

Société

ENSEIGNEMENT : DE L'ÉGALITÉ FORMELLE À LA RÉDUCTION EFFECTIVE DES INÉGALITÉS

Dominique Meurs

13/04/2017

Pour Dominique Meurs, la réduction des inégalités territoriales en matière d'éducation passe d'abord par des changements forts dans le traitement – notamment financier – des enseignants. À quelques jours du premier tour de l'élection présidentielle, elle développe trois propositions utiles au débat.

Le choc PISA en France : de plus en plus d'inégalités

Accueillie avec suspicion en France à son commencement en 2000, l'enquête « Programme for International Student Assessment » (PISA) est maintenant largement admise pour évaluer la performance d'un système éducatif par rapport aux autres pays et son évolution dans le temps. Les résultats pour 2012 ont ainsi provoqué un choc en France en mettant en évidence une dégradation des performances en mathématiques des élèves de 15 ans et un classement médiocre parmi les 65 nations : la France est en dessous de la moyenne de l'OCDE et en recul par rapport à 2000. Mais l'enseignement le plus marquant de cette dernière enquête PISA pour la France est le lien entre ce repli et le creusement des inégalités de performance. Pour résumer, les compétences des « bons » élèves (le 1^{er} quartile) sont restées au même niveau, la France occupant la 13^{ème} position sur 65 pays ; c'est dans le bas de la distribution que la situation s'est dégradée, avec une 33^{ème} position sur 65 dans le dernier quartile.

Ce recul des résultats en mathématiques va toucher proportionnellement surtout les élèves issus des milieux sociaux défavorisés. La France est aussi le pays de l'OCDE pour lequel la corrélation entre performance en mathématiques et milieu socio-économique est la plus élevée. Et le handicap social est redoublé d'inégalités selon l'origine : les élèves issus de l'immigration forment presque la moitié (43%) du groupe le plus faible en mathématiques (n'ayant pas atteint le niveau 2 sur un total de 6). Pour un pays jalousement attaché à l'égalité et qui croit à une méritocratie scolaire qui effacerait les origines sociales et immigrées, le choc de l'image renvoyée par PISA est

violent.

Choc rude, certes, mais qui ne surprend guère compte tenu de la multitude des témoignages et signaux d'alarmes depuis une dizaine d'années sur les dysfonctionnements et inégalités réelles entre les écoles de la République. Les évitements de la carte scolaire, les crispations sur ses contours indiquent que les familles ont bien compris les inégalités de l'offre scolaire et cherchent le meilleur établissement pour leurs enfants, au détriment d'une mixité sociale que l'on sait globalement bénéfique. Mais allez convaincre les parents de prendre un risque pour leur enfant ! Selon la formule d'Éric Maurin dans une tribune du *Monde* présentant son ouvrage *Le ghetto français* il y a maintenant plus de dix ans, « le 'bon citoyen' qui, relativement diplômé et correctement rémunéré, irait s'installer par solidarité dans un quartier déshérité serait aussi rapidement suspecté d'être un 'mauvais parent' ».

Dans les causes des dysfonctionnements, la situation des enseignants

Parmi les causes de cette dégradation de l'éducation primaire et secondaire, l'une est clairement une priorité : c'est la situation des enseignants. De nombreuses recherches académiques qui dépassent ici l'objet de ce texte montrent le lien entre la qualité des enseignants, leur implication, leurs efforts et les résultats des élèves. Sur les bonnes méthodes d'enseignement, sur les pédagogies les plus efficaces, les débats sont nombreux et passionnés. Mais sur un point, il y a consensus : dans les pays riches, la qualité de l'éducation dépend de la qualité des éducateurs, et la qualité des éducateurs, même si elle est difficile à évaluer, est corrélée avec leur rémunération. Pour citer directement le résumé de l'OCDE (2014), « il ressort des résultats de l'enquête PISA que, parmi les pays et économies dont le PIB par habitant est supérieur à 20 000 USD, les systèmes d'éducation très performants tendent à rémunérer davantage les enseignants par rapport à leur revenu national par habitant ». Il est toujours difficile de comparer d'un pays à l'autre les rémunérations des enseignants, car cela dépend du statut, du moment de la carrière que l'on prend en compte, du type d'enseignants (écoles primaires, secondaire, secondaire supérieur), des charges associées. D'après l'OCDE, la France se situe dans la moyenne, toute situation confondue, mais en dessous pour les débuts de carrière, surtout dans le primaire. Les rémunérations moyennes représentent autour de 85% de celles de salariés avec quinze ans d'ancienneté et le même niveau de qualification ; c'est aussi le seul pays, avec la Suisse, à avoir connu une diminution en valeur réelle du salaire des enseignants entre 1995 et 2009.

Les rémunérations ne sont qu'un élément à prendre en compte dans la situation des enseignants,

mais un élément central : cela commande d'une part l'attractivité du métier et la capacité à faire venir des candidats de qualité, et d'autre part l'engagement au travail et la quantité de travail fournie. Certes, la motivation intrinsèque existe et beaucoup choisissent ce métier pour son intérêt et son utilité sociale. Mais un trop grand décrochage des salaires par rapport à d'autres opportunités sur le marché du travail, la non-reconnaissance des tâches accomplies, la perte de prestige du métier, la lourdeur croissante des contraintes administratives génèrent des attitudes négatives et nuisent au fonctionnement du système scolaire.

Le retard des rémunérations par rapport à d'autres carrières a certainement une responsabilité dans les difficultés de recrutement visibles ces dernières années pour certaines matières (mathématiques, lettres, anglais) et certaines académies (Créteil par exemple). Ainsi, l'augmentation des candidats ne suit pas celle du nombre de postes offerts et les postes ne sont pas pourvus *in fine*. Selon les données de la Depp, lors des épreuves du CAPES externes, 1 055 postes restent non pourvus sur les 7 409 offerts en 2015 (soit 14%), mais avec un tiers pour les mathématiques. À l'agrégation de mathématiques, le déficit est encore plus criant, avec un taux de couverture de 60% en 2015 : parmi les 215 postes d'agrégation externe non pourvus sur les 1940 proposés, l'essentiel (85%) provient des mathématiques.

À cette difficulté fondamentale s'ajoutent celles des disparités dans la localisation des enseignants. Les académies peu attractives (Créteil, Versailles, Amiens) peinent à pourvoir les postes et à retenir les enseignants titulaires, si bien qu'elles ont une proportion élevée de débutants, jeunes, et dont ce n'était pas le premier choix de localisation et qui cherchent à en partir au plus vite. Ce sont aussi des académies avec une proportion importante de non-titulaires (10 à 12% à Créteil pour le second degré), même si ces pourcentages sont bien en deçà de ce qu'on peut observer dans certaines académies des DOM (Guyane, 31% ; Mayotte, 22%). Des concours exceptionnels comme celui organisé en 2015 dans l'académie de Créteil peuvent temporairement atténuer les tensions. Il n'en reste pas moins que dans cette académie très dense, jeune, plutôt socialement défavorisée, et où on observe une forte concentration d'immigrés et de descendants, les besoins en éducation ne sont pas couverts à un niveau équivalent du reste de la France.

Le constat des conséquences négatives du statut actuel des enseignants du premier et second degré sur la répartition territoriale des effectifs et, ce faisant, sur la qualité de l'enseignement n'est pas nouveau. Déjà en 2013, un rapport très complet de la cour des comptes pointait les problèmes liés à la gestion individualisée et centralisée des carrières face à des besoins locaux diversifiés. Il soulignait également l'écart croissant entre un statut défini en fonction d'un nombre d'heures d'enseignement à donner par semaine et l'évolution des tâches effectives, avec une plus grande place donnée aux interactions avec les élèves, aux équipes pédagogiques, aux parents, aux

acteurs locaux, etc. La gestion des corps centralisée et rigide est plus qu'inefficace, elle est nocive : « sa [le ministère] gestion reste en décalage avec la réalité du métier et constitue, de ce fait, un obstacle à son bon exercice sur bien des plans » (p. 59). Pour qu'une réforme soit efficace et acceptée, il est nécessaire que l'ensemble des parties prenantes (enseignants, syndicats, acteurs politiques) arrivent à sortir de représentations dépassées, voire d'une certaine hypocrisie sur l'ampleur des inégalités effectives, et s'accordent sur la réalité des métiers et sa diversité territoriale.

La revalorisation des carrières sera-t-elle suffisante pour inverser les tendances ?

Les dernières réformes de revalorisation des grilles des rémunérations des enseignants, professeurs des écoles, certifiés et agrégés vont s'étaler de 2017 à 2020. Elles vont dans le bon sens : elles revalorisent les carrières pour les rendre financièrement plus attractives, favorisent la transparence de leurs déroulements, clarifient la liste des tâches associées à l'enseignement (directeur d'écoles, RASED,...) et y associent des compensations soit indemnitaires, soit en termes de carrière. Un côté particulièrement intéressant dans les mesures proposées est la reconnaissance monétaire des difficultés spécifiques des enseignements en REP (et REP+) avec une augmentation de l'indemnité (2 312 euros annuels pour les REP +, soit un doublement) et du temps dégagé pour le travail en groupe.

Ces mesures suffiront-elles pour enrayer la fuite de l'enseignement ? La principale interrogation sur leur efficacité est qu'elles ne constituent pas une rupture fondamentale dans la gestion des ressources humaines et ses défauts mentionnés plus haut. Il est vrai qu'il est très difficile de rompre avec les équilibres atteints, même s'ils ne sont pas satisfaisants. Mais il faut à un moment ou un autre affronter l'essoufflement des vieilles pratiques et changer radicalement les approches. La diversité effective des situations professionnelles n'est toujours pas suffisamment prise en compte, même si l'accroissement des indemnités pour les REP constitue un premier pas. Un vrai changement serait de reconnaître que les écoles sont différentes, que les territoires ne se ressemblent pas et que les conditions de travail sont en réalité inégales.

Pour dire les choses simplement, avoir les mêmes grilles de rémunérations sur l'ensemble du territoire conduit à des inégalités de pouvoir d'achat, amplifiées par le fait que les jeunes en début de carrière se retrouvent en Île-de-France où le coût de la vie, notamment le logement, est supérieur à celui de la province. C'est un problème commun à l'ensemble de la fonction publique où les variations des salaires liées à la résidence sont au maximum de 3%, alors que les salaires du

privé sont d'environ 10% à 15% supérieurs en Île-de-France par rapport aux autres régions pour des professions similaires. Au total, augmenter la grille sur tout le territoire profite davantage en termes de pouvoir d'achat aux provinciaux et ne suffira probablement pas pour attirer et retenir des enseignants expérimentés dans les académies déficitaires.

Proposition 1 : Différencier le traitement des fonctionnaires sur le territoire en actualisant tous les ans l'indemnité de résidence pour qu'elle prenne en compte les différences effectives de pouvoir d'achat sur le territoire

Plus généralement, la conception centralisée de l'Éducation nationale est manifestement à bout de souffle. La fiction d'un même enseignement donné aux mêmes heures, rythmé par la cloche de l'école, sur tout le territoire n'est plus tenable. Par nature les expériences locales restent des expériences, juste tolérées par l'administration centralisée. Il y a un équilibre à trouver entre un cadre commun de recrutement/déroulement de carrières pour les enseignants d'un niveau donné, nécessaire pour garder une éducation nationale unifiée, et la nécessité de reconnaître que les niveaux des élèves ne sont pas les mêmes d'une école à l'autre, que les queues de distribution nécessitent plus de moyens que les têtes de classe, et qu'il faut risquer de faire confiance aux initiatives des équipes locales pour passer de l'égalité formelle à la réduction des inégalités effectives.

Proposition 2 : Négocier entre toutes les parties prenantes (État, collectivités locales, syndicats enseignants) une révision des règles d'affectation et de gestion des carrières des enseignants

Les débats sur la réforme des programmes, sur la pédagogie, les notes sont passionnés, houleux, soulèvent des vagues sans fin dans les écoles, collèges et lycées, angoissent les parents... Malgré leur intérêt et leur pertinence, ces discussions masquent finalement une donnée fondamentale : la qualité de l'enseignement dépend de la capacité à attirer et à retenir des professionnels qualifiés dans les écoles les plus déshéritées. Pour cela, il faut *a minima* leur proposer une carrière qui rémunère leurs compétences, tiennent compte de leurs efforts et permettent d'évoluer, et savoir qu'il faudra plus d'un quinquennat pour que les efforts financiers faits pour les enseignants se traduisent par des performances des élèves supérieures parce que plus homogènes. Peut-être que le véritable enjeu est là : prendre le temps du changement, de la discussion, de l'écoute de la diversité des expériences locales et accepter que les effets soient lents à se manifester.

Proposition 3 : Ouvrir des États généraux de l'éducation avec l'ensemble des acteurs pour débattre et réformer le système éducatif