux matières. Quand un manque se fait jour, on puise d'abord dans

les effectifs en interne en mobilisant les enseignants à temps partiel. Bien entendu, cette mutualité coopérative ne peut fonctionner que conjonctuellement sur un temps limité.

Les étudiants ayant satisfait aux modalités de contrôle de la profession constituent l'essentiel des ressources de main-d'œuvre flexible ; ils sont titulaires de la certification universitaire. Il leur reste à acquérir l'expérience pédagogique. Pour être titularisés, ces enseignants stagiaires (*Referendare*) doivent effectuer un stage de dix heures durant quatre semestres. En cas de manque d'effectifs ou pour compléter certains temps partiels, les pouvoirs publics les sollicitent pour assurer les compléments d'horaires (payés en sus). Ces *Referendare* constituent ainsi un volant structurel de main-d'œuvre flexible facilement mobilisable. Nombre d'entre elles – ce sont le plus souvent de jeunes femmes – socialisées durant leur période de formation à occuper un emploi à temps partiel, souhaitent continuer à travailler ainsi une fois titularisées. Enfin, les Länder recourent à l'embauche de « contractuels » sous statut d'employé qui ont satisfait aux examens de qualification ; à cet effet, on ajuste leur temps de travail selon les besoins du service (temps plein ou temps partiel, CDD voire CDI)²¹. La configuration de la flexibilité de la main-d'œuvre enseignante allemande est ainsi illustrée par le **tableau 1**.

²⁰ Les PLP (professeurs de lycée professionnel) présentent une double compétence, ce qui les amène à enseigner deux matières, contrairement à leurs collègues de collège ou de lycée.

²¹ Cette pratique est à mettre en perspective avec celle qui, en France, consiste à puiser dans les « listes complémentaires » des concours pour recruter les surplus d'enseignants indispensables au bon fonctionnement du service.

Tableau 2
Le modèle de flexibilité du système éducatif anglais

| | | |
|---|--|---------------------|
| Directeurs pédagogiques et administratifs – chefs d'établissements Enseignants titulaires sous CDI (<i>qualified regular teachers</i>) | | Noyau périphérie |
| Enseignants qualifiés ou non qualifiés recrutés sur CDD courts (<i>short fixed term contract</i>) <i>Supply teachers</i> d'entreprises intérimaires privées (<i>day to day supply</i>) | Enseignants suppléants qualifiés recrutés sur CDD d'un semestre ou plus (<i>long term positions</i>). <i>Supply teacher</i> des LEA Enseignants recrutés en <i>job sharing</i> | |
| <i>Flexibilité quantitative externe (marges)</i> | <i>Flexibilité quantitative périphérique</i> | |

Source : Fons, Meyer.

Cette adaptation flexible joue sur les compléments d'emploi, sans précariser pour autant la main-d'œuvre. Elle est obtenue par une gestion globale des effectifs au niveau des Länder. Tout comme en France, la centralisation régionale conduit à réduire le recours à la main-d'œuvre précaire à un niveau relativement faible.

Les secteurs industriel et tertiaire reposent fortement sur des marchés professionnels, contrairement à l'emploi enseignant allemand qui s'appuie d'abord sur un marché interne régionalisé. Sur ce marché, la pratique de l'apprentissage, amplement usitée dans les autres secteurs, se retrouve dans la forme d'emploi particulière des *Referendare* ; ces derniers jouant un rôle non négligeable de main-d'œuvre d'ajustement.

En Angleterre, flexibilité externe et marché professionnel

La singularité du cadre d'emploi et du système éducatif anglais réside dans la large autonomie de gestion accordée aux chefs d'établissements et aux conseils d'administration depuis 1988 et le *Local Management of Schools* (mode de gestion des établissements scolaires par les collectivités locales). L'embauche d'un enseignant (la création d'un poste) est une prérogative du conseil d'établissement, tout comme le classement des candidats à l'issue du processus de sélection. En fonction de ses qualifications, de son ancienneté et des références qu'il pourra fournir, l'enseignant sera positionné différemment sur l'échelle nationale des rémunérations (*Teachers' Pay Scale*), une marge de négociation salariale étant toutefois laissée à l'appréciation des parties. La tradition de gestion,

fortement déconcentrée, permet en outre aux chefs d'établissements situés dans des zones peu attractives (quartiers défavorisés, etc.) de moduler l'offre de rémunération en jouant sur un éventail de primes.

En fonction des besoins, les chefs d'établissements recrutent un volant de salariés flexibles sur des segments d'emplois distincts : enseignants qualifiés (ou pas) d'agences privées, réservoir de main-d'œuvre des LEA, enseignants « *free lance* » embauchés à la petite semaine, personnels à la retraite, etc. Les niveaux de flexibilité de l'emploi enseignant se déclinent selon le **tableau 2**.

Le modèle britannique correspond bien, nous semble-t-il, à une gestion de l'emploi qui repose essentiellement sur un marché professionnel. La qualification garantit la professionnalité de l'enseignant et lui permet de changer d'établissement (le taux de rotation de la main-d'œuvre est estimé à près de 16 % dans les établissements, avec des variations régionales significatives)²². La carrière salariale est garantie par des conventions nationales qui s'appuient tant sur l'ancienneté dans la profession que sur la « performance » (ou l'expérience acquise) de l'enseignant. Le passage du métier d'enseignant à une autre activité n'est pas rare, de même que les transfuges qui, issus du secteur hors éducation, réorientent leur carrière en optant pour le métier d'enseignant.

²² C'est autour de la capitale que le taux de rotation est le plus élevé : jusqu'à 21% pour certains établissements (source : DfES). Une étude des mouvements de personnels à l'échelon national fait apparaître certains « points noirs » où l'exode d'enseignants est très fortement marqué (le différentiel entre les départs et les recrutements d'enseignants à Londres est chroniquement négatif – près de 500 enseignants en 2001).

Tableau 3
Le modèle de flexibilité du système éducatif français

| | | |
|--|--|---------------------|
| Chefs d'établissement, Enseignants titulaires fonctionnaires, Enseignants titulaires remplaçants fonctionnaires | | Noyau périphérie |
| Professeurs contractuels | Professeurs des écoles "sur liste complémentaire" Maîtres auxiliaires | |
| Flexibilité quantitative externe (marges) | Flexibilité quantitative périphérique | |

Source : Fons, Meyer.

La forte mobilisation du potentiel du marché interne français

En France, le modèle de régulation du marché du travail enseignant repose largement, comme nous l'avons évoqué, sur un marché interne. Tous les indices concordent en ce sens : système de qualification, mode d'acquisition de la qualification, lien entre salaire et ancienneté dans l'organisation... La flexibilité est d'abord de type qualitative interne. Un volant relativement important d'enseignants fonctionnaires titulaires a pour mission de remplacer les collègues absents ou en formation continue²³. Cette pratique permet de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et expérimentée. Reste les impondérables, la gestion des qualifications rares (en particulier dans l'enseignement professionnel). Pour faire face à ces besoins plus difficilement programmables sur le long terme, l'ajustement s'opère également par un recours à des emplois correspondant à de la flexibilité quantitative périphérique, voire externe.

En tout état de cause, dans le régime de mobilisation français, le recours à la flexibilité quantitative externe demeure marginal et se maintient à des niveaux analogues sur la période 1990-2005.

Le modèle français, on le voit, repose très fortement sur son noyau stable de salariés, la vocation des professeurs des écoles retenus sur liste complémentaire étant de rejoindre les rangs des enseignants titulaires après leur formation, le recours à la flexibilité quantitative externe restant, rappelons le, l'exception.

²³ Il s'agit soit des titulaires mobiles relevant de l'enseignement du premier degré, chargés de remplacements en maternelle et en primaire, soit des titulaires de zone de remplacement en charge du secondaire.

* *
*

De grandes disparités existent dans la constitution des architectures de l'emploi et des régimes de mobilisation de la main-d'œuvre enseignante.

En France, un marché interne de la main-d'œuvre enseignante prime, et l'appel à des salariés externes reste fortement contenu. Ce modèle se distingue du système de régulation allemand où un savant dosage mobilise la main-d'œuvre interne tout en aménageant des possibilités d'ajustement à travers le recours non négligeable aux *Referendare* et, dans une moindre mesure, aux enseignants contractuels.

Dans les deux pays, un marché interne du travail est au cœur de la mobilisation de la main-d'œuvre enseignante. Quant à l'Angleterre, force est de constater qu'y domine un marché du travail professionnel en situation de déséquilibre, le nombre d'enseignants qualifiés étant inférieur aux besoins réels de personnels dans les établissements. L'essentiel des enseignants relève de ce type de régime de mobilisation ; pour autant, la poussée des agences d'intérim ouvre la voie à la structuration, aux côtés du marché professionnel, d'un marché externe qui conduit à un encastrement de ces deux formes d'organisation. L'opposition entre marché professionnel et marché externe, dans la perspective dualiste, est toutefois à nuancer : le caractère ponctuellement défavorable de ce cadre d'emploi ne saurait préjuger d'une précarisation qu'il faut réintégrer dans les formes particulières prises par les statuts d'emploi outre-Manche et par le déséquilibre entre offre et demande favorable aux enseignants qualifiés.

Soulignons, enfin, qu'au-delà de la prégnance de la structure des marchés du travail nationaux, la mobilisation des personnels et les modes de gestion sont fortement corrélés aux modes d'acquisition des qualifications et à l'organisation de la formation initiale des enseignants. ■

Bibliographie

Cortina K. & Al. (2003), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Reinbek ed.

Czerwick E., Willems H. (2005), *The transition to a flexible employment of personnel in school*, working-paper EFPE, Brussels May, 61.

Doeringer P.B., Piore M.J. (1971), « *Internal Labour Markets and Manpower Analysis* » M.E. Sharpe, Inc., Londres.

Eyraud F., Marsden D., Silvestre J. (1990), « Marché professionnel et marché interne du travail en Grande-Bretagne et en France », *Revue Internationale du Travail*, vol. 129, n° 4, pp. 551-569.

Fons J.-P., Meyer J.-L., Nosbonne C. (2003), *Les Mutations de l'emploi public dans quatre pays européens*, rapport de recherche réalisé pour le compte du ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du Territoire, Groupe de Recherche sur l'Éducation et l'Emploi, GREE - CNRS, université de Nancy II, 251 p.

Fons J.-P. (2004), « Flexibilité de l'emploi et marchandisation des services publics locaux. Les *supply agencies* et la prestation du service public d'éducation. Un modèle de réponse anglo-saxon ? », in Leydier, G. (ed.), *Les services publics britanniques*, Presses Universitaires de Rennes.

Fons J.-P., Meyer J.-L. (2005), *La flexibilité dans les fonctions publiques allemandes, anglaises et françaises. Débats, enjeux, perspectives*, La Documentation française, Paris, 135 p.

Fons J.-P. (2005), « L'éducation : quels enjeux dans la campagne législative britannique du 5 mai 2005 ? », *Revue Française de Civilisation Britannique*, « Les élections législatives du 5 mai 2005 », vol. XIII, n° 3.

Hantrais L., Letablier M.T. (1996), *Familles, travail et politiques familiales en Europe*, Paris, CEE, PUF.

Lefresnes F. (2002), « Vers un renouvellement de l'analyse segmentariste », *Économie et Société*, série « Économie du travail », AB, n° 22, août, tome XXXVI, pp. 1241-1267.

Lemosse, M. (2000), *Le système éducatif anglais depuis 1944*, PUF, 247 p.

Letablier M.-T., Lurol M. (2000), « Les femmes entre travail et famille dans les pays de l'Union européenne » *La lettre du CEE*, 10 p.

Malegue C. (2000), *Les personnels du secteur public de l'Éducation nationale au 31 janvier 2000*, Note d'Information MEN.

Maurice M., Sellier F., Silvestre J.-J. (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, PUF, 382 p.

Meyer J.-L., Nosbonne C. (2004), « Modes de management de l'emploi public : l'exemple de quatre pays européens » in *Management local, de la gestion à la gouvernance*, Dalloz, pp. 377-392.

Résumé

Les logiques de gestion de l'emploi public enseignant dans trois pays européens

Jean-Louis Meyer et Jean-Philippe Fons

À travers une comparaison entre trois pays européens (Angleterre, Allemagne et France), cet article aborde l'organisation des systèmes éducatifs et les modes d'usage de la force de travail enseignante. À cet effet, il mobilise les formes juridiques du contrat de travail, le volume et la répartition des statuts d'emploi et les architectures des constructions flexibles de l'emploi enseignant. Cette mise en perspective des régimes de mobilisation de la main-d'œuvre enseignante consolide l'idée que les normes d'emploi et leur usage résultent d'arbitrages sociaux et forment des variables d'action congruentes à des fonctionnements spécifiques du marché du travail. L'emploi public constitue un mode particulier de mise en œuvre et de reconnaissance du travail au service de la collectivité. Il relève d'une formalisation influencée par l'histoire et la culture des pays, les relations professionnelles et la conception de la place des services publics dans l'activité productive nationale.

Mots Clés

Pratique de GRH, enseignant, service public, forme d'emploi, contrat de travail, comparaison internationale.

Journal of Economic Literature : J21, J53.