

LIVRE VERT

SUR

L'EVOLUTION DU METIER

D'ENSEIGNANT

JANVIER 2008

S O M M A I R E

INTRODUCTION	9
---------------------------	----------

PREMIERE PARTIE

LES ENSEIGNANTS A L'AUBE DU XXI^E SIECLE	21
---	-----------

I-1 LES ENSEIGNANTS EN 2008 : QUI SONT-ILS ?	23
---	-----------

1) Les données socio-économiques	23
---	-----------

a) la forte évolution de la population enseignante.....	23
---	----

b) l'élévation du niveau de diplôme	25
---	----

c) la féminisation progressive du corps enseignant	25
--	----

d) un écart croissant des origines sociales des enseignants avec la structure de la société	26
--	----

e) une pyramide des âges qui a pour conséquence de forts départs à la retraite	27
---	----

2) Les conditions de travail des enseignants	28
---	-----------

a) un service défini en heures d'enseignement.....	29
--	----

b) des contextes d'exercice très divers	31
---	----

c) une confrontation à des actes de violence.....	34
---	----

d) un déficit en matière d'action sociale, d'hygiène et de sécurité	35
---	----

e) un suivi mieux assuré des enseignants en difficulté	37
--	----

f) un absentéisme limité	37
--------------------------------	----

3) La vie professionnelle des enseignants	38
--	-----------

a) quelques données générales.....	38
------------------------------------	----

b) le recrutement et la formation initiale	39
--	----

c) la mobilité géographique et professionnelle.....	42
---	----

4) La rémunération des enseignants	47
---	-----------

a) le niveau de rémunération.....	47
-----------------------------------	----

b) l'évolution de la rémunération	52
---	----

En résumé.....	59
-----------------------	-----------

I-2. COMMENT LES ENSEIGNANTS EXERCENT LEUR METIER.....	61
1) un rapprochement des régimes juridiques, mais des situations très diverses d'exercice du métier	61
2) une identité professionnelle forte héritée de l'histoire et pesant sur la pratique des enseignants.....	63
3) un métier situé à la confluence d'interactions multiples.....	68
4) des pratiques professionnelles diverses	70
En résumé.....	73
 I.3. COMMENT LES ENSEIGNANTS SONT GERES	75
1) le régime juridique : le droit de la fonction publique avec ses forces et ses faiblesses.	75
a) les enseignants sont dans une situation statutaire et réglementaire	75
b) les enseignants appartiennent à des corps de fonctionnaires et bénéficient d'un régime de carrière.....	76
c) le traitement des enseignants prend place dans une grille applicable à toute la Fonction publique	77
2) le cadre administratif	79
a) la tradition française de centralisation bousculée par une déconcentration devenue le droit commun	80
b) l'émergence d'une implication forte des collectivités territoriales dans les politiques éducatives	81
3) la pratique.....	82
a) première carence en matière de gestion qualitative : les affectations et les mutations annuelles.....	83
b) deuxième carence d'ordre qualitatif : l'évaluation	86
c) troisième carence : la formation continue	89
d) quatrième carence : suivi et gestion personnalisés de carrière	91
En résumé.....	95
 I.4. LA CONDITION ENSEIGNANTE VUE PAR LES INTERESSES : LE « MALAISE » DES ENSEIGNANTS ?	97
1) le « malaise enseignant ».....	97
a) une question récurrente	97
b) les raisons invoquées par les enseignants	98
2) la perception d'un métier plus complexe et plus lourd aujourd'hui.....	100
a) les relations fortes au sein des équipes éducatives.....	100
b) des relations contrastées avec les élèves.....	101

c) des relations complexes avec les parents	102
En résumé.....	105

DEUXIEME PARTIE

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ENSEIGNANTS	107
--	------------

II.1. L'AUTONOMIE ET LA RESPONSABILITE DES EQUIPES, ECOLES OU ETABLISSEMENTS	111
---	------------

1) constats	111
--------------------------	------------

a) une autonomie limitée et concédée dans un cadre rigide de normes.....	111
b) des responsabilités accordées aux établissements dans l'enseignement agricole, dans l'enseignement privé et à l'étranger mais peu exploitées à l'éducation nationale	112
c) qu'a-t-il manqué jusqu'ici pour un véritable exercice de responsabilisation des établissements ?	119

2) quelles responsabilités nouvelles donner aux établissements du second degré	121
---	------------

a) des établissements plus responsables de leur organisation pédagogique	122
b) des établissements qui fixeraient l'organisation du travail des enseignants	127
c) des chefs d'établissement confortés dans leur rôle	128
d) des conseils ou instances qui sont des organes et des outils essentiels de l'autonomie de l'EPL	130

3) des écoles plus autonomes.....	130
--	------------

4) une condition indispensable : une évaluation fiable des établissements et des écoles	132
--	------------

En résumé.....	137
-----------------------	------------

II.2. LES MISSIONS ET LES CONDITIONS D'EXERCICE DU METIER.....	141
---	------------

1) constats	141
--------------------------	------------

a) le « cœur du métier » : l'activité d'enseignement.....	142
b) à côté de l'acte d'enseigner, d'autres activités, reconnues par la réglementation, sont exercées par les enseignants.....	144
c) les limites de la situation actuelle.....	144

2) les pistes d'évolution	147
--	------------

a) engager une nécessaire clarification des missions et activités des enseignants	147
---	-----

b) aller plus loin en prenant en compte les compétences requises dans certaines situations et les conditions d'exercice.....	149
c) quelle traduction juridique pour les conditions d'exercice du métier d'enseignant.....	151
d) quel cadre juridique et financier	159
En résumé.....	163

II.3. COMMENT RECRUTER ET FORMER LES ENSEIGNANTS 165

1) constats	166
a) les concours restent perfectibles.....	166
b) les IUFM n'ont pas réussi à assurer une formation professionnelle satisfaisante et la réussite de leur intégration dans les universités n'est pas acquise	167
c) des recrutements pas assez diversifiés ni ouverts à de nouveaux viviers sociaux et professionnels.....	168
2) maintenir le système actuel des concours en le faisant évoluer.....	171
a) réformer les concours	171
b) jouer sur l'articulation entre recrutement et formation.....	176
c) déconcentrer les concours du second degré	178
d) renforcer la formation professionnelle.....	180
3) changer de système en distinguant certification et recrutement	181
a) le diplôme.....	181
b) les modalités de recrutement.....	182
4) comment et selon quelles modalités diversifier et ouvrir plus les concours.....	187
a) quelle diversification des recrutements	187
b) quelle ouverture des recrutements.....	189
En résumé.....	191

II.4. QUELLES CARRIERES PROFESSIONNELLES POUR LES ENSEIGNANTS 193

1) le constat.....	193
2) quel statut pour revaloriser la condition enseignante, mieux prendre en compte le mérite et mieux répondre aux attentes de mobilité et d'ouverture	193
a) la revalorisation de la condition enseignante	193
b) la prise en compte du mérite des enseignants.....	201

c) faire évoluer le statut des enseignants	202
3) quelles méthodes et quels outils pour repenser la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale.....	207
a) les axes d'évolution.....	208
b) le renouvellement des dispositifs de gestion.....	209
c) impliquer les enseignants dans leur projet professionnel	230
d) une fonction Ressources Humaines étoffée et partagée	230
e) le dialogue social	232
En résumé.....	233
 CONCLUSION	 237
 ANNEXES	 245
Annexe 1 : Lettre de mission.....	247
Annexe 2 : Membres de la commission	249
Annexe 3 : Travaux de la commission	251
Annexe 4 : Corps enseignants de l'éducation nationale	257
Annexe 5 : Situation des enseignants dans l'échelle indiciaire au moment du départ à la retraite.....	259
Annexe 6 : Réformes indiciaires successives	261
Annexe 7 : Exemples d'obligations de service et d'activités complémentaires.....	269
Annexe 8 : Les mentions complémentaires	271

I N T R O D U C T I O N

1. Le Gouvernement a confié à la commission sur la condition enseignante la mission de « dresser un diagnostic de l'état de la condition enseignante » et de « tracer les contours des évolutions de la fonction et du métier d'enseignant dans les décennies à venir ».

Pour mener à bien cette mission, la commission s'est attachée à entendre le plus grand nombre possible d'acteurs intéressés et d'observateurs : enseignants, organisations syndicales les plus représentatives, experts français et étrangers, parents d'élèves, représentants des collectivités territoriales, chefs d'établissement et directeurs d'école, recteurs, anciens ministres de l'éducation nationale, etc.

Elle a visité des établissements scolaires de tous types. Elle a effectué des déplacements à l'étranger. Elle a procédé à l'organisation de quatre tables rondes ouvertes à des personnalités de tous horizons et consacrées à quatre thèmes principaux : l'enseignant dans son école ou son établissement, l'entrée dans la carrière, la dynamique de carrière, les missions de l'enseignant. Elle a organisé un forum de discussion sur Internet ainsi que des entretiens collectifs avec un échantillon d'enseignants et de chefs d'établissement. Elle a fait réaliser un sondage auprès d'un échantillon représentatif d'enseignants sur la façon dont ils percevaient l'exercice de leur métier. Elle a donc beaucoup écouté ; elle a aussi beaucoup travaillé en séances internes de réflexion, avec l'appui des deux inspections générales du ministère et celui des administrations centrales en charge de la gestion des ressources humaines au ministère de l'Education nationale et au ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

La commission a constaté chez les enseignants une grande diversité de situations, de pratiques, de conditions d'exercice et même d'approches du métier. Elle est bien consciente du fait que le monde enseignant comporte, comme tout groupe humain ou professionnel, un certain nombre de membres qui n'ont pas le même niveau d'exigences, ni le même parcours, que les autres. Elle tient cependant à souligner d'emblée qu'elle a été frappée par le professionnalisme et le dévouement d'ensemble des personnels enseignants et par l'exceptionnelle richesse de la ressource humaine mobilisée dans l'Education nationale. Elle estime devoir le souligner pour qu'il soit clair que ses conclusions ne sont inspirées par aucun jugement à l'égard des enseignants, tels qu'ils assument leur métier. Quelles que soient d'éventuelles défaillances individuelles, si

difficultés il y a, elles sont plus à rechercher dans le système que chez les individus pris isolément.

S'agissant du fonctionnement du système lui-même, il serait au surplus erroné de penser que, par delà les nombreuses et parfois graves limites mises en évidence au cours des travaux, la situation est homogène ou univoque. Le monde de l'éducation est trop vaste et complexe pour que, sur pratiquement tout sujet ou tout thème, il n'y ait pas, ici ou là, des éléments qui conduisent à devoir nuancer le propos général. La commission a pu le constater tout au long de sa mission et elle reconnaît volontiers que nombre de ses affirmations mériteraient d'être atténuées. Elle a cependant fait le choix délibéré, dans un objectif de clarté du propos, d'aller directement au but, sans forcer le trait, mais sans non plus se sentir obligée d'apporter toujours les modulations qu'un souci diplomatique trop marqué aurait pu lui dicter.

2. La commission a situé sa réflexion sur la condition enseignante dans la seule perspective qui vaille en la matière, celle de mieux faire réussir l'école. En effet, derrière les enseignants, il y a avant tout les élèves et la nécessité de leur donner les meilleures chances de réussite et d'abord de remédier à l'échec scolaire.

En ce sens la commission n'a pu que mesurer l'ampleur des défis pesant sur notre système éducatif. Les signaux négatifs sur les performances de l'Ecole en France s'accumulent en effet depuis des années :

- indicateurs publiés par le Haut Conseil de l'Education faisant apparaître que 15 % des élèves sortant du CM2 connaissent des difficultés sévères ou très sévères de compréhension et de repères méthodologiques et culturels ; ils ne sont donc pas capables de comprendre l'ensemble du sens du texte qu'ils ont à lire ;
- résultats de l'enquête internationale PISA (Programme international pour le suivi de l'acquis des élèves) de 2006, montrant que les compétences des élèves français de 15 ans se situent un peu en dessous de la moyenne des trente pays de l'OCDE ; c'était déjà le cas en 2000 et 2003, lors des premières éditions de cette enquête, mais les nouveaux résultats marquent un recul de plusieurs rangs dans les classements par domaines de compétences ;
- rapport Pirls 2006 (« Progress International Reading Literacy Study ») réalisé dans 40 pays par l'Association internationale d'évaluation (AIE), qui classe la France au 27^{ème} rang, en stagnation depuis le 1^{er} rapport en 2001.

Il faudrait ajouter à ces enquêtes convergentes les témoignages de plus en plus nombreux des enseignants, à tous les échelons de l'école, sur le niveau très bas d'un trop grand nombre d'élèves qui arrivent dans leur classe.

La commission n'entend pas, en rappelant ces résultats, en tirer de conclusion sur le niveau de l'école ; ce n'est pas l'objet de sa réflexion. Les comparaisons entre pays sont au demeurant rendues malaisées par la variation des populations en cause et par l'évolution des savoirs. La commission veut cependant souligner l'urgence d'une réaction, en particulier pour ce qui touche aux conditions d'exercice du métier d'enseignant, objet de sa réflexion. Les résultats de l'école ne sont pas sans lien avec elles. Parmi les indicateurs cités, l'un d'entre eux appelle particulièrement l'attention en ce sens : celui qui montre que les scores des élèves français en compréhension de l'écrit et en mathématiques ont diminué le plus fortement dans le quartile inférieur de l'échantillon. Les résultats français se trouvent ainsi obérés par le score du noyau dur des élèves en difficultés, ceux en échec scolaire, à l'égard desquels les conditions dans lesquelles l'enseignement est dispensé sont décisives et doivent donc le plus évoluer.

3. La commission s'est efforcée de dégager ses conclusions, tant pour ce qui est du diagnostic que des évolutions envisageables, en toute liberté d'approche et de ton. Elle a estimé dire les réalités telles qu'elle les percevait et dresser ses constats sans fausses concessions, en relevant par exemple :

- qu'il est pour le moins surprenant que, 35 ans après le grief de « taylorisme » formulé par la commission Joxe à l'encontre de la façon dont l'enseignement est dispensé dans le secondaire, la réalité de cet enseignement demeure trop souvent la juxtaposition de démarches individuelles de transmission de savoirs, plutôt qu'un ensemble cohérent porté par une équipe d'enseignants unis sur les objectifs à atteindre ;
- qu'il n'est pas raisonnable qu'année après année, on ne trouve pas d'autres solutions pour faire face aux vacances d'emplois dans les zones qualifiées de prioritaires, et qui le sont de ce point de vue si peu, qu'en y affectant des jeunes sortant de l'IUFM, quitte à laisser entendre que c'est une solution acceptable, compte tenu du dynamisme de ces jeunes et qu'il suffit de les accompagner, langage qui n'est qu'une forme de résignation ;
- qu'il est incompréhensible que l'on soit démunie d'évaluations utiles sur ce qui se passe dans les classes ou les établissements, sur les compétences et

connaissances acquises par les élèves, sur les forces et faiblesses des établissements ;

- que l'on ne saurait de même accepter indéfiniment que, faute en grande partie d'évaluer ce qui se passe à l'école et faute de se donner les moyens de mettre cartes sur table (difficultés rencontrées, obligations, résultats, moyens), on laisse s'installer une image des enseignants faussée et empreinte de suspicion.

La liste de ces réalités à mieux reconnaître pour mieux les traiter pourrait être plus longue ; elle peut s'arrêter là ; elle n'a d'autre objet qu'une prise de conscience et la recherche d'un nouveau départ sur des bases claires.

4. La commission tient à faire part de deux des convictions principales auxquelles elle a abouti et dont son rapport porte la marque :

Première conviction, la nécessité de renforcer la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale. Cette administration mobilise la plus importante ressource humaine de la nation, d'une très grande qualité générale, prête à s'engager davantage pour assurer la réussite des élèves. Et elle bénéficie chaque année du renfort de jeunes enseignants dont toutes les enquêtes démontrent la détermination. Cette ressource humaine appelle une gestion fine et non mécanique, à la mesure de sa richesse propre et de l'enjeu, rappelé plus haut, auquel elle doit faire face. Ce n'est pas suffisamment le cas.

Certes des efforts ont été faits au cours des dernières années. Pourtant cette gestion demeure à dominante administrative ; il faut entendre par là qu'elle se trouve consacrée pour la majeure partie à l'application anonyme de normes et de procédures ; barèmes et grilles pèsent de tout leur poids sur les actes individuels de gestion au point que l'on peut en retirer l'impression d'une gestion mécanique et impersonnelle. Il y manque, une dimension qualitative et personnalisée : meilleure adéquation entre les besoins du service, zone par zone et établissement ou école par établissement ou école, et les ressources humaines disponibles ; suivi plus personnalisé et régulier des enseignants, de leur carrière, de leurs besoins, notamment en formation continue et en diversification d'expériences ; meilleure reconnaissance du mérite.

Cette situation est pour une large part le résultat du nombre de personnels en cause qui fait de la gestion des enseignants une gestion de masse ; gérer à l'échelon d'un rectorat comme celui de Créteil, 58 000 enseignants, ce n'est pas gérer un service des impôts de

400 personnes ; pourtant, si l'effet de masse complique la gestion, il n'en dispense pas, au contraire.

Cette situation tient également à l'organisation et à la régulation même du système éducatif, qui, comme il sera dit, méconnaît largement l'échelon de proximité, le plus apte a priori à la gestion personnalisée, ainsi qu'à la réticence vis-à-vis de toute forme de différenciation, fût-ce pour mieux reconnaître le mérite ou répondre aux besoins des élèves.

Deuxième conviction, la nécessité de faire évoluer la régulation du système éducatif, de caractère encore essentiellement normatif et centralisé. Dans cette régulation, l'important réside dans les normes édictées à l'échelon national par la puissance publique, en particulier le contenu détaillé des programmes et les obligations horaires de service des enseignants. Ces normes sont ensuite combinées et déclinées au sein de l'établissement ou de l'école, sous forme de l'emploi du temps hebdomadaire, la médiation du rectorat ne pouvant guère aller au-delà d'une modulation à la marge de la dotation globale des heures octroyées à cet établissement ou à l'école.

Quant à l'enseignant, il se détermine essentiellement, dans son cours et sa pédagogie, en fonction de ces seules normes nationales ; « maître » dans sa classe et chargé d'une mission plus que d'un mandat, il n'a de compte à rendre à aucune autorité intermédiaire, si ce n'est au mieux à l'inspecteur pédagogique régional en charge de la discipline correspondante ou, dans le primaire, à l'inspecteur de l'éducation nationale.

Ce système hérité des débuts de l'école de la République, et qui remonte bien au-delà, a atteint ses limites dans le contexte actuel de l'enseignement, où il est devenu nécessaire, pour surmonter l'échec scolaire, de promouvoir d'autres méthodes, en particulier collectives. La commission est arrivée à la conclusion que la question de la régulation était essentielle pour l'évolution du système éducatif et pour la réussite des élèves. Elle en a longuement débattu et est convenue d'en faire une des problématiques principales qu'elle examine dans le présent rapport.

5. La commission tient également à faire part, dès l'introduction, d'un certain nombre d'autres constats qui méritent d'être relevés dès ce stade :

La **première constatation** tient à la **permanence chez les enseignants d'une grande fierté d'exercer leur métier et d'un réel désir pour la plupart de continuer cet exercice**. Par delà les inévitables phases de découragement ou les attentes de pouvoir

diversifier leurs expériences ou d'en changer, quel que soit le souhait compréhensible de ceux qui s'impliquent le plus de voir leur engagement mieux reconnu et malgré le souci de voir leur image s'améliorer, les enseignants restent fermement attachés à leur métier. Ils ne baissent pas les bras. Le pays peut toujours avoir confiance en ses enseignants. Cette constatation est certainement la plus positive que la commission ait relevée, alors qu'à l'évidence la difficulté d'enseigner n'a fait que s'accroître et que les élèves les plus difficiles constituent pour un très grand nombre d'enseignants un poids préoccupant. Les bases sur lesquelles faire évoluer la situation sont donc incontestablement solides et saines. C'est dire que les chances de réussir sont élevées, pour peu, comme il vient d'être dit, qu'on s'attaque au cœur des problèmes.

La deuxième constatation tient à la multiplicité des facettes du métier d'enseignant, comme de la façon dont l'enseignant lui-même conçoit ce métier.

Cette diversité, rend la synthèse sur la condition enseignante difficile et peut sembler devoir déboucher, en matière de propositions, sur d'impossibles compromis entre des aspirations souvent contraires. Les enseignants, parce qu'ils tiennent à préserver leur liberté pédagogique et la grande autonomie dont ils disposent pour faire progresser leurs élèves sont d'emblée rétifs devant toute forme d'organisation, vite perçue comme de nature administrative et bureaucratique. Mais en même temps, ils souffrent d'une certaine solitude et apprécieraient d'être davantage parties prenantes d'une équipe éducative plus solidaire. Quoique profondément attachés à leur métier et le plus souvent prêts à le pratiquer durant toute leur vie professionnelle, ils aimeraient pouvoir découvrir de nouveaux horizons professionnels. Mais en même temps ils ne prennent guère d'initiatives en ce sens. Ils vivent très intensément leur appartenance au service public de l'éducation et ils croient en ce service. Mais ils se résignent à ce que le « mouvement » se fasse sans respecter le principe fondamental du service public qui veut que celui-ci soit d'égale qualité sur tout le territoire public. Ils revendiquent une reconnaissance de leur mérite. Mais ils ne trouvent jamais assez de garantie d'impartialité dans les moyens destinés à apprécier ce mérite au point de lui préférer une forme d'égalitarisme subsidiaire vite démotivant. En tout cela, les enseignants ne sont pas fondamentalement différents de nombreux autres fonctionnaires ; s'y ajoute toutefois une méfiance, qui existe beaucoup moins ailleurs, vis-à-vis de l'autorité de proximité. La commission n'en a pas conclu qu'elle se trouvait devant des attentes ou des conceptions si contradictoires qu'elles interdisaient sinon toute conciliation, du moins la détermination d'axes de changement susceptibles de recueillir un assentiment véritable.

Par delà les clivages, souvent plus apparents que réels, les enseignants sont conscients de l'objectif impérieux de mieux faire réussir les élèves et de surmonter le relatif échec actuel de notre système éducatif ; dès lors que les voies et moyens de cette meilleure réussite sont perçus comme légitimes et utiles, les enseignants, ainsi qu'il a été dit plus haut, comme tout acteur social, dans toute branche, sont prêts à accomplir les évolutions nécessaires.

La commission a estimé que, dès lors qu'elle s'était donnée comme ligne directrice cette stricte perspective, elle pouvait avancer librement ses préconisations, quitte à bousculer certaines idées arrêtées, certains tabous ou certaines pratiques, mais en s'efforçant toujours de répondre aux inquiétudes formulées, c'est-à-dire en suggérant pour chaque piste analysée les garanties indispensables.

D'autres observations faites par la commission sont d'une nature différente et de l'ordre de la méthode ; on citera en ce sens :

- L'importance du non-dit dans la gestion du système éducatif et des enseignants. Si les circulaires générales s'adressant à tous abondent, il en va différemment de la formulation des attentes ou obligations relatives à un groupe précis de personnes ou à une personne. Il n'existe pas ou peu d'écrits dans ce cas ; chacun est censé savoir ce qu'il doit faire sans que quiconque le lui précise. Il s'agit là d'un comportement général dans la fonction publique, mais accentué à l'éducation nationale ;
- La tendance à considérer comme établie quelque chose qui est loin de l'être complètement. C'est le cas par exemple des conseils pédagogiques, des projets d'établissements et autres lettres d'objectifs, ou encore des affectations sur postes à valorisation particulière. Il ne s'agit pas de contester le bien-fondé de ces réformes et l'inévitable progressivité de leur mise en œuvre. Il s'agit d'éviter d'en tirer la conclusion hâtive que tout a été tenté et que si des solutions nouvelles existaient, « *cela se saurait* ». Il reste en effet très souvent à faire que ce qui a été tenté officiellement le soit vraiment. Si la commission souligne ces deux constats, c'est parce qu'elle pense que, si on veut progresser concrètement dans la gestion des enseignants, il y a lieu d'être vigilant sur ce divorce entre affichage et pratique réelle.

6. La commission n'a pas manqué de relever que les sujets qu'elle était amenée à traiter avaient donné lieu dans le passé, à la fois dans la longue durée et plus intensément au cours des dernières années, à un grand nombre de réflexions d'experts et de rapports commandés par la puissance publique. Elle s'est efforcée de les prendre en compte.

Sur la longue durée, elle a été très intéressée par le rapport de la commission Ribot de 1899, du nom de son président, Alexandre Ribot, alors président de la commission de l'éducation à la Chambre des députés, après avoir été Président du Conseil, et par le rapport de la commission Joxe de 1972, du nom de Louis Joxe, ancien ministre, qui avait été chargé de la présider¹. La commission a relevé avec intérêt, parfois avec surprise, sur bien des points, la continuité des réflexions de ces commissions et des siennes propres, par exemple :

- Sur l'insuffisante responsabilisation des établissements : le rapport Ribot débutait sur ce thème : *« moins d'uniformité, moins de bureaucratie, plus de liberté »* ; et la commission Joxe en faisait le noyau de ses recommandations, préconisant que *« l'établissement redevienne une institution complète, au plein sens du terme, une communauté enseignante »* ;
- Sur la spécialisation et sur l'individualisme excessif de l'enseignement, ainsi que sur l'insuffisance du travail d'équipe : le rapport Joxe parlait de Taylorisme, et le rapport Ribot relevait : *« les professeurs sont trop spécialisés. Ils viennent, surtout dans les hautes classes, comme dans un cours de facultés, donner à leurs élèves un certain nombre d'heures par semaine, et leur cours fait, ils s'en vont...Mais le professeur ne doit pas se contenter d'être pour ses élèves un livre vivant... »* ;
- Sur le renforcement souhaité de la gouvernance des établissements : le rapport Ribot insistait : *« L'action éducatrice du lycée, aussi bien que celle de la famille, ne peut s'exercer qu'à condition d'être une. C'est la direction de l'établissement qui seule peut créer et maintenir cette unité et faire de la maison un organisme vivant et un être moral »* ; le rapport Ribot déclinait tous les pouvoirs qu'il

¹ La commission Ribot, composée d'une trentaine de députés, s'est réunie du 17 janvier au 27 mars 1899 ; elle avait pour mission une réflexion d'ensemble sur l'enseignement secondaire. Son rapport a été publié sous le titre *« Enquête sur l'enseignement secondaire »*, en annexe au procès verbal de la séance du 16 novembre 1899 de la Chambre des Députés, n°11996. La commission Joxe, composée d'une quinzaine de membres avait à traiter de la *« fonction enseignante dans le second degré »* ; installée en décembre 1971, elle s'est réunie pendant 5 mois. Son rapport a été publié à la Documentation française. On pourrait être étonné de ne pas voir mentionné ici le *« Projet Langevin-Wallon »*, de l'immédiat après guerre qui reste une source d'inspiration ; ce plan a une vocation large et porte sur l'ensemble de l'organisation et du contenu de l'enseignement. Pour ce qui est des enseignants, il ne leur consacre de développements approfondis que sur le thème de la formation des maîtres. A noter sa distinction entre les *« maîtres des matières communes »* et les *« maîtres de spécialité »* ; l'enseignement des matières communes était exclusif dans le 1^{er} cycle (6 à 11 ans) et partiel dans le second (11 à 15 ans) .

souhaitait voir conférer au proviseur ; le rapport Joxe reprenait pratiquement la même liste, en y ajoutant le pouvoir de noter les professeurs ;

- Sur la place à réserver aux équipes éducatives : le rapport Ribot déplorait à propos des assemblées de professeurs : *« ce sont des assemblées mortes »*, mais se montrait optimiste : *« elles deviendront rapidement des institutions fécondes et excellentes si elles sont consultées avec franchise et compétence par les chefs d'établissement qui lutteront avec succès contre le mal de l'individualisme, fonderont et harmoniseront les tâches personnelles aujourd'hui isolées, établiront les rapports de confiance et de cordialité réciproques entre les collaborateurs d'une œuvre commune, qui trop souvent se méconnaissent ou s'ignorent, et, en les attachant plus étroitement au lycée leur donneront à tous un sentiment plus profond et plus solide de leurs devoirs et de leurs responsabilités »* ; le rapport Joxe insiste de son côté sur l'organisation en équipes pluridisciplinaires.
- Ou même sur les locaux à prévoir pour les enseignants dans les établissements : le rapport Ribot relevait : *« on s'étonne que les professeurs ne donnent au lycée que le temps prescrit par les règlements. Mais a-t-on songé seulement à leur réserver un cabinet de travail dans le lycée ; y-a-t-il même partout des bibliothèques où ils peuvent se livrer à des recherches personnelles »* ; le rapport Joxe reprenait la même observation sur la nécessité de prévoir pour les enseignants *« des moyens de travail sur place »*.

Cette liste, qui pourrait être plus longue, suffit à montrer que les obstacles institutionnels essentiels qui freinent l'évolution de notre système éducatif n'ont pas changé au long des années. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu des évolutions, mais que toute volonté de changement doit être consciente de la culture de l'institution scolaire et la prendre en compte, sous peine d'être vouée à l'échec.

Dans les années récentes, les réflexions et les rapports se sont accumulés, portant à la fois sur l'école en général et sur des problèmes particuliers. La commission a utilisé les riches travaux de la commission Thélot, sur l'Avenir de l'Ecole², mais elle a aussi veillé à prendre en compte les nombreux travaux réalisés sur la condition enseignante ou sur certains aspects de celle-ci. Elle a estimé qu'il ne s'agissait pas de vouloir faire du neuf, mais de mettre en perspective, avec leurs avantages et leurs inconvénients, les

² « Pour la réussite de tous les élèves », rapport de la commission du débat national sur l'avenir de l'Ecole, présidé par Claude Thélot. La documentation française 2004.

différentes pistes envisagées par tous ces rapports, quitte à apporter chaque fois sa touche personnelle.

7. La commission tient à rappeler les difficultés particulières qu'elle a rencontrées du fait de son champ de compétence, couvrant la totalité de l'enseignement scolaire, le primaire et le secondaire, ainsi que l'enseignement agricole, qui ne lui est pas dissociable, et l'enseignement dispensé par les établissements privés sous contrat, dont les maîtres bénéficient d'un régime de parité avec les enseignants titulaires du secteur public. La réflexion de la commission s'est souvent concentrée sur l'enseignement relevant de l'éducation nationale et elle a même eu tendance à se déporter vers le seul enseignement secondaire général. La commission s'est efforcée en permanence de revenir à l'équilibre. Le rapport porte peut-être la trace de cette difficulté.

8 - Dans beaucoup de ses auditions comme dans sa propre réflexion, la commission a très vite été confrontée à cette évidence que la performance mesurable du système scolaire ne dépend pas que de ses seuls efforts.

Le débat public, tel qu'il se déroule dans notre pays, voit très fréquemment l'Ecole mise en cause pour des raisons qui la dépassent largement. Certains sont allés jusqu'à lui imputer l'excès de chômage, ou encore la montée de la violence dans la jeunesse, cependant que d'autres la disaient coupable du fléchissement intellectuel que dénote la détérioration de notre balance des brevets ou licences ou la diminution du nombre des Prix Nobel attribués à des Français. Sans aller jusqu'à ces simplismes excessifs, la Commission se doit de rappeler qu'en tout état de cause un système scolaire est toujours et partout l'expression d'une société, et que par conséquent l'Ecole et la Nation entretiennent des rapports extrêmement étroits d'interdépendance permanente et profonde.

Ce qui a été appelé, ici ou là, le malaise de l'école tient donc pour partie, au-delà des facteurs qui lui sont internes et qui font l'objet exclusif de ce rapport, au statut du savoir et de la culture dans la société française.

Il y aurait là matière à une autre réflexion suscitée par la puissance publique.

9 - Comme la lettre de mission le prévoit, la commission a ordonné ses réflexions en deux temps.

- Elle dresse, dans une première partie, un diagnostic de la condition des enseignants : leur situation sociale, professionnelle et de rémunération, la

façon dont ils exercent leur métier, la façon dont ils sont gérés et la façon dont ils perçoivent leur propre situation.

- Dans la deuxième partie, la commission s'est efforcée de traiter quatre thèmes qui lui paraissent majeurs dans l'évolution de la condition enseignante : celui de la responsabilité à reconnaître aux équipes éducatives, établissements ou écoles; celui du contenu du métier des enseignants et des conditions réglementaires de son exercice ; celui de leur recrutement et de leur formation ; enfin celui de leurs carrières professionnelles.

PREMIERE PARTIE

LES ENSEIGNANTS A L'AUBE DU XXI^e SIECLE

Plus de 57 millions d'enseignants exercent dans le monde³. En France, ils sont environ 900 000 dans les premier et second degrés d'enseignement, secteurs public et privé confondus. La plupart relèvent du ministère de l'Education nationale. Certains enseignent dans les établissements d'enseignement agricole relevant du ministère de l'Agriculture et dans les établissements professionnels maritimes du ministère chargé de la mer.

En un peu plus d'un siècle, particulièrement à la suite des profondes transformations sociales et scolaires intervenues depuis la fin des années 60, le monde enseignant a considérablement changé.

La population enseignante a été multipliée par près de 2,5 dans le premier degré et surtout par 45 dans le second degré, entre les années 1900 et 2008. Cet accroissement marque l'importance de l'effort d'éducation et de formation consenti. La proportion des enseignants dans la population active est passée dans le même temps de 1 à 4 % soit 1,5 % pour le primaire et 2,5 % pour le secondaire. Cette part a tendance à se stabiliser ; depuis vingt-cinq ans, le nombre d'enseignants augmente à peu près au même rythme que l'ensemble de la population occupée et garde la même importance dans le pays.

Le panorama statutaire des enseignants s'est simplifié et leur niveau de diplôme s'est élevé. Les enseignants sont désormais répartis pour l'essentiel dans six corps : professeurs des écoles, agrégés de chaire supérieure, certifiés, professeurs d'EPS et de lycée professionnel, alors qu'il n'y a pas si longtemps le nombre d'instituteurs, de professeurs d'enseignement général de collège, d'adjoints d'enseignement, de chargés d'enseignement d'EPS était encore très significatif. Dans le même temps, le taux de féminisation s'est fortement accru et l'origine sociale des enseignants s'est éloignée de la structure de la société.

Avant d'examiner les évolutions possibles du métier d'enseignant, il convient de rappeler plus précisément qui sont les enseignants en 2008, comment ils exercent leur métier, comment ils sont gérés et quelles sont leurs attentes.

³ « Les enseignants et l'enseignement dans un monde en mutation », rapport mondial de l'UNESCO sur l'éducation dans le monde, 1998.

I-1. LES ENSEIGNANTS EN 2008 : QUI SONT-ILS ?

La commission a examiné les données socio-économiques relatives aux enseignants, leurs conditions de travail, leur vie professionnelle et leur rémunération.

1) Les données socio-économiques

a) La forte évolution de la population enseignante

Environ 900 000 enseignants (Cf. annexe 4) exercent, en France, dans les premier et second degrés d'enseignement, dans des établissements publics et privés sous contrat, dont la plupart relève du ministère de l'éducation nationale. Ils se répartissent de la façon suivante :

Enseignants de l'éducation nationale	Secteur public	Secteur privé	Total
1 ^{er} degré	321 339	46 123	367 462
2 nd degré	413 107	98 378	511 485
Total	734 446	144 501	878 947

S'y ajoutent les enseignants relevant des ministères de l'Agriculture et de celui chargé de la mer beaucoup moins nombreux, mais avec les mêmes missions, et pour l'essentiel les mêmes statuts, au nombre de 13 370, auxquels s'ajoutent environ 5 000 formateurs exerçant dans les Maisons Familiales et Rurales.

Le nombre des enseignants a connu une croissance ininterrompue depuis le début du siècle dernier, et jusqu'aux toutes dernières années. Le phénomène s'est accéléré à compter des années 1960 avec l'allongement de la scolarité obligatoire et a donné lieu à des recrutements massifs :

Enseignement public	Enseignants du primaire	Enseignants du secondaire
1900	159 000	10 000
1960	220 000	68 000
2007	321 000	413 000

Cette évolution s'est assortie de changements qualitatifs profonds : élévation du niveau de diplôme, féminisation, origines sociales de moins en moins « populaires ».

b) L'élévation du niveau de diplôme⁴

Cette élévation est particulièrement nette dans le premier degré. Jusqu'à la fin de la IV^{ème} République, les instituteurs étaient recrutés en fin de 3^{ème}. Le recrutement a été porté en 1959 au niveau du baccalauréat et, en 1991, à celui de la licence. Aujourd'hui, un quart des candidats aux concours est titulaire d'une maîtrise ; 8 % détiennent un diplôme de niveau bac+5.

Dans le second degré, la situation est plus contrastée. Au début du siècle dernier, n'exerçaient dans les lycées que des professeurs agrégés (6 500) auxquels s'ajoutaient des répétiteurs généralement licenciés et quelque 4 000 maîtres dans les écoles primaires supérieures et les écoles normales. Aujourd'hui, plus de 200 000 professeurs enseignent à près de deux millions de lycéens, dont 40 000 agrégés et plus de 150 000 professeurs de niveau certifié, parmi lesquels 50 000 professeurs de lycées professionnels.

Le niveau de qualification universitaire a considérablement augmenté. Globalement aujourd'hui 20 % des enseignants du second degré sont titulaires d'un diplôme de niveau bac+5 (47 % pour les seuls agrégés), avec cependant des différences sensibles selon les disciplines. Paradoxalement, l'écart entre les enseignants et les autres citoyens s'est réduit dans la mesure où le niveau de diplôme s'est aussi accru dans le reste de la société.

c) La féminisation progressive du corps enseignant

La féminisation s'est fortement accrue, en particulier dans le premier degré. Le mouvement a commencé dès la première moitié du XX^e siècle, puisqu'il y avait plus de 65 % de femmes parmi les instituteurs entre les deux guerres ; il s'est amplifié à partir des années 1950. Le taux est passé de 64,5 % en 1955, à 74 % en 1975, 78 % en 1994 et 82 % en 2007. Ce phénomène touche moins nettement le second degré : 49,6 % en 1955, 54 % en 1985, 57 % en 2007.

Dans le premier degré, la féminisation s'accroît encore puisque 84,4 % des admis au concours externe de professeur des écoles étaient des femmes en 2006. Elles constituent

⁴ Les chiffres cités sont extraits de notes d'information de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale (DEPP) (N°95-29, 02-33, 05.07, 05-20, 06-17 et 06.26.)

72 % des directeurs d'école⁵. On observe que le taux de féminisation croît en fonction inverse de l'âge des enfants : si en maternelle, on trouve très peu d'hommes, en CM2 il y a parité.

Les catégories d'enseignants, du début du XIX^{ème} siècle à aujourd'hui

Longtemps l'école communale et l'école primaire supérieure ont constitué le socle de la transmission du savoir pour la grande majorité des Français. Les lycées et collèges n'étaient accessibles qu'à un petit nombre d'enfants et d'adolescents, issus le plus souvent des catégories socioculturelles les plus favorisées. Au seuil des années 30, on comptait 4 millions d'élèves dans les écoles contre moins de 300 000 dans les collèges et lycées. C'est de cette dualité qu'était également issue la partition entre deux grandes catégories d'enseignants : les instituteurs, très nombreux, et les professeurs qui l'étaient beaucoup moins mais dont le prestige était grand et les conditions de sélection très exigeantes (agrégation).

Toutefois, l'enseignement secondaire a toujours été caractérisé par la multiplicité des catégories de personnel y intervenant à laquelle s'ajoutaient d'ailleurs la séparation des enseignements secondaires masculin et féminin et le clivage entre titulaires et non titulaires. Outre les professeurs des chaires de lycée, participaient également aux tâches d'enseignement les répétiteurs, les chargés de cours des lycées, les professeurs des collèges communaux, les professeurs des classes élémentaires des lycées, les professeurs adjoints. Ces distinctions ont été résorbées par l'extinction progressive des anciens statuts et surtout par la création du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), au début des années 50.

L'augmentation des effectifs scolarisés consécutive à l'allongement de la scolarité obligatoire et à la démocratisation de l'enseignement secondaire a ouvert une nouvelle brèche dans la recherche d'une plus grande homogénéité des corps enseignants du secondaire. Les adjoints d'enseignement, les maîtres auxiliaires et les professeurs d'enseignement général de collège sont apparus peu à peu pour répondre aux importants besoins de recrutement. La création du collège unique a contribué à accroître les tensions entre catégories de personnels dont les missions tendaient à s'homogénéiser sans que les différences de traitement et de reconnaissance professionnelle s'aplanissent.

La période postérieure à la seconde guerre mondiale fut ainsi marquée, comme celle qui la précéda, par une lente unification des différentes catégories d'enseignants du secondaire. Aujourd'hui, les professeurs certifiés et professeurs d'EPS constituent 64 % du total des enseignants du second degré public devant élèves. Les PLP, au statut voisin, sont 16 %, et les agrégés 13 %. Ensemble, ils constituent donc plus des 9/10^{ème} des enseignants du secondaire. Parallèlement, la création du corps des professeurs des écoles a résorbé les différences les plus marquantes entre les conditions enseignantes des deux degrés d'enseignement. Si quelques différences intercatégorielles demeurent, c'est néanmoins dans un climat apaisé et clarifié, sans équivalent dans l'histoire de l'éducation nationale, que s'exerce aujourd'hui la mission d'enseignement de la maternelle à la terminale.

⁵ Base Agape, MEN-DEPP, 2007

Dans le second degré, le taux de féminisation varie selon :

- l'âge : un peu plus élevé chez les jeunes de moins de 30 ans (61 %) ;
- le corps : plus fort chez les certifiés (60,6 %) que chez les agrégés (50,9 %) et les PLP (48,8 %) ;
- la discipline : les disciplines « littéraires » (lettres, langues vivantes, arts) et tertiaires des lycées attirent davantage de candidates⁶ ;
- le niveau d'enseignement : le collège est plus féminisé que le lycée.

La féminisation des corps enseignants peut s'expliquer par la possibilité d'y concilier plus facilement vie professionnelle et vie familiale.

La féminisation explique la part croissante du recours au temps partiel : 34 409 enseignants en 2005, 35 244 en 2006 et 37 135 à la rentrée 2007. Environ 12 % des femmes sont à temps partiel pour seulement 3 % des hommes⁷. Dans le premier degré le phénomène s'explique aussi par l'assouplissement de la réglementation⁸. Les personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé de l'éducation nationale connaissent également un taux de féminisation élevé : 85,5 % dans la filière administrative et 96,2 % dans la filière sociale et de santé.

Plusieurs interlocuteurs de la commission souhaiteraient que les autorités rectores aient le souci de veiller sinon à un équilibre désormais impossible de la représentation hommes-femmes, mais à éviter une féminisation totale dont on peut penser qu'elle donne une représentation partielle de la société aux élèves. La féminisation doit conduire les gestionnaires à être particulièrement attentifs aux évolutions de carrière à prévoir pour les intéressées, aux moments cruciaux de leur vie personnelle et professionnelle.

d) Un écart croissant des origines sociales des enseignants avec la structure de la société⁹

L'origine sociale des enseignants a beaucoup évolué : l'image de l'instituteur issu du monde rural et y retournant, après un passage à l'école normale, pour y enseigner durant toute une carrière, proche de ses élèves et de leurs parents, est révolue. Les enseignants, et particulièrement les femmes, sont aujourd'hui issus de milieux plus favorisés.

⁶ (76% en lettres et 96% dans le domaine technico-professionnel « EFS-Employé technique des collectivités ») contre 43% de femmes en physique-chimie en 2005)

⁷ soit globalement un peu moins de 10% des enseignants dans le second degré et un peu plus de 10% dans le premier degré.

⁸ la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites permet aux enseignants du premier degré d'exercer les fonctions à temps partiel à une quotité autre que le mi-temps.

⁹ Extraits notes d'information MEN-DEPP n°94.39, 95-29, 05.07 et 06.17

Dans le premier degré, l'origine sociale dominante des professeurs est passée des classes populaires aux classes moyennes. Le recrutement des professeurs des écoles, à partir des années 90, a accentué ce processus. Plus d'un quart des plus jeunes enseignants sont enfants de cadres supérieurs contre 16 % pour les plus âgés. Près de neuf enseignants sur dix sont des institutrices, dont les conjoints appartiennent souvent aux catégories de cadres supérieurs ou des professions intermédiaires. L'accès à la profession est de plus en plus tardif (30 % des candidats aux concours ont 30 ans et plus à partir de 1994).

Dans le second degré, un peu plus de la moitié des nouveaux enseignants sont enfants de cadres supérieurs ou de professions intermédiaires. Il y a toujours une corrélation entre le grade de l'enseignant et la position sociale des parents : 56 % des agrégés contre seulement 26 % des PLP ont un père cadre ou membre des professions intellectuelles supérieures.

Cette situation est renforcée par un phénomène de « reproduction » qui caractérise d'ailleurs aussi d'autres professions (médecins, avocats, notaires, etc.) : de nombreux enseignants ont ou bien ont eu un parent ou un grand-parent enseignant. La proportion est particulièrement importante chez les agrégés où elle avoisine les 50 % ainsi que chez les jeunes de moins de trente ans.

Le monde enseignant est donc principalement issu des catégories sociales moyennes ou supérieures. Dans le premier degré, les fils d'ouvriers représentent 19 % des enseignants, alors que les ouvriers constituent 36 % de la population française. Les fils de cadres supérieurs et de professions intermédiaires représentent 46 % des effectifs, alors que ces catégories ne représentent que 18 % de la population française.

Les origines sociales des enseignants se sont donc au fil des décennies en partie éloignées de celles de leurs élèves.

e) Une pyramide des âges qui a pour conséquence de forts départs à la retraite

Les pyramides des âges des enseignants sont très différentes entre premier et second degrés. Dans le premier degré, les différentes tranches d'âges sont équilibrées avec toutefois des enseignants un peu plus nombreux dans la tranche d'âges des 25-35 ans. Dans le second degré, les âges dominants se situent entre 30 et 40 ans et entre 55 et 60 ans. Les enseignants (1^{er} et 2^d degrés publics) de plus de 50 ans représentent, en 2007,

30,2 % du total tandis que les plus jeunes (moins de 30 ans) représentent 11,4 % du total. La moyenne d'âge est de 42 ans.

Si l'on compare la pyramide des âges des enseignants à celle des autres fonctionnaires de l'Etat de catégorie A, on observe qu'en 2005, date de la dernière enquête comparative, la part des jeunes de moins de 30 ans est deux fois plus importante chez les enseignants que chez les cadres A non enseignants (15,7 %) contre 7,6 %. La part des plus de 50 ans atteint en revanche 43,5 % chez les cadres A non enseignants (contre 30,5 % pour les enseignants)¹⁰, en raison de départs à la retraite plus tardifs.

Dans le secteur privé, à la même date, le pourcentage des moins de 30 ans est de 23 % et celui des plus de 50 ans de 21 %¹¹.

Pour la période 2008-2012, ce sont près de 135 000 enseignants qui devraient partir en retraite, soit une moyenne annuelle de 27 000 départs (29 300 en 2008, 25 000 en 2012), soit 40 % des départs de l'ensemble des titulaires civils de la fonction publique d'Etat estimés à 66 000 par an en 2008 et 2009, avant une décrue prévisible à partir de 2010¹². A ces flux s'ajoutent chaque année quelque 1 900 radiations, démissions ou décès, 1 200 changements de corps (personnels de direction, d'inspection, etc.). Ces départs définitifs représentent un volume annuel moyen d'environ 30 000 agents durant la période 2008-2012, en légère diminution par rapport à la période antérieure. Ils ont été de 30 600 en 2006 et de 32 500 en 2007. Il y a là une opportunité pour l'employeur public de renforcer l'adéquation entre ses besoins et ses ressources.

2) Les conditions de travail des enseignants ¹³

Dans les conditions de travail des enseignants, l'élément déterminant réside dans les conditions de service, c'est-à-dire les obligations liées à l'enseignement. Des données complémentaires sont apportées sur le contexte d'exercice, en particulier en zones difficiles, sur la réalité de la violence à l'école, ainsi que sur quelques aspects de l'action sociale, de l'hygiène et de la sécurité et de la santé.

¹⁰ Rapport annuel de la Fonction Publique, 2005.

¹¹ Source : enquête emploi en continu de l'INSEE, 2005.

¹² Projections réalisées pour le Conseil d'orientation des retraites, après prise en compte de la réforme des retraites de 2003

¹³ Source OCDE, Regard sur l'éducation, édition 2007

a) Un service défini en heures d'enseignement

Le service des enseignants du second degré est défini exclusivement en heures hebdomadaires d'enseignement, et non sur la base d'une durée de travail, régime en vigueur pour les autres salariés¹⁴. Ce dispositif est régi par des décrets de 1950¹⁵ plusieurs fois modifiés : pour les enseignements littéraires, scientifiques, technologiques et artistiques, les maxima de service sont fixés à 15 heures pour les agrégés et 18 heures pour les certifiés et les non agrégés. Les temps de préparation de cours et de correction de copies ne sont pas comptabilisés, pas plus que le temps de présence dans l'établissement.

En éducation physique et sportive, le service d'enseignement est 17 heures pour les professeurs agrégés, et 20 heures pour les professeurs d'éducation physique et sportive¹⁶. Les professeurs de lycées professionnels (PLP) ont un service de 18 heures d'enseignement, venant d'obligations fixées en 1950 entre 30 et 38 heures pour ce que l'on dénommait à l'époque les professeurs techniques et les professeurs techniques adjoints. De même, les services des professeurs des disciplines artistiques à l'origine de 17 et 20 heures, respectivement pour les agrégés et certifiés, ont été ramenés à 15 et 18 heures d'enseignement en 2002.

Une enquête menée en 2002 par le ministère de l'éducation nationale¹⁷ sur le temps et les conditions de travail des enseignants du **second degré** montre que **les heures de travail déclarées par les enseignants vont au-delà des obligations réglementaires de service**. Un enseignant à temps complet effectuerait en moyenne 39h47 de travail par semaine dont 20h27 hors enseignement face aux élèves, calculé sur une durée de 36 semaines. Des différences assez sensibles existent néanmoins selon les grades (le plus grand nombre d'heures serait effectué par les agrégés [41h02] et les PLP [40h04]), et selon les disciplines d'enseignement¹⁸. Les enseignants passeraient en moyenne 26h22 dans l'établissement. Près de 60 % des enseignants effectueraient en moyenne 1h26 supplémentaire par semaine, principalement sous la forme d'heures supplémentaires années (HSA).

¹⁴ Les problèmes inhérents à cette définition de l'obligation de service des enseignants seront développés dans la deuxième partie.

¹⁵ Décrets 50-581, 50-582 et 50-583 du 25 mai 1950

¹⁶ Auxquelles s'ajoutent 3 heures de sport scolaire dans le cadre des associations sportives d'établissement.

¹⁷ Enquête réalisée par la Direction de la Programmation et du Développement auprès de 806 enseignants du second degré. Il s'agissait d'une enquête effectuée sur une base déclarative.

¹⁸ Le nombre d'heures travaillées par semaine varierait de 42h55 pour les disciplines littéraires à une moyenne comprise entre 38 et 40 heures pour les disciplines scientifiques, technologiques et de langues vivantes, et 35h30 pour les autres disciplines. Les heures déclarées « hors enseignement » recouvrent la préparation des cours (7h40 en moyenne par semaine), les corrections de copies (6h10 avec une amplitude allant de 4h11 à 8h44 selon les grades), les relations avec les parents d'élèves (1h), le suivi des élèves (1h avec une amplitude allant de 0h37 à 1h49 selon les grades), la documentation (2h12). La concertation avec d'autres enseignants représenterait en moyenne 1h17 de travail.

Dans le premier degré, les instructions de 1923 fixaient à 30 heures l'horaire hebdomadaire des instituteurs. Cet horaire est resté inchangé jusqu'en 1969. Il a été ramené à 27 heures, par arrêté du 7 août 1969, libérant ainsi le samedi après midi, dans le cadre de l'organisation du tiers temps pédagogique et de la mise en place des disciplines d'éveil.

Actuellement le service hebdomadaire des instituteurs et des professeurs des écoles¹⁹ est composé de 26 heures d'enseignement et d'une heure hors du temps de présence devant les élèves²⁰. C'est une particularité par rapport au second degré puisque l'obligation de travail comporte un temps et des activités obligatoires autres que strictement d'enseignement. Ainsi, un temps de travail en équipe, de formation et de relation avec la communauté éducative, en particulier les parents, est explicitement prévu, activités qui apparaissent à la commission comme indissociables de l'acte d'enseigner lui-même. Dans un souci d'efficacité, ces activités sont annualisées.

Selon une enquête réalisée en 2000²¹, les professeurs du premier degré effectueraient en moyenne 42h18 de travail, dont environ 17h10 hors enseignement face aux élèves. Les enseignants de maternelle travailleraient 40h44, les enseignants de l'école élémentaire 43 heures. Parmi les activités hors enseignement, la préparation de la classe, la correction des devoirs et cahiers représenteraient environ 11h15 de travail, la concertation avec les collègues environ 2 heures, les rencontres et réunions avec les parents d'élèves près d'une heure, le reste du temps étant consacré à la formation, au soutien scolaire, à la surveillance des récréations.

Si l'on compare cette charge de travail à celle des enseignants des pays de l'OCDE, on constate qu'elle est plutôt plus forte pour les enseignants du premier degré et plus faible pour les enseignants du second degré.

En termes d'horaires annuels, les **enseignants du primaire** assurent en moyenne 800 heures devant leur classe dans les pays de l'OCDE. En France, ce temps d'enseignement est supérieur de près de 120 heures (+ 14 %). Dans **l'enseignement secondaire**, les enseignants effectuent en moyenne entre 650 et 700 heures de cours par an. La France est légèrement en dessous de cette fourchette.

En termes d'horaires hebdomadaires²², dans **l'enseignement primaire**, le nombre d'heures d'enseignement est de 23,8 heures effectives²³ en France, pour une obligation

¹⁹ cf. décret n°91-41 du 14 janvier 1991.

²⁰ Travaux au sein des équipes pédagogiques (18 H), conférences pédagogiques (12 H) et la tenue de conseils d'école obligatoires (6 H) soit 36 h par an

²¹ Enquête MEN-DPD 2000, Enquête auprès des professeurs des écoles.

²² Les comparaisons internationales sont établies sur la base de séquences de 55 minutes de cours.

²³ Pour une comparaison pertinente entre différents pays et dans la mesure où les régimes d'enseignement ne sont pas de même durée partout, l'unité de mesure retenue est celle de la durée réelle du face à face devant les élèves ; cette comptabilisation aboutit pour la

réglementaire de service de 26 heures. Notre pays, se situe en 4^{ème} position derrière l'Irlande (25,9h), l'Italie (25,1h) et Malte (25h). Dans dix pays, le temps de présence à l'école (TPE) hebdomadaire dépasse les 27h réglementaires existant en France. Deux d'entre eux n'imposent pas un horaire *hebdomadaire* d'enseignement, mais uniquement un temps de présence : au Royaume-Uni (hors Ecosse), les enseignants doivent 32,4h de présence hebdomadaire dans l'établissement ; en Suède, 35 heures.

Au collège, 21 pays européens sur 30 demandent à leurs enseignants un volume horaire hebdomadaire d'enseignement supérieur aux 16,5 h de la France. Le Royaume-Uni et la Suède demandent là aussi un temps de présence à l'école (TPE) respectivement de 32,5h et de 35h.

Au lycée général, 25 pays européens sur 30 ont un nombre d'heures hebdomadaires obligatoires d'enseignement supérieur aux 13,8 h effectives en France. Dans 8 pays s'y ajoute un temps de présence à l'école (TPE) compris entre 19h (Italie) et 35h (Portugal). La Finlande fixe une charge d'enseignement identique à celle de la France, mais s'y ajoute un temps de présence de 27h. La France est ainsi l'un des pays de l'Europe à demander le moins d'heures d'enseignement hebdomadaire et annuel aux enseignants du second degré.

b) Des contextes d'exercice très divers

Les conditions d'enseignement sont très différentes dans une école rurale à classe unique et dans une grosse école urbaine, dans un collège « ambition réussite » et dans un collège de quartier favorisé, dans un lycée d'enseignement général de centre ville et dans un lycée professionnel de banlieue. De plus, il existe des structures spéciales pour les élèves à besoins particuliers : élèves en difficulté, malades, handicapés ou non francophones. Il est donc important de disposer de quelques ordres de grandeur sur la variété des lieux et conditions d'enseignement pour refléter la réalité.

- **Une grande variété des écoles et des classes du premier degré**

Parmi les 55 000 écoles maternelles et élémentaires, les trois quarts ont moins de quatre classes et la moitié moins de trois classes (8 % des écoles, soit 4 400, ne comportent qu'une seule classe).

Plus de 75 % des écoles maternelles et 50 % des écoles élémentaires sont en zone urbaine. Les écoles situées en zone urbaine ont une taille deux à trois fois plus importante que celle

France à une durée hebdomadaire de service de 23,8 heures pour les professeurs des écoles ; ce chiffre est obtenu en multipliant le temps de chaque séquence d'enseignement (soit 55 minutes), par le nombre de séquences (soit 26 par semaine) ; on obtient au total 1430 minutes d'enseignement hebdomadaire, soit 23,8 heures. Pour les professeurs certifiés, le calcul est identique : 18 séquences de 55 minutes représentaient un temps d'enseignement par semaine de 990 minutes, soit 165 heures.

des écoles situées en zone rurale et le nombre d'élèves par classe y est aussi plus important. En 1999-2000, les écoles maternelles rurales accueillaient en moyenne 49,4 enfants par école contre 110,5 pour celles situées en zone urbaine. Les écoles élémentaires rurales accueillaient 57,8 élèves contre 177,9 dans les écoles urbaines.

Les écoles maternelles comptent généralement moins de classes que les écoles élémentaires, mais ont un effectif moyen d'élèves inscrits par classe plus important. Le taux d'absentéisme des plus jeunes élèves rétablit pour partie cet écart dans le nombre des inscrits.

Dans les écoles élémentaires publiques, on observe une baisse continue du nombre d'élèves par classe : 23,6 élèves en 1980-81 et 22,6 en 2006-2007. Le nombre moyen d'élèves par enseignant est supérieur à la moyenne de l'OCDE pour le préélémentaire (18,8 en France contre 14,8) et l'élémentaire (19,4 contre 16,9).

Les écoles maternelles et élémentaires classées en zone d'éducation prioritaire (ZEP) sont en général de taille plus importante que les autres. Un effort particulier a permis d'alléger l'effectif moyen des classes situées en éducation prioritaire, l'écart est de moins de 2 élèves par classe.

54 485 enseignants titulaires sont affectés dans une école classée ZEP ; 28 826 y exercent en qualité de remplaçants.

Dans certaines écoles primaires, est dispensé un enseignement relevant de l'adaptation et de l'intégration scolaires (AIS) :

- classes d'initiation pour les élèves de nationalité étrangère non francophones (17 600 élèves) ;
- classes d'intégration scolaire pour des élèves qui présentent un handicap physique, sensoriel ou mental, mais qui peuvent tirer profit d'une scolarité adaptée (39 700 élèves accueillis).

- **Des différenciations fortes entre établissements du second degré.**

Dans les 5 200 collèges publics, le nombre moyen d'élèves par division est passé de 26,5 en 1980-1981 à 23,3 en 2006-2007. Ce nombre est proche de la moyenne des pays de l'OCDE (24,1) et de celui des 19 pays de l'Union Européenne (22,8). Le nombre moyen d'élèves par enseignant est proche de la moyenne OCDE (14,1 en France contre 13,7). Dans les collèges de l'éducation prioritaire, le nombre d'élèves par division est plus faible de près de deux élèves. Les collèges accueillent en moyenne 518 élèves dans le public et 362

dans le privé ; leur taille peut varier de moins de 100 élèves (surtout dans le privé) à plus de 900. Une partie des collèges comprend des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), qui scolarisent plus de 100 000 élèves en 2006 en accueillant des élèves en grande difficulté scolaire et/ou sociale. Dans des collèges, des unités pédagogiques d'intégration (UPI), ouvertes aux élèves présentant des déficiences sensorielles ou motrices sont ouvertes.

Dans les 1 000 lycées professionnels publics, le nombre moyen d'élèves par division, dans la même période 1980-2007, est passé de 23,2 à 19,7 et **dans les 1 500 lycées d'enseignement général et technologique** de 30,2 à 27. Les dédoublements de classe et les options conduisent à réduire pour certaines disciplines l'enseignement devant la classe entière. Ainsi, en lycée professionnel, 17 % des enseignements se font devant des groupes inférieurs à 10 élèves. Le nombre moyen d'élèves par enseignant est nettement en-dessous de la moyenne de l'OCDE (10,3 en France contre 12,7) pour le lycée général.

L'effectif moyen d'élèves des lycées d'enseignement général et technologique est plus de deux fois supérieur à celui des lycées professionnels (LP). La taille des lycées professionnels varie de moins de 100 élèves, surtout dans le privé, à plus de 900 alors que plus de la moitié des lycées d'enseignement général et technologique publics scolarisent plus de 900 élèves et près d'un quart plus de 1 500 élèves. Une part significative des lycées est polyvalente. Les trois quarts des effectifs sont scolarisés en enseignement général et technologique et un quart en enseignement professionnel.

Une partie des lycées accueille des filières de l'enseignement supérieur : sections de techniciens supérieurs (près de 1 300 dans le secteur public) et classes préparatoires aux grandes écoles (près de 340 dans le secteur public en 2002).

47 306 enseignants titulaires sont affectés dans des établissements du second degré classés ZEP, 38 338 y sont affectés en remplacement.

Environ **8 % des enseignants** sont affectés en **temps partagé entre plusieurs établissements du second degré**. Aux termes de dispositions largement obsolètes qui datent de 1950, l'affectation est possible jusque dans trois établissements différents avec dans ce cas une réduction du temps d'enseignement de 2 heures maximum. Ces dispositions gagneraient à être actualisées, en particulier pour ce qui est du découpage entre collectivités, et harmonisées entre les différents personnels concernés. Il n'est pas non plus certain qu'il faille raisonner en termes de réduction de service, mais plutôt en attribuant une indemnité pour ceux qui exercent dans ces conditions particulières.

101 791 enseignants sont affectés en zone prioritaire : 54 485 dans les écoles primaires, 47 306 dans les établissements du second degré.

Les dispositifs de remplacement

Dans le premier degré, 27 200 enseignants sont affectés au remplacement, ce qui représente un potentiel de remplacement de plus de 8 %. Ils interviennent soit sur une zone d'intervention localisée (ZIL) dans le cadre d'une circonscription du 1^{er} degré, prioritairement pour des remplacements de courte durée, soit en brigade, dans le cadre du département, pour assurer prioritairement des remplacements longs. Ils bénéficient pour l'exercice de ces missions d'une indemnité spéciale de remplacement qui mobilise 80 millions d'euros en 2006. Ces fonctions ne sont pas obligatoirement exercées par de jeunes enseignants, car elles peuvent être rémunératrices et sont donc recherchées, notamment dans les zones urbaines. La diversité des situations d'enseignement inhérente à ces fonctions donne une bonne expérience à ceux qui les pratiquent. Elles ne sont pas faciles cependant à assumer quand par exemple un débutant effectue son service dans 3 voire 4 écoles pour remplacer un directeur d'école déchargé de sa classe pendant une journée.

Dans le second degré, environ 17 000 enseignants titulaires se consacrent à des missions de remplacement et sont affectés à cette fin dans l'une des 120 zones de remplacement des académies. L'étendue des zones est variable suivant l'académie et suivant la discipline. Ceci représente un potentiel de remplacement d'un peu plus de 4 %, insuffisant pour assurer tous les remplacements. C'est pourquoi des non-titulaires sont également recrutés pour cela. Les fonctions de remplaçants sont moins recherchées dans le second degré que dans le premier. Souvent les jeunes enseignants débutent leur carrière par cette mission. C'est aussi le cas d'enseignants plus chevronnés qui se trouvent de plus en plus dans cette situation quand ils intègrent une académie très recherchée. Dans les disciplines où le nombre de remplaçants est trop important, ceux-ci sont conduits, en application des textes, à enseigner la moitié de leur service dans une autre discipline conforme à leur compétence et à leur goût. Les enseignants affectés aux fonctions de remplacement souhaitent le plus rapidement possible trouver un poste en établissement, qu'ils obtiennent en moyenne au bout de 3 ou 4 ans.

c) Une confrontation à des actes de violence

La commission a pris connaissance des données relatives aux actes de violences dans les écoles et les établissements. Elle se borne à les reproduire avec deux commentaires :

- ces comportements d'agressivité ou de rejet posent le problème général de l'humanisation des rapports sociaux qui trouvent à l'école une caisse de résonance particulière ;
- pour l'Éducation nationale, l'une des priorités est certainement de préparer les enseignants à ces situations de violence et à les accompagner, pour pallier un sentiment d'impuissance.

Depuis la rentrée scolaire 2007, le ministère de l'Éducation nationale ne recense, au niveau national, que les « actes graves » de violence, dont la qualification pénale est évidente ou qui ont fait l'objet d'un signalement aux services compétents, ou encore qui ont eu un retentissement important dans la communauté scolaire.

Selon la méthode utilisée précédemment, non circonscrite aux « actes graves », 82 000 incidents étaient recensés dans le second degré en 2005-2006 contre 80 000 en 2004-2005 et 72 000 en 2002-2003. Les lycées professionnels étaient sensiblement plus exposés que les collèges.

Dans le premier degré, le nombre de signalements était en baisse de 4 % en 2005-2006 par rapport à l'année précédente (4160 incidents recensés en 2004-2005). 80 % des signalements provenaient des écoles élémentaires et 20 % des écoles maternelles. Contrairement à ce qui se passait dans le second degré, les familles d'élèves représentaient une part importante des auteurs (30 % des actes signalés contre 1 % au collège).

d) Un déficit en matière d'action sociale, d'hygiène et de sécurité

Au sein de la fonction publique, les personnels enseignants sont les parents pauvres en matière de moyens consacrés à l'action sociale, l'hygiène, la sécurité et la prévention, si l'on rapporte ces moyens au nombre de personnes intéressées. Ce relatif désengagement de l'employeur public est sans doute lié à l'importance quantitative de la population concernée, mais également au dynamisme des œuvres mutualistes à l'intérieur du monde enseignant, ce qui a pu conduire l'employeur public à s'en remettre à l'efficacité de ces œuvres.

- **Action sociale**

Selon les données 2006 émanant de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), les dépenses consacrées à l'action sociale rapportées au nombre d'agents vont de 1 097 euros par agent (ministère de la Défense) à 27 euros par agent (ministère de l'Agriculture). Le ministère de l'Éducation nationale consacre environ 45 euros par agent²⁴ à l'action sociale ; la part importante des agents de catégorie A qui ne sont pas prioritaires en matière d'action sociale, ne peut suffire à expliquer ce faible niveau.

²⁴ Les dépenses d'action sociale par agent en 2006 sont de 729 euros pour le ministère des finances, et de 333 euros par an pour le ministère de l'intérieur

Dans la politique d'action sociale du ministère de l'éducation, la commission a été plus particulièrement intéressée par les dispositifs d'aide au logement²⁵. Elle a relevé que les crédits consacrés par le ministère au dispositif d'aide à l'installation des personnels affectés en établissement difficile, en vigueur depuis décembre 1999, ont baissé de 2003 à 2006, tandis que le nombre de bénéficiaires est passé de 6 018 agents en 2003 à 2 498 en 2006 sans que des justifications ne puissent être données. Les crédits sont consommés pour plus de la moitié par les trois académies dites « d'accueil » : Créteil, Lille et Versailles.

Les actions relatives à l'aide au logement des agents en début de carrière continuent d'être une des priorités de la lettre de cadrage relative à la politique d'action sociale du ministère pour la période 2006-2007, mais la commission ne peut que constater que le nombre de bénéficiaires et le montant de l'aide ne constituent pas une réponse suffisante au problème du logement des jeunes enseignants (notamment ceux qui sont affectés en région parisienne).

- **Hygiène, sécurité et santé au travail**

En matière d'hygiène, de sécurité et de santé au travail, le ministère de l'éducation nationale n'assure pas ses responsabilités de type prévention. Réglementairement, les visites médicales annuelles obligatoires concernent les agents soumis à une surveillance particulière : les personnes en situation de handicap, les femmes enceintes, les agents réintégrés après un congé de longue maladie ou de longue durée ou souffrant de pathologies particulières, les agents exposés aux risques professionnels. Pour les autres personnels, une visite médicale doit intervenir au moins tous les 5 ans.

Au motif avancé de l'insuffisance des effectifs de médecins de prévention, le ministère ne fait pas face à ses obligations réglementaires²⁶. La prise en compte des risques professionnels des personnels demeure insuffisante malgré les efforts réalisés ces dernières années, notamment sur la question de l'amiante. Seulement 10 % des établissements publics locaux d'enseignement ont établi le document unique des résultats d'évaluation des risques professionnels, obligatoire depuis 2002.

Néanmoins, un réseau d'inspecteurs hygiène et sécurité et un réseau d'agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) ont pu être mis en place (un

²⁵ Il existe aujourd'hui trois dispositifs d'aide au logement :

- le premier est interministériel : l'aide à l'installation des personnels (AIP) bénéficie aux agents qui à l'occasion de leur 1ère installation ont été contraints de s'éloigner de 70 km de leur domicile. Son montant est de 700 € (pour l'Ile de France et Provence-Alpes Côte d'Azur) ou de 300 € (pour les autres régions).

- le deuxième est ministériel : il s'agit d'une aide qui entre dans le cadre du dispositif décidé par le comité interministériel à la ville (CIV). Elle concerne les personnels affectés dans les établissements des zones sensibles. Son montant est plafonné à 700 € (pas d'exigence de distance d'éloignement spécifique).

- le troisième est académique et constitue une forme d'actions sociales d'initiative académique (ASIA) : il s'agit d'une aide à l'installation en cas de mutation. Son montant est variable selon les académies.

²⁶ Les effectifs actuels sont de 49,9 emplois à temps plein pour les 30 académies, et les recteurs rencontrent des difficultés pour recruter et conserver des médecins titulaires.

inspecteur par académie et plus de 6 000 ACO dans les EPLE). Cela témoigne d'une volonté de remédier à une situation critiquable.

e) Un suivi mieux assuré des enseignants en difficulté

La gestion du suivi des enseignants en difficultés est capitale. Elle est évoquée dans le chapitre consacré à la gestion des enseignants. Il faut rappeler ici qu'un dispositif réglementaire nouveau et spécifique a été institué en 2007 par un décret du 27 avril 2007 ; il prévoit un ensemble de mesures graduées en faveur des enseignants des premier et second degrés ainsi que des personnels d'éducation et d'orientation qui, suite à une altération de leur état de santé, sont confrontés à des difficultés professionnelles. Il a pour objectif d'accompagner ces personnels dans une démarche de retour à l'emploi. Il peut contribuer à la reprise des fonctions initiales de l'agent ou contribuer à favoriser les reclassements. A la rentrée 2007, ce sont environ 2 700 enseignants des premier et second degrés qui ont pu bénéficier de ces nouveaux dispositifs.

f) Un absentéisme limité

D'une enquête réalisée en 2003 par le médecin conseiller technique des services centraux du ministère de l'éducation nationale sur les absences pour maladie des agents de l'éducation nationale, il ressort que parmi les enseignants le nombre moyen de jours de congés s'élève à 12,02 jours par an et par agent, hors congés de maternité et d'adoption. Le rapport annuel de la fonction publique 2006-2007 confirme ce **relativement faible niveau d'absence des enseignants** : ainsi le nombre moyen de jours d'arrêt pour tous types de congés par agent en 2003 s'élève à 11 jours pour les enseignants (chiffre calculé sur 36 semaines), 13 jours pour les non enseignants du ministère de l'éducation, 16 jours pour les agents de la Défense, 12 pour ceux de l'économie et des finances, et 15 pour ceux de la justice.²⁷

²⁷ Pour les congés ordinaires de maladie, l'indicateur théorique du nombre de jours d'arrêt est de 6 jours pour les enseignants, de 7 pour les non enseignants du ministère de l'Éducation, de 10 pour les agents de la Défense, de 8 pour les agents de l'Économie et des finances, et de 10 pour ceux de la justice.

3) La vie professionnelle des enseignants

a) Quelques données générales²⁸

La motivation des enseignants pour ce métier est forte. Cette motivation est multiple : attrait pour l'enseignement ou pour une discipline ou encore pour la transmission du savoir, goût du contact avec les élèves, autonomie d'organisation, sans oublier une forme d'altruisme. Les études montrent que cet intérêt ne se dément pas et que l'on trouve toujours autour de 30 % des étudiants exprimant leur goût pour les carrières de l'enseignement. Cette motivation se forme d'ailleurs assez tôt puisqu'elle se manifeste dans les intentions au cours des deux premières années d'études universitaires.

Un sondage récent réalisé dans le cadre des travaux de la commission apprend que 63 % des enseignants exercent ce métier par vocation, contre 59 % en 1972, et que 68 % n'aimeraient pas en changer. Une enquête de 2007 ajoute que 43 % des enseignants du 1^{er} degré et 40 % des enseignants du second « recommenceraient sûrement la même chose » ; ils étaient 44 % en 1972.

L'âge de la première prise de fonctions s'est accru au fil du temps. Ce phénomène s'explique par l'augmentation de la durée des études et l'élévation continue du niveau de diplômes nécessaires pour se présenter aux concours. L'entrée dans la carrière est passée de moins de 20 ans en 1977 à 21 ans en 1989 et 25 ans en 2007. D'autre part, l'âge d'entrée en fonctions devient quasiment identique pour le premier et le second degrés, signe que le corps enseignant tend à s'unifier.

Dans le premier degré, les candidats (plutôt des femmes) se présentent désormais en assez grand nombre après l'âge de 30 ans au concours de professeur des écoles (30 % des candidats en 2005).

En revanche, dans le second degré, les femmes débute plus tôt que les hommes et avant 30 ans pour près de 90 % d'entre elles. En 1993, 30 % des lauréats du CAPES, parmi lesquels les femmes prédominent, avaient moins de 25 ans. A l'opposé, plus d'un tiers des lauréats du CAPET et 44 % des professeurs de lycée professionnel (PLP) avaient 30 ans ou plus. Les enseignants des disciplines technologiques présentent toujours, à la sortie des IUFM, la moyenne d'âge la plus élevée.

²⁸ Extrait notes d'informations MEN-DEPP n° 91-19, 94-39, 05-20.

Le nombre d'enseignants ayant une expérience professionnelle antérieure est significatif. Plus d'un enseignant recruté sur quatre a exercé une activité professionnelle antérieure avant de se présenter aux concours, et pour environ la moitié d'entre eux dans le secteur privé. Avant d'enseigner, 26 % des enseignants déclarent, en effet, avoir exercé une activité professionnelle d'une durée moyenne de cinq ans : 43 % des enseignants du premier degré ont été salariés dans le secteur privé contre 50 % pour les enseignants du second degré, 16 % salariés dans le public, 15 % surveillants ou maîtres d'externat et 6 % aides éducateurs. Les femmes ont été plus souvent que les hommes, salariées dans le privé (46 % contre 33 %) quand ceux-ci étaient plus souvent surveillants d'externat ou maîtres d'internat (23 % contre 13 %). Il n'est pas sûr que ce type de parcours perdure, les enseignants plus jeunes déclarant moins souvent que leurs aînés une expérience professionnelle antérieure.

La durée de la vie professionnelle des enseignants des premier et second degrés est en moyenne inférieure à la durée de cotisation exigée pour avoir un taux plein de pension. L'âge moyen de départ à la retraite d'un enseignant du premier degré est de 56 ans à la suite d'une carrière qui a duré en moyenne près de 36 ans. L'âge moyen de départ à la retraite d'un enseignant du second degré est de 60 ans à la suite d'une carrière qui a duré en moyenne près de 37 ans. Les enseignants quittant leurs fonctions continuent donc de préférer le temps (partir dès que possible) au taux (au prix d'un taux de pension éventuellement pas maximum). Il n'est pas sûr que ce comportement se poursuive quand les modifications récentes des conditions de retraite auront produit leur plein effet.

Ces carrières « incomplètes » se traduisent également par le fait que tous les enseignants n'atteignent pas en fin de carrière le sommet indiciaire de leur corps, avec des différences parfois significatives (Cf. Annexe 5).

b) Le recrutement et la formation initiale

Les enseignants titulaires des premier et second degrés sont recrutés par concours. Pour le premier degré, le recrutement s'opère dans un seul corps, celui des professeurs des écoles, créé en 1990, par le concours de recrutement de professeur des écoles (CRPE). Pour le second degré, il existe cinq concours d'accès aux différents corps des personnels enseignants : agrégation, certificat d'aptitude au professorat du second degré (CAPES),

certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique (CAPET), concours d'accès au corps des professeurs de lycée professionnel (CAPLP), certificat au professorat d'éducation physique et sportive (CAPEPS). A côté de la voie traditionnelle du concours externe, il existe deux autres voies de recrutement par concours : les concours internes et les troisièmes concours.

Pour l'enseignement privé sous contrat, le recrutement se fait également par concours. Pour le premier degré, les candidats passent les concours de recrutement de professeur des écoles (CRPE) ; pour le second degré, ils préparent le certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignant dans les établissements d'enseignement privé (CAFEP), suivant les mêmes modalités que le CAPES. Toutefois, à la différence des concours de recrutement de l'enseignement public, qui ouvrent droit à un poste, la délivrance du CAFEP, à l'issue de l'année de formation, donne lieu à une inscription sur une liste d'aptitude. Ce système a conduit les établissements catholiques à organiser une sorte de « préaccord collégial » qui garantit à l'avance aux candidats, après passage devant une commission, qu'ils obtiendront une nomination en cas de réussite au concours.

L'organisation des concours requiert de gros moyens : 10 000 membres de jurys pour 300 000 candidats, 420 000 copies à corriger. Le coût annuel total est de l'ordre de 38 millions d'euros.

Les modalités actuelles du recrutement par concours permettent de répondre aux besoins du système éducatif en termes quantitatifs. Tous les postes sont pourvus, et plus de 6 candidats se présentent en moyenne²⁹ par poste mis aux concours externes des premier et second degrés. Les taux de sélectivité des concours externes de recrutement d'enseignants³⁰ du public se situent en moyenne autour de 15 % avec de fortes variations : 3 % au CAPES de philosophie, 6 % aux agrégations de philosophie et d'histoire, 8 % au CAPES de SES, 20 % au CRPE, 25 % aux CAPES de lettres modernes ou de mathématiques, plus de 30 % au CAPES de lettres classiques (170 reçus pour 510 présents) ou pour certains concours très étroits du CAPLP (17 reçus pour 57 présents à la section bois).

Dans l'enseignement privé sous contrat, six candidats se présentent par poste, et pourtant seulement 70 % des postes sont pourvus. L'attractivité du métier d'enseignant reste donc forte.

En termes qualitatifs, les recrutements répondent insuffisamment aux exigences nouvelles de diversification et d'ouverture : libre circulation des enseignants dans l'Union européenne,

²⁹ 9 présents par poste en moyenne à l'agrégation externe, 5 au CAPES, 11 au CAPEPS, 8 au CAPET et au CAPLP, 4,7 au CRPE.

³⁰ Le taux de sélectivité correspond au pourcentage des présents qui sont reçus.

besoins en personnels à profils spéciaux ou à compétences particulières, nécessité de rapprocher les profils des enseignants de la diversité de la société française.

Les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), qui se sont substitués aux écoles normales³¹ pour la formation des enseignants du premier degré et aux centres pédagogiques régionaux pour ceux du second degré, ont la responsabilité de la formation initiale des enseignants. La formation en IUFM est définie comme une formation professionnelle en deux ans, mais le concours a lieu entre les deux années. Pour les étudiants sélectionnés en IUFM, la première année est orientée vers la préparation du concours (CRPE, CAPES, CAPEPS, CAPLP, CAPET), mais une fraction importante des lauréats du concours le sont comme candidats libres, directement issus de l'université (près de la moitié pour les professeurs des écoles) ; la deuxième année est centrée sur l'apprentissage du métier. Les maîtres de l'enseignement privé sous contrat sont formés dans leur grande majorité dans des centres de formation pédagogique (CFP) privés ayant conclu une convention avec l'État. La formation est calquée sur celle des IUFM.

Dans leur ensemble, les personnes auditionnées par la commission ont constaté l'insuffisance de la formation professionnelle des enseignants français. Les reproches visent les carences de la préparation à la pratique du métier, les excès de la formation théorique en sciences de l'éducation, et les faiblesses de l'articulation entre la théorie et la pratique. Les critiques portent également sur la préparation insuffisante des stages et sur le manque d'accompagnement en début de carrière. Une formation en alternance qui résolve les tensions entre formation disciplinaire et formation professionnelle, entre formation théorique et formation pratique, entre formation didactique et formation pédagogique, est généralement souhaitée. Les organisations syndicales demandent que la formation universitaire soit renforcée et que les recrutements s'opèrent au niveau du Master. Ils soutiennent la formation en alternance à condition que les stagiaires n'aient pas la responsabilité personnelle d'une classe et soient toujours encadrés.

Quinze ans après la création des IUFM, qui avaient pour objectif de renforcer la formation des enseignants, mais qui n'ont pas, de l'avis général, atteint cet objectif leur intégration dans les universités est, dans l'ensemble, considérée comme une occasion à saisir.

L'intégration des IUFM dans les universités et l'inscription de l'enseignement supérieur dans le cursus universitaire européen (Licence, Master, Doctorat) pourraient remettre en question le recrutement actuel des enseignants au niveau bac+3 ainsi que la place du concours.

³¹ L'article 17 de la loi d'orientation sur l'éducation (n°89-486 du 10 juillet 1989) institue la création des IUFM.

Les non titulaires dans le second degré

Il n'y a pas de non titulaires dans le premier degré. Dans le second degré certains postes peuvent rester vacants après mouvement des personnels titulaires. Dans ce cas, il est fait appel à des agents non titulaires. Les modalités de recrutement de ces personnels, par dérogation au principe d'occupation des emplois par des fonctionnaires, sont fixées par la loi n° 84-616 du 11 janvier 1984 et l'article L.932-2 du Code de l'éducation. En juin 2007, on comptait 2 600 maîtres-auxiliaires et 12 000 contractuels. S'il est indéniable qu'une programmation des recrutements de titulaires est indispensable, divers éléments conduisent au recrutement de non-titulaires :

- des recrutements de titulaires opérés deux ans avant la prise de fonctions qui conduisent au recrutement de non titulaires à la rentrée pour tenir compte du contexte budgétaire et démographique ;
- le manque de candidats aux concours notamment dans l'enseignement professionnel ;
- le nombre de spécialités enseignées (357 spécialités dans 8 000 établissements) ;
- l'évolution constante de la carte des formations offertes ;
- le manque conjoncturel de titulaires pour faire face aux suppléances.

Les agents ainsi recrutés aspirent légitimement à devenir titulaires. Ils peuvent pour cela passer les concours habituels de l'éducation nationale, externes et surtout internes, après quelques années de service. Ils ont pu bénéficier à plusieurs reprises de concours réservés, c'est-à-dire de concours ouverts exclusivement à leur profit. Au total, 25 038 non titulaires enseignants ont intégré un corps de personnels enseignants du 2nd degré que ce soit par les concours réservés, les examens professionnels ou les autres concours, au cours des dernières années.

Tous ne réussissent pas ou quelquefois n'en font pas l'effort ; et ils peuvent pour autant continuer à compter parmi les enseignants auxquels l'éducation nationale fait appel. La commission est consciente du problème et de ce que parmi les intéressés nombreux ont les aptitudes pour être enseignants. **La commission recommande au ministère de l'éducation nationale d'engager une discussion avec les partenaires sociaux sur un nouveau cadre pour les non titulaires enseignants avec trois objectifs :**

- procéder à un toilettage juridique de textes datant respectivement de 43 ans (MA), 24 ans (contractuels) et 16 ans (vacataires), qui induisent des situations hétéroclites en matière de droits sociaux et de rémunération ;
- limiter la durée totale des contrats conformément à la loi du 25 Juillet 2005 à deux fois trois ans.
- faciliter par une aide à la formation aux concours internes, l'intégration comme titulaires de ceux qui le souhaitent ;
- assurer un suivi attentif des agents, pour qu'ils n'aient pas le sentiment d'être délaissés.

c) La mobilité géographique et professionnelle

■ La mobilité géographique

La mobilité des enseignants du second degré se caractérise par un phénomène d'hypermobilité en début de carrière, suivi par une extrême stabilité dès lors qu'après plusieurs affectations plus ou moins désirées, l'enseignant est parvenu, au fil des mutations, à rejoindre l'académie ou l'établissement de ses souhaits.

Les enseignants du premier degré, recrutés localement dans les départements où ils seront ensuite affectés, sont moins touchés par ce phénomène, même si le nombre de mutations en début de carrière commence aussi à se multiplier. Ainsi plus du quart des enseignants du département de la Seine-Saint-Denis demandent chaque année un changement de département.

Un peu moins de 5 % de l'ensemble des professeurs du premier degré ont ainsi, en 2006, demandé une mutation pour un autre département (2 % l'ont obtenue) tandis que dans le second degré, 15 % avaient globalement exprimé leur souhait de muter (8 % ont obtenu une mutation). On rappellera que dans l'ensemble de la Fonction publique, le chiffre moyen des mutations internes annuelles est de l'ordre de 6 à 7 %.

Trois quarts des professeurs du second degré candidats à la mutation ont moins de cinq ans d'ancienneté dans leur poste. Ils exercent généralement dans les académies jugées difficiles comme Créteil ou Versailles qui accueillent plus de 3 000 enseignants du second degré en première affectation chaque année. Ces académies renouvellent chaque année jusqu'à 10 % de leurs enseignants. Au bout de sept ans, deux tiers des enseignants affectés en premier ressort dans ces académies en sont repartis. Ils obtiennent l'académie et un établissement de leur choix en moyenne en un peu plus de deux mutations et très généralement avant 40 ans dans les disciplines comptant le plus grand nombre d'enseignants³². Ils ne sont ensuite plus guère mobiles.

La mobilité enseignante est aussi largement conditionnée par le profil social et culturel des établissements et ce d'autant plus qu'on observe un accroissement d'une forme de ségrégation entre établissements. Les enquêtes montrent que, dans le primaire, les écoles implantées en « milieu rural profond » et les écoles urbaines très défavorisées, qui constituent des points de passage obligés pour les jeunes professeurs des écoles, sont évitées dès que possible. Ce phénomène étant encore plus fort dans le secondaire avec le contournement très important des collèges défavorisés après les premières affectations et l'attrait qu'exercent plus tard dans la carrière les lycées de centre-ville.

Si les changements demeurent ainsi souvent motivés par le désir de fuir des publics « difficiles », une partie des jeunes enseignants affichent cependant de plus en plus leur conviction que, sous certaines conditions, les établissements dits « difficiles » peuvent constituer des laboratoires permettant d'apprendre à maîtriser toutes les dimensions de leur métier. Ils sont, d'autre part, de plus en plus nombreux à penser que l'on peut se construire

³² Le délai est plus long dans la moitié des 357 spécialités enseignées dans le second degré regroupant chacune au plus une centaine d'enseignants par académie.

une « carrière horizontale » en variant les profils d'établissements pour acquérir de nouvelles compétences.

■ La mobilité professionnelle

Les enseignants ne veulent pas forcément changer de métier ; ils se formalisent même lorsqu'on en évoque l'idée et insistent sur le fait que leur métier est un métier que l'on peut exercer toute une vie. Individuellement, pourtant, ils reconnaissent nourrir des inquiétudes à l'idée de l'exercer toute une vie.

Aujourd'hui, les seules perspectives claires qu'ils connaissent sont celles ouvertes au sein de l'Education nationale qui peuvent prendre la forme :

- d'une mobilité fonctionnelle ;
- d'une promotion interne, que permet une promotion professionnelle ;
- d'un accès à des postes de débouchés.

1. **La mobilité fonctionnelle** consiste à exercer d'autres missions ou tâches d'enseignement sans rompre le lien avec son corps d'origine : dans le premier degré, par exemple, en devenant professeur spécialisé, conseiller pédagogique ou directeur d'école ; dans le second degré en exerçant les fonctions de chef de travaux ; en formation continue, dans les IUFM.

Dans le premier degré, elle peut aussi s'exercer au fil de la carrière, entre les cycles d'enseignement. Ainsi, tous les niveaux d'enseignement ne sont de fait pas équivalents. Les niveaux « supérieurs » de la maternelle comme de l'école élémentaire (grande section de maternelle et CM2) sont les plus recherchés et sont ceux que les enseignants les plus anciens s'appliquent à rejoindre au cours de leur carrière, délaissant aux plus jeunes les cours préparatoires et les petites sections de maternelle. 40 % des enseignants du premier degré avaient ainsi changé de niveau d'enseignement en cinq ans si l'on en croit la dernière enquête disponible sur ce sujet³³.

Certains enseignants se spécialisent (7 500) et n'ont plus la responsabilité d'une classe à l'année. Ils sont chargés, soit d'interventions particulières auprès des élèves, soit de conseil et de soutien à leurs collègues ou encore, plus récemment, ils peuvent être « référents » pour organiser la scolarisation des élèves handicapés. D'autres enseignent à l'étranger (5 000) dans le réseau de l'agence pour l'enseignement

³³ Extrait note d'information 94-29

français à l'étranger (AEFE), à des élèves de collège (9 800) dans des sections professionnelles (SEGPA), dans des établissements pénitentiaires, à des adultes (250) ou encore à leurs jeunes collègues en IUFM (600). Les enseignants du premier degré peuvent également occuper les fonctions de direction de l'une des quelque 55 000 écoles. La possibilité d'une nomination dans des fonctions de conseiller pédagogique (ils sont 5 000) leur est également ouverte, comme celle de « référent » pour organiser la scolarisation des élèves handicapés. La particularité de ces missions est qu'elles sont exercées alors que l'enseignant reste membre d'un des corps de professeurs du premier degré. Comptabilisées, elles représentent 14 % du total des professeurs du premier degré.

Dans le second degré, la mobilité fonctionnelle se pratique parfois entre types d'établissements (en passant par exemple du collège au lycée ou vice versa), sans incidence sur la carrière. Elle peut aussi se concrétiser sur le plan institutionnel par une affectation dans l'enseignement supérieur (c'est le cas pour 10 000 professeurs certifiés et agrégés) ou l'affectation dans l'enseignement post-baccalauréat en lycée, classes préparatoires et sections de techniciens supérieurs (environ 20 000 enseignants concernés). 6 000 enseignants du second degré sont en outre détachés dans des fonctions d'enseignement dans le réseau de l'AEFE ou dans d'autres ministères. Comptabilisées, toutes ces mobilités fonctionnelles représentent 10 % du total des professeurs du second degré.

2. **La promotion interne** a pour effet de changer de niveau ou de type d'enseignement, en changeant de corps enseignant. Elle repose sur la réussite à un concours (interne ou externe) ou sur la promotion par liste d'aptitude. En 2007, 347 certifiés sont ainsi devenus, sur liste d'aptitude, agrégés, 139 titulaires d'autres corps sont devenus certifiés et 21 chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive (EPS) sont devenus professeurs d'EPS. Ces promotions ne s'accompagnent que très rarement d'un changement d'affectation, contrairement à ce qui se pratique souvent dans la Fonction publique.
3. **L'accès à des postes de débouchés** consiste à quitter l'enseignement pour des postes de responsabilité comme ceux de chef d'établissement ou d'inspecteur du premier ou du second degré. Ce changement de corps dans le second degré peut être désormais un « voyage » statutaire « à risques » si l'enseignant se ravisant veut faire marche arrière : il lui faudrait alors, en théorie, se présenter à nouveau aux concours de recrutement d'enseignants. Dans la pratique, des détachements sont néanmoins acceptés pour ceux qui estiment ou dont on estime qu'ils se sont trompés de voie, avec

une possible (ré)intégration ultérieure. Avant la création du corps des personnels de direction, les emplois de direction étaient uniquement des emplois fonctionnels sur lesquels l'enseignant était affecté en position de détachement. Cette possibilité existe toujours et est utilisée à la marge. Il y a aujourd'hui 99 enseignants détachés dans le corps des personnels de direction. Environ 900 postes de chefs d'établissement sont offerts aux concours chaque année (12 % sont pris par des enseignants du premier degré), 115 postes d'inspecteurs du second degré et 135 postes d'inspecteurs du premier degré. La moyenne d'âge élevée de ces personnels devrait conduire à un accroissement de ces débouchés.

Hors éducation nationale, les perspectives restent limitées. Plus de 3 000 enseignants du second degré³⁴ sont néanmoins détachés sur des fonctions non enseignantes, dont près de 500 dans d'autres ministères, différentes collectivités territoriales, dans les autres fonctions publiques ou dans le secteur privé.

Les enseignants ont aussi accès aux concours internes organisés dans l'ensemble de la fonction publique d'Etat. Chaque année, un certain nombre d'enseignants réussissent le concours interne de l'Ecole nationale d'administration. Par ailleurs, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu un dispositif spécial d'accès des enseignants aux corps des trois fonctions publiques, dit de « seconde carrière ». L'ensemble de ces opportunités et dispositifs demeure cependant à la fois mal connus et peu pratiqués pour des raisons d'ordre :

- culturel car ces changements sont lourds ;
- professionnel car la nature des emplois à pourvoir est assez fondamentalement différente et le passage de l'un à l'autre n'est simple ni pour l'enseignant ni pour l'administration d'accueil ;
- statutaire car la fonction publique est ainsi conçue et organisée que les cloisonnements y sont davantage la règle que la mobilité.

Hors fonction publique, la coupure est encore plus forte : il n'y a quasiment aucune porosité entre le monde enseignant et le monde de l'entreprise.

Ce recensement montre que les possibilités de mobilité ne sont pas négligeables, mais faibles à l'aune des effectifs. La demande des enseignants est qu'on leur donne au moins la

³⁴ Chiffres MEN-DGRH, 2006.

possibilité d'une « respiration professionnelle », qu'ils puissent, sans quitter forcément définitivement le métier, aller voir ailleurs, c'est-à-dire un autre niveau d'enseignement, un autre public d'élèves ou d'adultes, d'autres fonctions liées ou non à l'enseignement. Une demande réelle de changement pour quitter le métier se fait également entendre, qui n'est traitée que partiellement par l'institution.

4) La rémunération des enseignants

a) Le niveau de rémunération

Comme tous les autres fonctionnaires, les enseignants bénéficient d'une rémunération principale fondée sur un système d'indices, qui est fonction de l'échelon détenu dans le corps d'appartenance et d'une rémunération accessoire faite d'heures supplémentaires et d'indemnités liées aux fonctions ou sujétions.

Pour l'ensemble de la fonction publique, la **rémunération globale** des fonctionnaires se décompose pour 80 % en traitement indiciaire et pour 20 % en rémunération accessoire. La part des rémunérations accessoires est de plus de 30 % pour les cadres non enseignants de l'Etat, encadrement supérieur compris. Elle est de 10 à 15 % pour les enseignants du second degré et de l'ordre de 5 % pour ceux du premier degré.

- **Dans le second degré**, la rémunération globale moyenne des enseignants s'élève à 2 700 € avec de fortes disparités : moins de 1 500 € pour un jeune enseignant à plus de 5 000 € pour un professeur de chaire supérieure.
- **Dans le premier degré**, la rémunération globale moyenne des enseignants s'élève à 1 900 € avec de fortes disparités : moins de 1 500 € pour un jeune enseignant à plus de 3 000 € pour un professeur des écoles au maximum de sa carrière.

■ La rémunération principale

La rémunération principale des enseignants prend place dans une « grille » applicable à toute la fonction publique, qui assure que des technicités comparables d'un corps à un autre ou d'une administration à une autre sont rémunérées de la même façon. La grille indiciaire des professeurs agrégés est comparable à celle des maîtres de conférences. En effet, les deux corps culminent à l'indice brut 1015 en classe normale et offrent une perspective de carrière en hors échelle lettre A. Le traitement indiciaire des professeurs certifiés et équivalents (professeur des écoles, professeur d'EPS, professeur de lycée professionnel) s'apparente à celui des corps de catégorie A-type, c'est-à-dire les cadres moyens de l'administration, par exemple les attachés d'administration de l'Etat ou les attachés territoriaux. Il en résulte qu'un professeur certifié débute sa carrière au même indice qu'un attaché, soit à l'indice brut 379 (1 582,46 € brut mensuel en 2007) et la termine également comme un attaché, à l'indice brut 801 de la classe normale (2 983,55 euros) ou à l'indice brut 966 (3 550 euros) s'il a été promu à la hors classe. Les enseignants se différencient néanmoins par leurs modalités d'avancement avec des débuts de carrière plus rapides en accédant au deuxième échelon au bout de trois mois et au troisième échelon au bout de neuf mois supplémentaires, contre deux fois un an pour les attachés et inversement ensuite, de carrières très linéaires, en raison de la gestion de l'accès à la hors classe.

■ Les rémunérations accessoires

Il existe deux grands types de rémunération accessoire à l'Education nationale : les heures supplémentaires d'une part et diverses indemnités d'autre part.

1. **Les heures supplémentaires** sont effectuées quasi exclusivement par les enseignants du second degré (plus de 20 millions d'heures), à hauteur de 90 % pour de l'enseignement et le reste pour des activités de coordination, de suivi de public particulier, de formation, etc. Ce sont les chefs d'établissement qui les attribuent en fonction des besoins d'enseignement et d'activités utiles à la vie de l'établissement. Elles représentent un montant de 800 millions d'euros, soit 3,6 % de la masse salariale correspondante.

La rémunération principale nette moyenne des enseignants du second degré s'élève, tous corps confondus, à 2 200€. Elle varie dans une fourchette comprise entre 1 500 et plus de 3 000 euros :

- Moins de 1 500 € : certifiés et assimilés (PEPS, PLP) en tout début de carrière ;
- Entre 1 500 et 2 000 € : agrégés en tout début de carrière, certifiés et assimilés en début de carrière ;
- Entre 2 000 et 2 500 € : agrégés en début de carrière, certifiés et assimilés en milieu de carrière ;
- Entre 2 500 et 3 000 € : agrégés en milieu de carrière, certifiés et assimilés en fin de carrière ;
- Plus de 3 000 € : agrégés en fin de carrière et professeurs de chaire supérieure.

En complément, il peut être précisé que :

- En début de carrière, 80 % des enseignants ont une rémunération principale nette comprise entre 1450 et 1700 € ;
- Après dix ans de carrière, la rémunération principale nette est comprise entre 1700 et 1950 € pour 70 % des enseignants ;
- Au moment du départ à la retraite, 68 % d'entre eux ont une rémunération principale nette qui s'échelonne entre 2 500 et 3 500 €.

La rémunération principale nette moyenne des enseignants du premier degré s'élève, à 1 800€. Elle varie dans une fourchette comprise entre 1 500 et plus de 2 500 euros :

- Moins de 1 500 € : professeur des écoles (PE) en tout début de carrière ;
- Entre 1 500 et 2 000 € : PE en début de carrière ;
- Entre 2 000 et 2 500 € : PE en milieu de carrière ;
- Plus de 2 500 € : PE en fin de carrière ;

En complément, il peut être précisé que :

- En début de carrière, 75 % des enseignants ont une rémunération principale nette proche de 1 500€ ;
- Après dix ans de carrière, plus de 80 % des PE ont une rémunération nette de 1 900€ ;
- Au moment du départ à la retraite, 80 % d'entre eux ont une rémunération principale nette autour de 2 500€ et 10 % qui s'échelonne entre 2 500 et 3 000 €.

Les heures supplémentaires versées aux enseignants sont de deux types :

- les heures supplémentaires annuelles, qui sont des heures attribuées aux enseignants pour 10 mois de l'année et qui sont donc inscrites dans leur emploi du temps hebdomadaire. Si pour une raison ou pour une autre les heures ne soient pas effectuées, par exemple parce que l'année scolaire est réduite de quelques semaines, le versement de ces heures supplémentaires n'est pas interrompu.

Plus de la moitié des enseignants effectuent des heures supplémentaires annuelles à hauteur de 2 heures chacun. Le plus grand nombre d'heures supplémentaires sont effectuées par les professeurs enseignant en classes préparatoires aux grandes écoles (professeurs de chaire supérieure et agrégés) qui « doivent » aux termes des décrets de 50, adapté par circulaire en 2003, entre 8 et 11 h en fonction du niveau (1^{er} ou deuxième année) et du nombre d'élèves. Le nombre limité de ces professeurs habilités à enseigner dans ces classes conduit à leur attribuer entre 4 à 6 heures d'heures supplémentaires annuelles dans leur emploi du temps pour réaliser le programme. A celles-ci s'ajoutent de nombreuses heures supplémentaires effectives liées aux « heures de colle » qu'ils se répartissent entre eux ;

- les heures supplémentaires effectives qui correspondent à des heures effectivement réalisées par les enseignants en sus de leur obligation de service et de leurs éventuelles heures supplémentaires annuelles. Ces heures supplémentaires sont rémunérées selon des taux spécifiques en fonction de l'activité (coordination, remplacement, soutien...). Les heures supplémentaires effectives servent à rémunérer en principe des heures fournies par des enseignants à la demande du chef d'établissement, pour assumer au coup par coup des services d'enseignement ou des activités dont le décret de 1950 prévoit qu'ils peuvent être aussi rémunérés. Dans la pratique il s'agit d'une réserve de rémunération que les chefs d'établissements utilisent pour faire fonctionner l'établissement et notamment répondre à des besoins dont le financement n'est pas prévu. Elle leur sert aussi en fin d'année, si un certain nombre d'heures supplémentaires n'ont pas été consommées, à récompenser des enseignants qui se sont particulièrement manifestés au service de l'établissement.

Les enseignants du premier degré effectuent 320 000 heures supplémentaires (essentiellement de coordination) rémunérée par l'éducation nationale pour un montant de 8 millions d'euros, soit 0,05 % de la masse salariale correspondante. D'autres rémunérations sous forme d'heures supplémentaires ou de vacations sont également distribuées par les collectivités pour la garde des cantines le midi ou la tenue d'études le soir, sans que l'on en ait une évaluation précise.

Au total ces heures sont à la fois un élément de souplesse dans la gestion, mais en même temps un mécanisme qui n'est pas totalement transparent et une source de très grande

inégalité de rémunération au bénéfice des enseignants qui par leur statut sont en position de multiplier ces heures. Ce régime justifie une remise à plat.

2. Les diverses indemnités sont plus classiques dans la fonction publique ; certaines bénéficient exclusivement aux enseignants du secondaire comme l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) ; d'autres bénéficient à la fois aux enseignants du secondaire et du primaire, comme les deux indemnités pour sujétions spéciales, dites de ZEP et de remplacement. Une seule indemnité bénéficie exclusivement à des enseignants du 1^{er} degré, l'indemnité de directeur d'école.

Le régime de ces indemnités est plus classique :

- deux indemnités ont donc vocation à couvrir des sujétions spéciales, celle dite de ZEP, d'un montant de 100 € par mois environ, dont bénéficient tous les enseignants affectés dans ces zones ; celle de remplacement qui bénéficie aux enseignants qui font du remplacement soit, environ, 7 % des enseignants. Dans le premier degré, ce sont les indemnités les plus significatives ; elles y représentent 60 % du montant des indemnités versées ;
- l'indemnité de suivi et d'orientation (ISOE) représente à elle seule plus de 55 % des indemnités versées aux enseignants du second degré. Elle est composée d'une part fixe versée à tous les enseignants, d'un montant de 100 €, en principe pour rémunérer leurs activités de suivi des élèves et d'orientation et d'une part mobile destinée aux seuls professeurs principaux, soit 266 000 enseignants. Part fixe et part mobile sont versées automatiquement et sans que les enseignants n'aient à rendre compte de leur façon dont ils assument la mission. Le délégué interministériel à l'orientation professionnelle a vivement regretté cet état de fait devant la commission, exprimant le souhait que la masse d'argent de près de un milliard d'euros que représente cette indemnité soit répartie entre les chefs d'établissement pour qu'ils assument, avec les moyens qu'ils jugeront utiles, les activités d'orientation.

Au total le régime indemnitaire à l'éducation nationale se révèle empreint de rigidité et d'uniformité et il n'est guère susceptible de prendre place utilement dans une politique de gestion des ressources humaines. Il remplit clairement une seule fonction d'un régime indemnitaire : la couverture de sujétions spéciales. On peut se demander s'il le fait de façon suffisamment pertinente et substantielle. Il n'a un volet fonctionnel que très limité avec la partie modulable de l'ISOE qui rémunère la fonction de professeur principal, mais il ignore la très grande variété des fonctions autres assumées par des enseignants au

sein d'un établissement ; l'utilisation faite des heures supplémentaires permet de compenser cette insuffisance, mais dans des conditions de transparence qui laissent à désirer. Il ne comporte aucune dimension de reconnaissance du mérite, à part cette poignée d'heures supplémentaires octroyées par les chefs d'établissement en fin d'année sur leur reliquat. On doit ajouter que, dans cet ensemble, les enseignants du primaire sont particulièrement mal lotis. Incontestablement tout cet édifice indemnitaire gagnerait à être repensé.

Globalement ces rémunérations accessoires bénéficient beaucoup plus aux enseignants du second degré qu'aux enseignants du premier degré. Pour les premiers, elles peuvent représenter 10 à 15 % du traitement et seulement 5 % pour les seconds. Cela conduit à devoir regarder avec d'autant plus d'attention la situation des professeurs des écoles, notamment débutants, qui n'ont d'autre rémunération que leur traitement indiciaire.

b) L'évolution de la rémunération

Au cours des vingt dernières années, la rémunération des personnels enseignants a été revalorisée à la faveur d'une série de mesures réglementaires prises dans le cadre de la signature de protocoles d'accord en 1989, 1990 et 1993 (cf. annexe 6 sur les réformes indiciaires successives d'amélioration de la carrière des enseignants). Les professeurs certifiés et assimilés et les professeurs agrégés ont ainsi bénéficié d'une amélioration de leur situation indiciaire (en particulier accélération des débuts de carrière, création d'une hors classe et relèvement de l'indice brut terminal pour les corps de type certifié) et indemnitaire (notamment création de nouvelles indemnités dont l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves).

La commission a abordé sa réflexion sur ce sujet, à partir de trois approches :

- l'approche de courte période à partir de travaux engagés par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur la rémunération des agents de l'Etat entre 2001 et 2005 et servant de base à la concertation engagée sur la politique de rémunération des fonctionnaires entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales ;
- l'approche de longue période, à partir *des fichiers de paie de la fonction publique, d'une part, et des fichiers de l'enquête Emploi de l'INSEE, d'autre part*, dans une perspective de comparaison avec l'évolution du revenu d'autres catégories

comparables de la Fonction publique et également avec les catégories socioprofessionnelles comparables ;

- L'approche par les comparaisons internationales.

Le pouvoir d'achat des rémunérations nettes versées aux enseignants est resté à peu près stable au long de ces quinze années

Selon les fichiers de paye de la fonction publique, les rémunérations nettes versées aux enseignants du primaire et du secondaire ont augmenté en moyenne d'environ 1,9 % par an entre 1990 et 2005, soit à peu près exactement le rythme d'évolution annuel des prix à la consommation (+1,88 %). Au cours de cette période, les gains de pouvoir d'achat pour les enseignants pris individuellement sont essentiellement venus des augmentations de rémunération au fil de la carrière, au fur et à mesure que chacun gagnait en âge. Ces augmentations sont surtout importantes durant la première moitié de la carrière : selon les fichiers de paye de 2005, un enseignant âgé de 30-40 ans gagne en moyenne 22 % de plus que ne gagne en moyenne un enseignant de moins de 30 ans tandis qu'un enseignant de 40-50 ans gagne environ 17 % de plus qu'un enseignant de 30-40 ans.

L'accroissement des rémunérations nettes versées aux enseignants entre 1990 et 2005 est très similaire à celui des rémunérations nettes versées aux professions intermédiaires de la fonction publique d'Etat (personnels administratifs de catégorie B, sous-officiers...). De même, quand on examine séparément les débuts de carrière ou les fins de carrière, les rémunérations nettes versées aux enseignants ont augmenté à peu près aussi vite que celles versées aux autres cadres de l'Etat (*personnels administratifs de catégorie A, officiers, etc*). En revanche, pour les milieux de carrière (40-50 ans), les rémunérations enseignantes ont augmenté sur cette période nettement moins vite que celles versées aux autres cadres de l'Etat (+1,7 % contre +2,5 %), essentiellement du fait d'une politique indemnitaire (primes) bien plus dynamique pour les cadres non enseignants. Le différentiel de rémunération entre les enseignants et les autres cadres de l'Etat ne s'est donc pas réduit au cours des quinze dernières années, il a même eu tendance à se creuser dans la tranche d'âge 40-50 ans. Cet écart est de l'ordre de 40 % lié pour l'essentiel aux rémunérations accessoires. Il doit être tenu compte, pour la correcte interprétation de cet écart, du fait que les cadres non enseignants comprennent, outre les cadres moyens, l'encadrement supérieur et que les professeurs de l'enseignement supérieur ne sont pas compris parmi les enseignants. L'incidence de ces correctifs reste de toute façon limitée.

Dans l'enquête **Emploi de l'INSEE** comme dans les fichiers de paye, on constate le même creusement des inégalités entre les enseignants, d'une part, et les cadres (non enseignants) de l'Etat d'autre part, entre le début des années 1990 et le début des années 2000. La comparaison avec les enquêtes Emploi plus anciennes révèle toutefois que ce différentiel d'évolution à l'avantage des cadres non enseignants de la fonction publique n'existait pas dans les années 1980, l'avantage étant alors même plutôt du côté des enseignants.³⁵ Quand on raisonne à âge et diplôme donnés, les inégalités de rémunération nette moyenne entre enseignants et cadres non enseignants n'augmentent finalement en moyenne que très faiblement entre le début des années 1980 et le début des années 2000.

Les enseignants sont finalement l'un des groupes sociaux dont les rémunérations nettes ont en moyenne le mieux résisté au cours des vingt-cinq dernières années

La relative stabilité de long terme des hiérarchies salariales au sein de la fonction publique contraste avec le déclin des rémunérations moyennes versées aux cadres et professions intermédiaires du privé par rapport à ceux du public. **Selon l'enquête Emploi de l'INSEE**, les cadres et professions intermédiaires du privé ont vu leur rémunération relative moyenne s'effriter assez considérablement entre 1982 et 2005, en même temps que leur statut se banalisait et que leur nombre se multipliait dans l'économie³⁶. A âge et diplôme donnés, les rémunérations nettes des cadres et professions intermédiaires du privé ont perdu ainsi environ 15 % par rapport à celles des enseignants entre le début des années 1980 et celui des années 2000. Globalement, la situation salariale des enseignants et des autres cadres du public s'est rapprochée de celle des cadres du privé et s'est éloignée de celle des professions intermédiaires du privé. Seuls les cadres non enseignants du public progressent un peu plus vite que les enseignants sur le long terme.

Il n'y a depuis 20 ans ni véritable déclassement ni reclassement des enseignants dans la hiérarchie des salaires

Les enseignants ont vu leur rémunération moyenne s'apprécier relativement à celle des personnels les plus qualifiés du privé. En même temps, les cadres du privé continuent de gagner des salaires en moyenne plus élevés que les enseignants et surtout leur nombre

³⁵ L'enquête Emploi permet de mener l'analyse sur une période plus longue que les fichiers de paye disponibles à l'INSEE (les salaires étant recueillis dans l'enquête depuis 1982), mais permet également de prendre en compte l'évolution des niveaux de diplôme des différentes catégories et d'étendre la comparaison aux catégories du privé.

³⁶ Rappelons qu'entre 1982 et 2005, la part des cadres et professions intermédiaires du privé dans la population active occupée a gagné près de 10 points, passant de 16,8% à 26,4%, tandis que sur la même période, la part des enseignants restait stable autour de 3,5%.

s'est accru beaucoup plus considérablement au cours des vingt-cinq dernières années. Dans ces conditions, la question reste ouverte de savoir si le classement individuel des enseignants dans la hiérarchie des salaires se modifie. En fait, les différents effets se compensent et la proportion d'enseignants du primaire dont la rémunération se situe dans les 20 % les plus élevés de la population fluctue au voisinage de 30 % depuis vingt ans. De même la proportion dont la rémunération se situe dans les 30 % les plus élevés de la population fluctue depuis vingt-cinq ans entre 50 % et 55 %, sans qu'aucune tendance claire ne se dégage. Même type de constat du côté des enseignants du secondaire : la proportion parmi les 30 % les mieux rémunérés de la population fluctue entre 68 % et 72 % depuis vingt-cinq ans, tandis que la proportion parmi les 10 % les mieux rémunérés oscille autour de 20 %. Si forme de déclassement salarial il y a dans la société française, il n'est donc pas spécialement à chercher du côté des enseignants, mais du côté du salariat qualifié du privé. Les professions intermédiaires du privé ont par exemple vu leur part dans les 30 % les mieux rémunérés de la société baisser en vingt-cinq ans de plus de 40 % à 26 % seulement.

Les écarts de revenus familiaux entre les enseignants et les autres cadres du privé ou du public sont nettement plus faibles que les écarts de salaire individuel

Les métiers d'enseignant sont bien plus féminisés que les métiers de cadre du public ou du privé. Seuls 30 % des cadres du privé et 40 % des cadres (non enseignants) du public sont des femmes, contre environ 60 % des enseignants du secondaire et 80 % des enseignants du primaire. Du coup, comme les couples associent des femmes à des conjoints masculins plutôt mieux diplômés et rémunérés qu'elles, les enseignants se retrouvent plus souvent associés dans leur famille à des conjoints mieux rémunérés que ne peuvent l'être les autres cadres du public ou du privé (ou même que les professions intermédiaires du privé).

En 2005, selon l'enquête sur les revenus fiscaux, la différence moyenne de revenu par unité de consommation entre les ménages auxquels appartiennent les enseignants du secondaire et les ménages auxquels appartiennent les cadres (du public ou du privé) n'est que de 19 %, environ deux fois plus faible que l'écart de salaire net mesuré par l'enquête Emploi ou par les fichiers de paye de la fonction publique. Une partie de cet écart de niveau de vie moyen est en outre due à l'existence de quelques très hauts revenus chez les cadres dont on ne trouve pas l'équivalent chez les professeurs.

Quand on compare non plus les moyennes, mais les médianes de niveau de vie (indicateur insensible aux valeurs extrêmes), les différences entre professeurs du secondaire et cadres

du public ou du privé ne sont plus que de l'ordre de 12 %. La logique du « marché matrimonial » conduit également à des différences de niveau de vie entre enseignants du primaire (les plus féminisés) et du secondaire (un peu moins féminisés) plus faibles que les différences de rémunération individuelle entre ces deux groupes d'enseignants. En 2005, selon les fichiers de paye de la fonction publique, un enseignant du secondaire gagne en moyenne près de 28 % de plus qu'un enseignant du primaire, mais, à la même date, selon les fichiers de revenus fiscaux, la différence de revenu par unité de consommation entre les ménages d'enseignants du primaire et du secondaire n'est que de 14 %.

Des enseignants ont vu leur pouvoir d'achat baisser entre 2001 et 2005

La relative stabilité de long terme du pouvoir d'achat moyen des enseignants n'exclut pas qu'une partie d'entre eux aient vu leur situation se détériorer, notamment sur la période récente (2001-2005). Les études conduites par la DGAFP et la direction du budget montrent que 17 % des agents publics ont vu diminuer le pouvoir d'achat de leur traitement indiciaire diminuer et 24 % le pouvoir d'achat de leur rémunération globale tandis que 20 % ont connu des hausses de salaires supérieures à 23,8 %. Les diminutions de pouvoir d'achat pèsent essentiellement sur les agents de plus de 50 ans, qui n'ont bénéficié d'aucune progression de carrière. Alors que les enseignants représentent 43,3 % de la population étudiée, ils sont 51 % parmi ceux qui ont perdu du pouvoir d'achat et 28 % parmi ceux qui ont vu leur pouvoir d'achat augmenter de plus de 23,8 %. La faible évolution des rémunérations accessoires à l'éducation nationale explique en partie cette situation.

Le salaire statutaire des enseignants français est inférieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE en début de carrière

Les comparaisons internationales montrent qu'en France les salaires statutaires annuels des enseignants du primaire et du deuxième cycle du secondaire des établissements publics, en début de carrière, seraient inférieurs de près de 20 % à la moyenne des pays de l'OCDE et à la moyenne de l'Union Européenne (19 Etats membres). Dans le premier cycle du secondaire, cet écart se situerait autour de 15 %. Ces différences avec les moyennes internationales seraient de même ordre, voire se creuseraient légèrement après 15 ans d'exercice. En revanche, la France se situerait autour des moyennes OCDE et UE si l'on considère le salaire à l'échelon maximum des enseignants du primaire et du secondaire. Par ailleurs, il faut noter qu'en France les enseignants du premier cycle du secondaire

n'atteignent l'échelon maximum qu'après 34 années d'exercice, alors que les moyennes OCDE et UE se situeraient autour de 25 ans.

Pour une bonne interprétation, les données devraient toutefois être corrélées avec les rémunérations des autres catégories sociales dans les différents pays et complétées par des éléments sur les différences entre salaires statutaires et rémunérations réelles.

En résumé

Les enseignants en 2008 : qui sont-ils ?

Les enseignants sont aujourd'hui environ 900 000 ; 80 % appartiennent au secteur public et 20 % au secteur privé. Leur nombre a augmenté régulièrement durant tout le siècle écoulé, avec une accélération à compter des années 1950, pour évoluer comme le reste de la population active depuis une vingtaine d'années. La part des enseignants dans cette population s'est stabilisée à 4%. Dans le même temps le niveau de diplôme des enseignants a fortement augmenté, surtout dans le premier degré ; la proportion de femmes s'est accrue (82% des professeurs des écoles en 2008) ; le profil social des enseignants s'est peu à peu éloigné de celui de la moyenne de la population.

Les conditions de travail des enseignants sont spécifiques : leurs obligations sont définies en heures d'enseignement (27 heures pour les professeurs des écoles, 18 pour les certifiés et assimilés, 15 pour les agrégés), et non en heures de présence ou en temps de travail. Ces obligations semblent être plus lourdes que la moyenne européenne pour les professeurs des écoles, mais moins lourdes que cette moyenne pour les enseignants du second degré. Les conditions d'exercice sont très diverses selon le type et le niveau d'enseignement, le lieu d'implantation de l'école ou de l'établissement, le public accueilli, la matière enseignée. Elles se sont en moyenne améliorées grâce à une lente diminution du nombre d'élèves par classe ; les plus grosses difficultés se situent dans les zones d'éducation prioritaires où exercent plus de 100 000 enseignants.

Le métier d'enseignant continue à être attractif ; le nombre de candidats au recrutement, par poste ouvert reste élevé, sauf dans quelques disciplines. Le mode de recrutement s'est homogénéisé avec la création des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ; la préparation pratique au métier est néanmoins regardée comme insuffisante.

Les enseignants changent beaucoup d'affectation en début de carrière, pour se rapprocher du lieu d'exercice souhaité ; ensuite, ils sont peu mobiles géographiquement. Leur rémunération est composée, comme pour tous les agents publics, d'un traitement indiciaire d'une part, et de rémunérations accessoires, d'autre part. Leur traitement indiciaire est au même niveau que celui des autres personnels de catégorie A de la Fonction publique, c'est-à-dire les cadres administratifs. Leurs rémunérations

accessoires sont en revanche nettement plus faibles que celles des cadres administratifs.

Les heures supplémentaires constituent le volet le plus souple et rémunérateur des rémunérations accessoires des enseignants. Elles sont toutefois réparties selon des mécanismes qui ne sont pas toujours très clairs. L'autre volet de ces rémunérations accessoires est constitué des indemnités servant à couvrir des sujétions spéciales, comme l'indemnité pour exercice en zone d'éducation prioritaire, ou des missions particulières, comme le suivi et l'orientation des élèves ; seuls les enseignants du secondaire bénéficient de cette dernière indemnité, qui représente la moitié de leurs rémunérations accessoires.

Le pouvoir d'achat des rémunérations nettes des enseignants est resté à peu près stable de 1990 à 2005. Il n'y a depuis 20 ans, ni déclassement, ni reclassement des enseignants dans la hiérarchie des salaires en France.

I.2. COMMENT LES ENSEIGNANTS EXERCENT LEUR METIER

1) Un rapprochement des régimes juridiques, mais des situations très diverses d'exercice du métier

Le métier d'enseignant évolue à la fois vers plus d'homogénéisation des régimes juridiques et plus de diversification des situations d'enseignement.

Pour des raisons historiques, les conditions d'exercice du métier d'enseignant ont été longtemps très dissemblables. Plusieurs catégories d'enseignants relèvent encore de régimes juridiques très distincts :

- les instituteurs, recrutés et formés dans des écoles qui leur étaient dévolues, véritables matrices de l'enseignement primaire, les écoles normales, enseignent la totalité des disciplines du programme et ont un emploi du temps calé sur celui des élèves ;
- les agrégés, formés à l'Université, sélectionnés par un concours d'excellence, sont chargés d'enseigner en règle générale une seule discipline, et leur obligation de services est définie par le seul temps de face à face avec les élèves ;
- les certifiés, formés à l'Université également, venus en renfort des agrégés, ont un régime aligné sur le leur, à l'exception des obligations de service ;
- les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) ont un régime juridique reprenant en partie celui des instituteurs (l'enseignement de plusieurs disciplines) et en partie celui des certifiés (des obligations de services définies en face à face avec les élèves) ;
- les enseignants des secteurs techniques et professionnels sont recrutés parmi des intervenants de différents milieux professionnels.

Mais les régimes d'exercice se sont rapprochés en quelques grandes étapes : la transformation du corps des instituteurs en corps des professeurs des écoles aligné, pour le déroulement de carrière, sur celui des certifiés ; la mise en extinction du corps des PEGC ; enfin la création du corps des professeurs de lycées professionnels (PLP), également aligné sur celui des certifiés pour le déroulement de carrière.

Seules deux différences majeures demeurent : la première concerne la polyvalence, de règle pour les professeurs des écoles et, de façon plus limitée, pour les professeurs des lycées professionnels ; la seconde a trait aux obligations de service, distinctes pour les professeurs des écoles (27h), les certifiés et corps assimilés (18h), et les agrégés (15h). Mais des hiérarchisations du passé subsistent certaines différences plus ou moins visibles.

Les situations concrètes d'exercice du métier, variées depuis toujours, se diversifient encore. Enseigner en centre-ville ou dans une zone sensible, ce n'est pas pareil, ou en milieu rural et au cœur de grands ensembles urbains, ou dans une classe du premier degré et dans une classe préparatoire aux grandes écoles, ou devant un groupe d'élèves au profil homogène et devant un ensemble d'élèves représentant une dizaine de nationalités, ou en qualité de titulaire de zone de remplacement et comme professeur installé dans son lycée.

Les pratiques du métier diffèrent aussi selon les individus, par exemple entre un enseignant très engagé dans la pédagogie de son école ou collège, et celui qui se borne à assurer son service statutaire. Or les tâches et missions se multiplient, elles pèsent différemment d'un établissement à l'autre ou d'un enseignant à l'autre, depuis le face à face en classe jusqu'au tutorat ou à la coordination d'une discipline, sans compter les fonctions intermédiaires d'encadrement.

Il y a une unité du métier enseignant, qui tient à la participation de tous à la même mission d'éducation, du même côté de l'estrade, et qui peut justifier une unité de régime juridique. Mais la diversité des terrains où s'exerce le métier demande à être prise en compte. Sous couvert d'unité, il ne faut pas sous-estimer la diversité, car la condition des enseignants ne peut pas se réduire à celle d'un enseignant moyen.

Comme des enquêtes le montrent, le risque d'une segmentation professionnelle excessive existe : il est lié à la diversité croissante des contextes d'exercice du métier, avec, à un extrême, les enseignants qui ont l'impression d'exercer « normalement » leur métier et, à l'autre, ceux qui se considèrent à la périphérie du système éducatif et qui éprouvent de grandes difficultés à transmettre des connaissances et à inculquer des règles de vie aux élèves.

2) Une identité professionnelle forte héritée de l'histoire et pesant sur la pratique des enseignants

Une deuxième caractéristique du monde enseignant est frappante : sa forte identité professionnelle. Les enseignants ont une conception marquée de leur métier, forgée au cours de l'histoire de l'enseignement. Cette conception du métier joue sur la façon dont l'enseignement est dispensé.

La tradition des instituteurs envoyés dans les campagnes éclairer des esprits encore « soumis à des forces obscures » est bien établie. Derrière cette référence, il y a l'image d'hommes de conviction appartenant à un ordre qui, à défaut d'être militaire ou religieux, serait néanmoins de vocation supérieure. Cette tradition est loin d'être oubliée, même si les instituteurs, devenus professeurs des écoles, ont perdu certaines fondations de leur ordre, comme les écoles normales, et acceptent le renfort de collègues spécialisés, s'éloignant par là de la polyvalence constitutive de leur métier.

Du côté des professeurs du second degré, la discipline enseignée et le cours magistral sont au centre d'une identité marquée par deux références :

- le concours de l'agrégation, créé en 1766, qui privilégie l'excellence des futurs enseignants dans leur discipline de prédilection et qui sert toujours de modèle ;
- la Révolution et l'Empire, qui font des professeurs de lycée des fonctionnaires, c'est-à-dire tout à la fois leur donnent un « état » et la dignité de l'appartenance à l'Etat, même si les enseignants aiment à oublier ce qui, dans le statut de fonctionnaire, pourrait « entraver leur liberté ».

Dans son « *Histoire de l'enseignement et de l'éducation en France* », Antoine Prost insiste sur la place de la discipline et du cours magistral dans l'enseignement français : « *Ni les élèves, ni les professeurs n'ont rien à faire en dehors des cours. Ceux-ci se trouvent investis d'un rare privilège : sur la double table rase de tous les apprentissages autres qu'intellectuels... le cours magistral est érigé en seule pédagogie légitime* ».

La place donnée à la discipline dans le second degré peut être illustrée par le témoignage d'un interlocuteur de la commission, faisant valoir que dans la maîtrise d'une discipline réside la dernière légitimité qui resterait aux enseignants, lorsque, dans un contexte difficile, leur prestige et leur identité sont mis en cause. Tout contribue à lier les enseignants à la

discipline universitaire : la formation initiale, le recrutement³⁷, les programmes, l'inspection, qui fait de l'inspecteur de la discipline le lien le plus fort de l'enseignant à l'institution, et peut-être la nostalgie d'une époque où l'excellence de la discipline et de sa transmission conférait statut social et considération.

Dans cette logique, pour de nombreux enseignants, progresser, c'est accentuer leur spécialisation, renforcer leur compétence dans une discipline, se consacrer de façon encore plus approfondie à cette part du savoir qu'ils maîtrisent le mieux. L'enseignement professionnel lui-même, au fil des décennies, s'est éloigné de sa tradition de prise en charge différenciée et polyvalente au profit d'un enseignement plus segmenté en disciplines.

Le premier degré évolue aussi en ce sens, même si le contexte de son évolution est de nature différente : les professeurs des écoles sont portés à réclamer une limite aux demandes multiples qui leur sont adressées. Le recours croissant à des intervenants extérieurs et à des enseignants spécialisés amoindrit le mythe de leur polyvalence. Leur situation est aujourd'hui ambiguë : ils sont partagés entre la revendication d'un allègement de leur polyvalence et la volonté de préserver celle-ci comme emblème identitaire de l'école primaire.

Enseignants du premier degré et du second degré partagent un autre trait identitaire, l'attachement à leur liberté dans la façon d'atteindre les objectifs du programme, ce qu'on appelle aujourd'hui leur « liberté pédagogique », ainsi qu'à leur liberté d'organiser leur emploi du temps. Le métier d'enseignant est en partie choisi pour la liberté qu'il assure et pour l'absence d'encadrement de proximité. Le noyau de cette liberté, c'est la liberté de l'enseignant dans sa classe : le maître s'y veut « souverain », selon une expression souvent entendue. Il organise son face à face avec ses élèves comme il l'entend et n'a de compte à rendre qu'à l'inspecteur. Il donne le sentiment de ne reconnaître que les normes nationales : le programme et les obligations réglementaires de service. Il n'existe à ses yeux aucune médiation légitime entre ces normes et sa liberté, toute interférence pouvant être ressentie comme une intrusion. Ainsi l'unité d'enseignement n'est pas l'établissement, mais la classe, ou même la matière dans la classe. Ce qui se passe dans la classe reste une des choses les moins connues du système éducatif, certains parlant de « boîte noire ». De même, l'agent de l'autonomie professionnelle, à l'échelon local, n'est pas le groupe ou l'équipe, mais l'individu. Ainsi s'explique la faiblesse de la régulation collégiale dans la profession enseignante.

³⁷ « L'institution, dit A. Prost, est restée fidèle à cette procédure qui sélectionne les futurs professeurs sur leur capacité à exposer en un temps limité une question donnée, indépendamment de tout rapport à une classe »).

L'identité professionnelle forte des enseignants a fait et fait encore la force de notre système éducatif. Pour certains experts auditionnés par la commission, on lui doit «le non-effondrement du système ». Mais on peut se demander si elle n'en est pas aussi devenue l'un de ses principaux handicaps. Dans le second degré, la primauté donnée à la discipline et au cours magistral, combinée à la défense sourcilleuse de la liberté pédagogique, pèse de plus en plus sur le fonctionnement du système éducatif.

Depuis longtemps, on a attiré l'attention sur cette situation et appelé à des changements. En 1889, la commission Ribot relevait : *« Les professeurs sont trop spécialisés. Ils viennent, surtout dans les hautes classes, comme dans un cours de Faculté, donner à des élèves un certain nombre d'heures par semaines et, leur cours fait, ils s'en vont. En Allemagne, les professeurs sont beaucoup moins spécialisés... En France, il y a les professeurs d'histoire, de philosophie, de mathématiques, de physique et de chimie ; quelquefois même deux professeurs distincts enseignent l'un le latin, l'autre le grec et le français dans une même classe... Le professeur ne doit pas se contenter d'être un livre vivant... Notre organisation tout entière aboutit à l'émiettement des forces et favorise un individualisme jaloux et farouche, contre lequel ne pourrait prévaloir qu'une organisation toute nouvelle, fondée sur l'initiative et la solidarité³⁸. »*

La commission Joxe est revenue encore plus fermement sur ce thème en 1972, mettant en cause une forme de taylorisme dans la façon de dispenser l'enseignement. Partant de ce qui se passe dans l'entreprise où, dit-elle, les salariés revendiquent plus de responsabilités et des responsabilités globales, la commission notait : *« Or l'évolution de l'enseignement depuis un siècle est inversée : on tend à une parcellisation de plus en plus grande ; le professeur des anciens collèges enseignait à la fois le français, le latin, le grec, l'histoire et la géographie. Sous le triple effet de l'accroissement prodigieux des connaissances, de la spécialisation accrue des disciplines et de la formation des maîtres par un enseignement supérieur obligé à la spécialisation par les exigences de la recherche, l'enseignement a été réparti entre un nombre de plus en plus grand de maîtres, dont chacun joue un rôle de plus en plus limité »* (p. 83-84).

Notre commission ne peut que reprendre ces analyses et relever en particulier les entraves persistantes au progrès dans la coordination pédagogique et le travail d'équipe qui paraissent résulter d'une telle conception du métier. Mais celle-ci ne serait pas non plus étrangère à une certaine tendance, plusieurs fois exprimée devant la commission par différents interlocuteurs, à valoriser de préférence les élèves qui s'illustrent dans la discipline enseignée.

Depuis des années, et sans remonter à l'expérience dite des « classes nouvelles » mises en place à la Libération et dont jusqu'au souvenir a été perdu, de multiples initiatives ont été

³⁸ Chapitre 4 du rapport général, « les professeurs », p.87.

lancées par les ministres successifs pour développer de nouvelles formules pédagogiques et pour favoriser le travail en commun : banalisation de 10 % des heures de cours, parcours diversifiés, itinéraires de découverte, travaux personnels encadrés, projets pluridisciplinaires à caractère professionnel... Il s'est agi à chaque fois, par ces biais, de sortir, pendant un moment, du programme et de la sédimentation des disciplines. Mais il n'est pas aisé d'introduire des pratiques nouvelles dans un moule réglementaire et culturel inchangé.

L'expérience des collèges « ambition réussite » illustre les difficultés qu'il y a à stimuler le changement. Malgré l'importance des efforts déployés pour faciliter de nouvelles pratiques, les inspections générales du ministère ont été obligées de constater que les moyens avaient été trop rarement mis à profit pour modifier les méthodes d'enseignement et renforcer le travail collectif. Quelles que soient les raisons de ce relatif échec, il est éclairant.

La lenteur avec laquelle se mettent en place les projets d'établissement prévus par la loi depuis 1989, hors l'enseignement professionnel, est également un signe révélateur. Certes, ces projets ont d'autant plus de mal à exister à côté des programmes nationaux d'enseignement qu'il ne s'agit pas de diversifier fortement les établissements. Toutefois, si ces projets manquent souvent de contenu, c'est aussi en raison de la faiblesse de la concertation et de la coordination pédagogiques dans les établissements. Ainsi les conseils pédagogiques, successeurs de ces assemblées de professeurs dont la commission Ribot regrettait déjà qu'elles ne soient que des « assemblées mortes », n'ont-ils pu naître que dans certains établissements, ou ne sont encore trop souvent que des instances formelles.

C'est sur ce terrain que les établissements d'enseignement privé ont fait porter leur effort et assuré leur image de marque. Le projet d'établissement y est une réalité essentielle, expression de son « caractère propre » et raison même de son existence. Chaque enseignant recruté s'engage à respecter ce projet, qui comporte de nombreuses obligations, notamment de disponibilité à l'égard de l'établissement.

Une autre conséquence de cette conception du métier est l'isolement des enseignants. Dispensant leur enseignement en solitaires, ils vivent de façon personnelle les problèmes qu'ils rencontrent et leurs échecs éventuels. Beaucoup de jeunes enseignants se plaignent de la difficulté qu'ils ont à partager ce qu'ils vivent dans leurs classes, la tendance étant plutôt de cacher ses problèmes que de les mettre en commun. C'est un effet pervers de la culture du « chacun chez soi, maître dans sa classe ».

Des indices d'évolution peuvent toutefois être constatés, sous la pression de jeunes enseignants. La commission a plusieurs fois entendu dire que les jeunes enseignants étaient

porteurs d'aspirations nouvelles, désireux par exemple de pouvoir collaborer étroitement avec un collègue ou de faire classe à deux dans certaines circonstances. C'est une raison de plus de profiter de l'important renouvellement des ressources humaines dans l'éducation nationale pour ouvrir de nouvelles perspectives d'enseignement.

Un autre élément de l'identité enseignante mérite d'être cité, lié à l'histoire politique et professionnelle du monde enseignant : son affirmation comme un « monde en soi », ayant ses références propres, attaché à promouvoir l'autonomie de l'individu face aux pressions du groupe, et gardien de certaines valeurs fondatrices d'une société de liberté, dernier rempart contre l'invasion de la société de consommation et du « tout marché ». Les enseignants se posent volontiers en défenseurs des principes « républicains » menacés de laïcité, d'égalité des chances et de service public. C'est la tradition de la « République enseignante » où l'école fonde la nation. Quitte à cultiver quelquefois une sorte de particularisme ombrageux et à prendre le risque d'une coupure avec le reste de la nation. Ce sentiment d'appartenance à une communauté à part est renforcé par l'adhésion –laquelle s'estompe avec le temps– des enseignants aux œuvres mutualistes qu'ils ont contribué à créer dans tous les domaines de l'action collective : protection sociale, assurances, achats groupés, loisirs. Il en est de même de la très grande spécificité du syndicalisme enseignant, qui ne s'est jamais fondu, sauf exceptions notables, dans le syndicalisme interprofessionnel. Dans ce domaine aussi, pourtant, des enquêtes montrent que les jeunes enseignants souhaitent que l'enseignement puisse être considéré comme un métier comme les autres, moins marqué par l'esprit du corps.

Attachement à la polyvalence dans le premier degré, à la discipline considérée comme le cœur du métier dans le second, liberté pédagogique pour tous, pleine responsabilité d'une ou de plusieurs classes, les organisations syndicales ont insisté sur ces points. Selon elles, ces caractéristiques professionnelles, alliées à la très grande responsabilité dont font preuve les enseignants, leur donnent les ressorts nécessaires pour exercer leur métier, pour peu que l'institution sache leur témoigner de la confiance. Après tout, soutiennent certains, qu'on laisse les enseignants travailler en leur faisant confiance, et qu'on ne les détourne pas de leur mission d'enseigner en les impliquant dans des procédures d'établissement compliquées et sans lien avec la transmission des connaissances. La confiance dans la profession enseignante n'est pas en cause. Mais la contribution des enseignants au travail collectif pour la réussite des élèves, à côté de celle de l'enseignant seul dans sa classe, est-elle aujourd'hui suffisante ? Il n'est pas question de dissoudre l'œuvre de la transmission des connaissances dans un ensemble de tâches aux contours indéterminés, ni de réduire le rôle personnel de l'enseignant, mais de créer les conditions collectives d'une plus grande

efficacité et équité de l'école en intégrant la mission de l'enseignant dans une dynamique collective.

3) Un métier situé à la confluence d'interactions multiples

Plus nombreux que dans la plupart des métiers sont les acteurs et facteurs qui interviennent dans l'exercice du métier d'enseignant. L'Etat (ministre, inspections générales, administration centrale) est le donneur d'ordre principal. Ses injonctions multiples et variables portent tout à la fois sur les programmes (dont il a été souligné à plusieurs reprises devant la commission qu'ils étaient réformés à un rythme de plus en plus rapide), sur les priorités à mettre en œuvre, sur les nouvelles pédagogies à développer, sur les impératifs annexes à prendre en compte, comme la lutte contre la violence scolaire, l'éducation sanitaire, etc. Après l'Etat, les collectivités locales ont leur propre vision de ce que devrait être l'école et elles disposent déjà de responsabilités touchant aux équipements, aux activités éducatives et à divers volets de l'organisation de l'enseignement, comme la sectorisation scolaire et la carte des formations professionnelles. Ensuite, les parents sont de plus en plus présents et pressants, d'autant plus qu'ils deviennent plus conscients, par leur niveau de formation, du poids et de l'influence qui peuvent être les leurs. Ils souhaitent suivre la scolarité de leurs enfants, en comprendre le déroulement, et même avoir leur mot à dire sur la pédagogie pratiquée. Quant aux élèves, ils voient dans l'enseignant non seulement un professeur qui transmet un savoir, mais aussi une figure de l'autorité et du monde adulte. Enfin, la société est elle aussi une source d'injonctions diverses et souvent contradictoires.

La société paraît attendre de l'école qu'elle remédie à tous ses maux et qu'à elle seule elle donne à la jeunesse cette formation et cette éducation qu'aucune autre institution ne parvient à lui délivrer. Or la perte relative de repères communs et de valeurs partagées par l'ensemble de la société contrarie les objectifs de l'école. Les valeurs de l'école, celles de l'émancipation par la culture et la connaissance, de l'apprentissage de la vie collective et du comportement citoyen, de l'analyse critique, de la confiance dans un avenir qui repose bien un peu tout de même sur les initiatives propres des citoyens, se trouvent contrebattues par certaines évolutions de nos sociétés modernes. « J'ai, répond André Legrand à la commission qui l'avait sollicité par écrit, *souligné dans plusieurs ouvrages la forme de schizophrénie dont est atteinte la société française et le divorce total qui sépare les valeurs promues par la société environnante*

*de celles qu'elle assigne à l'institution scolaire*³⁹. » Pour reprendre un mot du philosophe Eirick Prairiat, l'école est victime « d'une lente désacralisation ». Bernard Charlot écrivait en 1987 : « L'école ne diffuse plus guère de sens explicite. Le savoir qu'elle transmet n'est plus enraciné dans une vision du monde, le discours scolaire n'est plus porteur de sens, l'école fonde de plus en plus sa légitimité sur son propre fonctionnement, justifiant ce qu'elle propose à un niveau par ce qu'elle impose au niveau supérieur. Dès lors le sens de l'école devient l'école elle-même, plus d'école encore, passer dans la classe supérieure, le bon cycle, la bonne section, la bonne option. »

Il n'y a plus consensus, s'il n'a jamais existé, sur ce que doit faire l'école. Est-elle seulement détentrice d'un mandat, évaluable et donc résiliable, de formation des élèves à un métier utile à l'économie ? Est-elle libérée des « missions supérieures » de formation à l'esprit critique et à la citoyenneté, de réduction des inégalités, qui masquaient de fait son impuissance sur le terrain de l'utilité économique et seraient du ressort privé de l'éducation dans la famille ? Cette thèse, qui va à rebours de la tradition de l'école française, mais qui a cours aujourd'hui, banalise l'institution pour en faire un instrument économiquement efficace, c'est-à-dire dont les résultats, parce que mesurables, sont évaluable et permettent d'accroître la performance.

A contrario, d'aucuns s'arc-boutent sur une école volontairement décalée par rapport aux attentes immédiates de la société et qui assumerait son « caractère rébarbatif », ne courant pas après une modernité nécessairement éphémère. Ainsi, ce qui fait la culture et l'identité françaises (l'exception française) serait préservé par l'école, tant il est vrai que les instruments de la modernité sont facilement accessibles aux jeunes ailleurs.

En réalité, l'école, au fil du temps, poursuit ces deux objectifs à la fois – l'éducation et la formation –, et il y a peu de partisans d'aucune des deux thèses radicales. Le problème est qu'elle n'arrive pas à les réaliser pour tous. Ces objectifs, l'institution cherche à les atteindre de manière imparfaite et souvent empirique, quitte à laisser à la sélection le soin de désigner ceux qui seront les héritiers de l'école à la française et qui s'inséreront au mieux dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui et de demain.

Autant d'éléments qui font du métier d'enseignant un métier impossible, mais que l'enseignant doit pratiquer chaque jour en intégrant toutes ces injonctions. Pourtant, les professeurs ne baissent pas les bras : retisser sans cesse le lien social, relever toujours le pari de l'intelligence, faire prévaloir la connaissance, les savoirs, le jugement critique, mais

³⁹ André Legrand est professeur émérite de droit public à l'université de Paris X Nanterre.

également contribuer, par l'école, à plus de justice, à une insertion professionnelle respectueuse des talents de chacun, ce sont autant de défis que la communauté éducative s'efforce de relever quotidiennement.

4) Des pratiques professionnelles diverses

Face à des exigences qui pèsent différemment sur eux selon leur situation d'exercice, les professeurs enseignent avec leurs méthodes et leur savoir-faire, en s'adaptant et en réagissant chacun à sa façon, selon sa personnalité, en se référant aux directives (programmes et certifications), en s'aidant des conseils reçus, et surtout en s'appuyant sur le bagage d'expérience accumulé. La liberté dans les modalités de l'enseignement est constitutive du métier, à condition que les objectifs, notamment ceux des programmes, soient atteints. Mais cette liberté est relative, car l'institution est également prescriptrice en matière de pratiques didactiques et pédagogiques. Aux programmes, sont associées des manières d'enseigner et de transmettre les connaissances.

Cette tendance est particulière à la France, tandis que la liberté pédagogique du maître est plus large dans d'autres pays. La loi, à la satisfaction de la plupart des enseignants, a récemment reconnu leur « liberté pédagogique ». Cette reconnaissance est conçue comme une défense vis-à-vis de l'institution et de ses tentatives pour promouvoir des politiques pédagogiques d'établissement qui limiteraient la faculté d'initiative individuelle de chaque enseignant dans sa classe, faculté à laquelle la grande majorité des enseignants est attachée. La liberté pédagogique, qui peut permettre un repli individualiste, recouvre sans doute autant de conservatismes que d'efforts d'innovation et une multiplicité de pratiques difficiles à connaître et à valoriser à leur juste mesure.

Sans chercher à décrire ces pratiques et ces méthodes, deux points méritent d'être signalés.

Le premier point, la très faible mise en commun des pratiques d'enseignement et des expériences, ainsi que leur insuffisante valorisation, a été déploré par plusieurs interlocuteurs. On a même expliqué à la commission que c'était une déperdition de valeur productive, au sens quasi comptable du terme : à ne pas valoriser une telle richesse, le capital produit par l'investissement des enseignants est perdu. Les efforts de différenciation et d'innovation pédagogique sont sans doute plus fréquents qu'on ne le publie, mais trop peu suivis et moins encore évalués. Un mouvement spontané de mise en commun semble en train de se produire, grâce aux facilités d'échanges permises par l'Internet, mais on peut

regretter qu'un effort plus général de mutualisation des bonnes pratiques ne soit pas plus encouragé.

Le **second élément** a précisément trait aux nouvelles technologies de l'information et de la communication dont l'irruption massive à l'école, comme dans la sphère privée, contribue non seulement à bouleverser les formes d'accès des élèves au savoir, mais aussi à faire évoluer profondément le contenu et les formes de l'enseignement. La maîtrise des technologies usuelles de l'information et de l'éducation constitue d'ailleurs l'une des sept composantes du socle commun de connaissances et de compétences, et tous les enseignants sont d'ores et déjà tenus, en fin de scolarité à l'IUFM, d'être titulaires d'un « certificat informatique et Internet ». Deux évolutions majeures concerneront à terme tous les enseignants :

- l'intégration et l'usage des TIC dans les pratiques pédagogiques, qui ont pour effet de permettre une organisation plus souple et plus modulable des enseignements ;
- le développement d'activités plus personnalisées d'accompagnement et de tutorat des élèves en dehors des heures de cours, avec l'instauration d'une sorte de continuité entre le temps de la classe et le temps de travail des élèves en dehors de la classe.

Pour le moment, tous les enseignants ne participent pas de la même façon à ces évolutions. Certains résistent, d'autres se résignent, beaucoup évoluent, mais personne n'y échappe. Or ces évolutions dans la façon d'enseigner remédient à l'isolement ancien du métier.

En résumé

Comment les enseignants exercent leur métier

Le statut d'enseignant évolue vers plus d'homogénéité des régimes juridiques, alors que les situations d'enseignement se diversifient. En particulier, la diversité des terrains où s'exerce le métier d'enseignant est de plus en plus forte.

L'identité professionnelle des enseignants reste néanmoins claire et bien définie. La polyvalence est toujours constitutive du métier de professeur du premier degré, même si des professeurs spécialisés interviennent de plus en plus au côté du maître unique. Dans le second degré, la discipline enseignée et le cours magistral sont en revanche au cœur de l'identité professionnelle. Pour de nombreux enseignants, progresser, c'est renforcer sa compétence dans sa discipline, accentuer sa spécialisation.

Enseignants du premier degré et du second degré ont un autre trait identitaire fort et commun, l'attachement à leur liberté pédagogique, reconnue par la loi.

Les enseignants sont au total plus attachés à leur classe et à leur discipline qu'à leur établissement. Cette tendance ne facilite pas la coordination pédagogique ni le travail d'équipe. Elle induit des formes d'isolement et de solitude face au traitement de la difficulté scolaire et, plus généralement, explique une insuffisante mise en commun des pratiques d'enseignement et des expériences.

De multiples initiatives ont été lancées par les ministres successifs pour développer de nouvelles formules pédagogiques et pour favoriser le travail en commun, sans résultat vérifié. C'est d'ailleurs sur ce terrain que beaucoup d'établissements d'enseignement privés ont fait porter leur effort et assuré une image de marque appréciée des parents.

Enfin, la défense du service public comme celle des principes de laïcité ou d'égalité des chances reste un fort élément d'identité. Un puissant sentiment d'appartenance à une communauté « à part » est encore renforcé par l'adhésion des enseignants aux œuvres mutualistes qu'ils ont créées.

Le métier est soumis à des influences et contraintes extérieures multiples : l'Etat est le donneur d'ordre principal. Après l'Etat, les collectivités locales ont leur propre vision de ce que devrait être l'école. Ensuite, les parents sont de plus en plus présents et pressants. Quant aux élèves, ils voient dans l'enseignant non seulement celui qui transmet un savoir, mais aussi une figure de l'autorité et du monde adulte. La société est ainsi source d'injonctions diverses et souvent contradictoires, attendant que l'école remédie à tous les maux collectifs. Dans ces conditions, il reste aujourd'hui extrêmement difficile de dégager un consensus sur ce que doit faire l'école et ce que doit devenir le métier d'enseignant.

I.3. COMMENT LES ENSEIGNANTS SONT GERES

Les enseignants sont des fonctionnaires publics de l'Etat¹. Ils sont gérés selon les règles du droit de la fonction publique. Ils le sont dans un cadre administratif loin d'être pleinement stabilisé, entre centralisation, déconcentration, et l'émergence irrésistible de la décentralisation, au profit de collectivités territoriales désireuses de marquer de leur empreinte les activités éducatives.

Mais par delà les règles juridiques et le cadre administratif, cette gestion est surtout marquée par la pesanteur de la pratique, elle-même largement liée à l'enjeu du nombre. Les enseignants sont plusieurs centaines de milliers, et une sorte de mur du nombre paraît empêcher toute gestion personnalisée ou même souvent dissuade de l'envisager. Des mécanismes plus automatiques, incarnés dans le barème régissent cette gestion. Ils sont perçus de l'extérieur comme le signe de l'abandon de la gestion des enseignants au libre jeu de constructions dépersonnalisées.

Le résultat est globalement insatisfaisant, ce qui conduit naturellement à la conclusion qu'il est urgent de rénover la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale.

1) Le régime juridique : le droit de la fonction publique avec ses forces et ses faiblesses

Les enseignants appartiennent à la fonction publique, ce qui se traduit pour l'essentiel par trois éléments caractéristiques de leur gestion. Ces éléments sont à prendre en compte pour situer d'éventuelles évolutions.

a) Les enseignants sont dans une situation statutaire et réglementaire

Les règles qui les régissent émanent de façon unilatérale de la puissance publique, qui peut les modifier de sa seule autorité, quand elle le veut, de façon tout aussi unilatérale. Il n'y a aucune place dans ce droit applicable à la négociation collective et à l'accord collectif ; y compris dans ce domaine complexe du temps de travail qui exige par nature adaptations

¹ En concentrant sa réflexion sur les 85 % des enseignants qui sont des fonctionnaires publics, la commission n'oublie pas les 15 % qui enseignent dans des établissements privés sous contrat, sous statut de contractuels de droit public. Ces contractuels bénéficient en effet d'un contrat passé avec l'Etat et non avec l'établissement privé ; ils sont soumis, pour l'essentiel, à un régime assimilable à celui des fonctionnaires, en application du principe de parité posé par la loi Debré de 1959, confirmé par les lois Guemour et Censi, en vertu duquel ces maîtres contractuels doivent bénéficier d'un régime de parité avec les maîtres titulaires du secteur public.

multiples et détaillées, ou dans celui des obligations réglementaires de service des enseignants on encore en matière de formation continue. Il n'y a pas davantage d'élément quelconque de contrat ou quasi-contrat entre l'employeur public et ses agents. Bien souvent, c'est le non-dit qui règle les rapports entre les uns et les autres.

Cette situation est source de rigidité, d'autant que, dès qu'une règle présente un caractère statutaire (et c'est le cas de la plupart des règles d'une certaine importance qui s'appliquent aux enseignants), elle ne peut être modifiée que par décret en conseil d'Etat. Le recours à un pilotage de la gestion des agents par simple directive du ministre s'en trouve au demeurant rendu quasi impossible, car celle-ci comporte inévitablement des orientations statutaires.

b) Les enseignants appartiennent à des corps de fonctionnaires et bénéficient d'un régime de carrière

Cette appartenance à des corps a le double effet de les prémunir contre la perte d'emploi et de leur assurer une progression de carrière minimale, ainsi que des perspectives de promotion. Pour les enseignants, la carrière garantie aboutit, sur une durée qui peut varier de 20 à 30 ans, à un doublement de traitement entre le début et la fin de carrière. Comme pour toute la fonction publique, les corps ont pour objet de regrouper des agents ayant vocation à occuper les mêmes emplois. Ces corps, hérités de corporations d'Ancien Régime, constituent, par leur nombre, leurs particularismes, leurs cloisonnements, une des sources de l'éclatement et de la complexité de la gestion de la fonction publique. L'Education nationale n'échappe pas à ce constat. Certes les différenciations les plus marquées entre les corps enseignants ont pu être réduites, comme il a été décrit plus haut, en particulier dans les années 1989-1990. Il continue d'exister 6 corps d'enseignants (professeurs des écoles, professeurs de chaire supérieure, professeurs agrégés, professeurs certifiés, professeur d'éducation physique et sportive, professeurs de lycée professionnel), sans parler des corps en voie d'extinction et des corps homologues du ministère de l'Agriculture. Chacun a un régime spécifique, plus ou moins justifié et plus ou moins nécessaire. A l'Education nationale, compte tenu des effectifs en cause, cette situation n'a rien de choquant, mais elle entraîne des cloisonnements et des diversités de régime applicable de moins en moins compréhensibles :

- L'agrégé et le certifié qui enseignent dans les mêmes classes n'ont pas les mêmes obligations horaires ; 15 heures pour l'un, 18 heures pour l'autre ;

- L'enseignant de français ou de mathématiques qui enseigne dans un lycée général et technologique n'a en principe pas vocation à enseigner dans un lycée professionnel et réciproquement ;
- L'enseignant dans ce dernier lycée pratique la polyvalence, pas celui qui exerce dans un lycée général ou un collège ;
- L'enseignant qui appartient à un corps relevant du ministère de l'Agriculture ne peut postuler directement sur un poste à l'Education nationale ;
- Il y a une coupure historique, que seule la France pratique, entre les corps à vocation d'enseignement d'une seule discipline, dits monovalents, et ceux à vocation d'enseignement de plusieurs disciplines, dits polyvalents. Cette césure conduit l'élève, d'une année sur l'autre, à n'avoir qu'un seul maître à l'école primaire et 8 à 10 enseignants au collège. Cette situation souvent déplorée perdure. Le certifié enseignant en collège est, conformément à son statut, monovalent et le professeur des écoles est coupé du collège par une barrière invisible, tout aussi forte qu'un interdit.

Les gestionnaires connaissent tous cette situation et s'en débrouillent, mais elle ne facilite pas leur tâche, ni la lisibilité du régime des enseignants et encore moins la bonne utilisation des compétences.

Les maîtres contractuels du privé sont dans une situation très largement identique. Leur statut relève pour l'essentiel des règles définies unilatéralement par la puissance publique, en application du principe de parité rappelé plus haut qui veut qu'ils bénéficient d'un régime à parité avec celui des maîtres titulaires de droit public. Ils ne bénéficient toutefois pas de la garantie d'emploi au sens de la fonction publique ; des accords sur l'organisation de l'emploi existent ; ils tiennent compte de l'autorité du chef d'établissement, des obligations réglementaires et des priorités établies pour les mutations et reclassements. Un enseignant titulaire d'un établissement public peut être affecté dans un établissement privé ; la réciproque n'existe pas.

c) Le traitement des enseignants prend place dans une grille applicable à toute la Fonction publique

La grille assure que des technicités assimilables d'un corps à un autre et d'un ministère à un autre sont rémunérées de la même façon. La carrière indiciaire des principaux corps d'enseignants est ainsi, comme il a été indiqué plus haut, directement calée sur celles des attachés d'administration de l'Etat et des attachés territoriaux et réciproquement. La grille

des professeurs de chaire supérieure et celle des professeurs agrégés se rapproche de celle de la catégorie A supérieure. C'est une garantie de ne pas être oublié dans les revalorisations indiciaires et ce n'est pas négligeable. Mais ce n'est qu'une demi-garantie, car étant donné le poids des rémunérations des enseignants, la tendance est à favoriser les rémunérations fonctionnelles ou accessoires.

A ces caractéristiques objectives s'ajoute une caractéristique subjective, propre à toute la fonction publique et plus marquée encore chez les enseignants, à savoir l'attachement à l'égalité de traitement⁴⁰. Il va de soi que l'égalité de traitement est un impératif dans tout pays d'Etat de droit. Encore ne faut-il pas la concevoir sur des bases et des contraintes si étroites qu'elle ne soit rien d'autre qu'un égalitarisme réducteur, vite source de démotivation. C'est pourtant largement le cas dans la fonction publique, où le mérite finit par ne plus être reconnu. Or il y a des différences de mérite ; enseignants et chefs d'établissement déplorent qu'elles ne soient pas mieux prises en compte. Cette situation se concrétise dans le dispositif de notation et d'avancement qui va être étudié plus abondamment plus loin.

Une autre caractéristique subjective doit être évoquée à propos de la gestion des enseignants : **les rapports très particuliers qui existent entre les organisations syndicales et le gestionnaire public.** La réalité est celle d'un poids élevé des organisations syndicales dans la gestion, en particulier pour ce qui est des barèmes et de nombreuses décisions individuelles, dont ils sont souvent les premiers à informer les intéressés, ce qui fait que les personnels peuvent avoir le sentiment qu'il faut « *passer* » par le syndicat à un moment de leur carrière. La commission se gardera de prendre position sur ce sujet. Elle relève toutefois qu'à tout prendre, si les syndicats doivent avoir un tel poids sur certains éléments de la politique de mutation ou d'avancement, encore conviendrait-il d'éviter qu'ils puissent être à la fois dans l'institution, pour en guider les décisions et bénéficier de celles-ci, et en dehors, pour s'en désolidariser. Quitte à partager certains pouvoirs, autant aller jusqu'au bout et partager les responsabilités, au travers d'accords négociés en bonne et due forme.

^[40] Un enseignant écrit à la commission : « *L'éducation est un des champs de la société française dans lequel l'idéologie de l'égalitarisme et de la protection à l'égard de la responsabilité est la plus ancrée* »]

Le statut professionnel des enseignants en Europe

Deux grands types de statuts professionnels des enseignants sont pratiqués en Europe : celui de fonctionnaire et celui d'agent contractuel - de droit privé en général. Un nombre à peu près égal de pays pratique chacun des statuts, tandis que dans quelques pays, il y a coexistence des deux.

Le statut de fonctionnaire est celui qui prévaut en Espagne, au Portugal, en Grèce, en Hongrie, en Islande, en Finlande, en Slovénie, à Chypre et à Malte. L'employeur peut être l'État, mais aussi une autorité publique régionale ou locale.

Il ne s'agit pas néanmoins d'un statut de fonctionnaire de carrière. Il s'agit le plus souvent d'une fonction publique d'emploi, sans garantie d'emploi à vie. Le statut de fonctionnaire de carrière se trouve essentiellement, outre en France, en Espagne, au Portugal et en Grèce et il coexiste avec un statut de contractuel en Allemagne, en Autriche et au Luxembourg.

Le statut de contractuel de droit privé est pratiqué en Grande-Bretagne, dans la plupart des pays nordiques (Suède, Norvège, Danemark), dans les pays Baltes, en Italie et dans de nombreux pays d'Europe centrale. Dans ce cas les enseignants relèvent du droit commun du travail et le plus souvent d'une convention collective spécifique. Les employeurs peuvent être des collectivités territoriales mais le plus souvent les écoles elles-mêmes.

Les pays qui connaissent une coexistence de statuts sont la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Autriche et la Pologne.

2) Le cadre administratif

En France, le service public de l'éducation est national ; les collectivités territoriales n'y ont pas de responsabilité directe dans le contenu de l'enseignement et dans la gestion des enseignants, par différence avec ce qui se passe dans de très nombreux pays au monde, en particulier en Europe. Tous les enseignants sont dès lors rattachés au même employeur, l'Etat, ce qui fait du ministre de l'éducation nationale le premier employeur du pays. Cela ne signifie pas qu'il les gère tous de façon centralisée, loin de là, car la déconcentration est la vraie réalité de la gestion des enseignants, mais il a autorité de principe sur tous et certains actes de gestion relèvent exclusivement de lui.

a) La tradition française de centralisation bousculée par une déconcentration devenue le droit commun

La France a une tradition de centralisation en matière de gestion des agents publics. L'éducation nationale n'a pas échappé à la règle, avec toutefois une exception notable, celle des enseignants du premier degré qui depuis toujours sont gérés de façon déconcentrée. Aujourd'hui dans le **premier degré**, l'ensemble des actes de carrière depuis le recrutement, l'affectation sur poste jusqu'à la mise à la retraite sont déconcentrés auprès des inspecteurs d'académie, à l'exception du volume global des postes offerts aux concours de professeurs des écoles qui relève du ministre, alors que la répartition de ces postes entre les départements de l'académie relève de la compétence du recteur.

Dans le **second degré**, par contre, la tradition est celle de la centralisation ; historiquement c'est à l'échelon central que sont gérés, y compris pour les actes les plus courants, l'ensemble des enseignants du secondaire. Et si la déconcentration est devenue le droit commun de la gestion, elle comporte encore des exceptions pour ce qui est des 50 000 agrégés dont de nombreux actes comportant appréciation du mérite relèvent du ministre : notation, reclassement, avancement d'échelon et de grade. On mesure la lourdeur d'une gestion centralisée pour ce type d'actes, pour un tel nombre d'agents

S'agissant des professeurs certifiés et assimilés, la quasi totalité des actes de gestion ont été transférés à l'échelon de l'académie. Le temps fort de ce transfert a été, en 1999, la déconcentration du « *mouvement* » dit intra-académique ; depuis lors, les recteurs ont la responsabilité de l'affectation des enseignants au sein de l'académie. L'échelon national est loin d'être dépourvu de toute responsabilité, mais ce sont surtout des responsabilités de gestion des grands nombres ; il n'a pas en principe de responsabilité directe dans les décisions comportant appréciation des mérites des agents ; à une exception toutefois, les sanctions disciplinaires les plus lourdes ; il appartient toujours au ministre saisi par le recteur, et après consultation du conseil de discipline de l'académie, de procéder aux rétrogradations, exclusions temporaires des fonctions, mises à la retraite et révocations. Par ailleurs le ministre arrête le nombre des recrutements annuels, organise les concours et recrutements et procède au mouvement entre académies. On peut se demander si le point d'équilibre est ainsi atteint entre autorités centralisées et autorités déconcentrées ; il y a matière à hésitation ; la question d'une déconcentration du recrutement en particulier a été soulevée à plusieurs reprises devant la commission.

Il doit être souligné aussi que la déconcentration s'est arrêtée devant la porte de l'école primaire, qui n'a pas reçu le statut d'établissement public, et celle des établissements publics du second degré ; l'échelon établissement n'a qu'un rôle marginal dans la gestion des enseignants. Des facteurs d'évolution dans le sens d'une plus grande place de l'établissement commencent à se manifester, au travers du projet d'établissement, créé par la loi sur l'éducation de 1989 ou du conseil pédagogique prévu par la loi de 2005. Dès lors que l'établissement se trouve plus impliqué dans la gestion pédagogique, il se trouvera plus impliqué dans la gestion des enseignants.

b) L'émergence d'une implication forte des collectivités territoriales dans les politiques éducatives

Certes les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune prérogative à l'égard des enseignants, contrairement au pouvoir de gestion qu'elles exercent vis-à-vis des personnels ouvriers et de service. Mais les collectivités locales se préoccupent de plus en plus d'actions éducatives « *en lisière de la pédagogie* »⁴¹, en accompagnement de la scolarité obligatoire, sous forme d'aide aux devoirs, d'études dirigées, de tutorat individuel ou collectif, d'entraînement sur didacticiels, de loisirs éducatifs. Les villes les plus investies en ce sens se sont fédérées dans un réseau des « villes éducatives ». Elles recherchent « un pilotage partagé plus efficace ». Aujourd'hui ce pilotage ne porte pas sur les enseignants. Mais d'ores et déjà, au travers des actions éducatives, les collectivités territoriales sont amenées à rémunérer les enseignants pour leur contribution à celles-ci, ce qui fait que de plus en plus d'enseignants reçoivent un bulletin de paye d'une collectivité territoriale. Il faut rappeler la particularité parisienne caractérisée par l'intervention dans chaque classe élémentaire, pendant le temps scolaire, pour une durée de 3,5 heures, de « professeurs de la ville de Paris » (PVP), dans trois disciplines : les arts visuels, la musique et l'éducation physique et sportive. Cette particularité n'est pas l'apanage de la seule ville de Paris et se développe. Il serait cependant prématuré d'y voir la préfiguration d'un nouvel équilibre, dans la mesure où cette situation ne touche, et n'est susceptible de toucher, du fait de son coût, qu'un nombre limité de communes.

⁴¹ Voir Nicole BELLOUBET, « quels pouvoirs pour les élus ? », Revue Pouvoir, n°122, L'éducation nationale page 45).

3) La pratique

La pratique est à l'image de celle constatée globalement dans la majeure partie de la fonction publique : elle est celle d'une gestion administrative. Gérer les enseignants, c'est comme pour bien des fonctionnaires, gérer des dispositions statutaires, des normes, des procédures et prendre une multitude d'actes de gestion, de façon « mécaniste », sans suffisamment de lien fonctionnel avec les besoins du service ou une analyse de la ressource humaine en cause. Pareille pratique de gestion s'explique du fait du poids du nombre des agents en cause. Il faut suivre la carrière d'environ 750 000 personnes, les noter chaque année, en assurer le renouvellement (près de 19 000 recrutements en 2007), organiser la mobilité (160 000 demandes de changement de postes dans les 1^{er} et second degrés par an), prévoir l'avancement d'échelon (100 000 bénéficiaires par an) ou la promotion à la hors classe (270 000 promouvables par an dans les 1^{er} et second degrés).

Pour faciliter cette gestion de masse, est utilisé le barème qui consiste à affecter d'un certain nombre de points les éléments caractéristiques de la situation d'un agent pour déterminer un ordre de priorités entre candidats à une même opération (mouvement, avancement, formation continue même). Ainsi, pour ce qui est du mouvement, chaque candidat bénéficie d'un nombre de points, en fonction principalement de son ancienneté (de poste et de grade), de son affectation actuelle et de sa situation personnelle et familiale. Le total des points détermine ce à quoi il peut prétendre. Pour les mêmes raisons, la notation elle-même a été encadrée par des grilles s'imposant aux notateurs pour éviter les distorsions entre eux, entre disciplines, entre académies. Ainsi, la note administrative fait l'objet d'une péréquation. Il en résulte inévitablement le sentiment d'une forme de pilotage « automatisé », plus fort que la volonté de promouvoir une gestion plus individualisée.

Depuis des années, une politique est menée pour équilibrer ce poids du barème, des grilles et des automatismes, par la prise en compte d'éléments plus personnalisés ou plus en lien avec l'intérêt du service, en matière d'affectation, de promotion ou de déroulement de carrière. Ces efforts seront présentés au fur et à mesure des développements qui suivent.

On pourrait se satisfaire de cette situation car le système fonctionne. Chaque année, la rentrée est assurée et il y a des enseignants dans les classes des 55 000 écoles et des 10 000 établissements secondaires, publics et privés, dans les 357 spécialités disciplinaires prévues par les programmes. Les recrutements se font ; les actes de gestion sont pris ; les mutations sont prononcées. Cela peut même apparaître comme une performance en soi, tant il faut de vigilance du haut en bas de l'échelle pour aboutir.

Mais si l'on procède à une approche plus qualitative, l'appréciation devient beaucoup plus nuancée. La gestion des enseignants témoigne d'une grave déficience dans ce qui est pourtant essentiel dans une gestion des ressources humaines : la bonne utilisation et la valorisation de la ressource enseignante, en fonction des compétences et des aptitudes des uns et des autres, ainsi que des besoins des écoles et des établissements. Ceci se vérifie particulièrement pour ce qui est des affectations et mutations annuelles, de l'évaluation, de la formation continue et plus généralement du suivi de carrière.

a) Première carence en matière de gestion qualitative : les affectations et les mutations annuelles

Les mutations annuelles des enseignants en poste présentent cette caractéristique d'intervenir sur la base des seuls vœux des agents, dans un ordre de choix déterminé par le barème ; l'intérêt du service n'y a qu'une place marginale, contrairement à ce qu'exige le statut général de la fonction publique qui fait de cet intérêt l'impératif premier en la matière. C'est ce que l'on a pu appeler « *la moulinette à points*⁴² ». Tel établissement aurait-il besoin pour dynamiser l'enseignement d'une discipline ou plus simplement pour mieux équilibrer la pyramide des âges, d'un professeur de tel profil ; tel autre établissement aurait-il besoin d'un enseignant plus disponible pour des fonctions de coordination ou plus à même de favoriser l'utilisation des TICE ; tel autre encore souhaiterait s'attacher un enseignant ayant l'expérience d'élèves présentant telles difficultés ; dans les faits, le système ne le permet pas ou marginalement. « *Comment, écrit un interlocuteur de la commission, s'en remettre au hasard pour gérer les compétences, les talents et les ressources humaines de cette maison ?* ». Certes, depuis 1999, les services du rectorat organisent les mouvements à l'intérieur des académies et, depuis 2005, en arrêtent eux-mêmes les règles. Ils pourraient donc théoriquement prévoir des dispositions spécifiques permettant de prendre en compte ces besoins en profils particuliers. Dans la réalité, ce n'est que peu le cas ; à peine plus de 2 000 postes spécifiques seulement ont été définis et offerts au mouvement au sein des académies en 2007.

Il serait certainement erroné d'en déduire que les chefs d'établissement n'auraient pas perçu l'intérêt de ce dispositif ou ne seraient pas demandeurs. Il est plus vraisemblable qu'ils se sont résignés à la pratique habituelle pour des raisons multiples qui tiennent au caractère résiduel, et toujours remis en cause, des affectations dérogatoires et à l'incrédulité qui souvent accompagne cet objectif. Cet état de fait montre qu'il ne suffit pas de confier des

⁴² Hervé Hamon, « *Tant qu'il y aura des élèves* », p 282

marges de manœuvre aux autorités déconcentrées pour qu'elles les utilisent ou puissent les utiliser. Il serait erroné de penser que l'on peut lutter contre le poids du barème par des correctifs ponctuels ; c'est le cœur de l'exercice qu'il faut toucher. Dans le premier degré où la déconcentration a toujours prévalu, la situation est comparable.

L'effort le plus direct et négatif du mouvement au barème est de conduire à faire assurer les vacances d'emploi dans les quartiers difficiles ou sensibles par des jeunes professeurs, sortant des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), sans autre expérience de la classe que celle qu'ils ont acquise au cours des quelques semaines de stage de l'année de formation. A défaut ce sont les enseignants non titulaires qui occupent ces emplois vacants. Autrement dit, là où l'on a besoin de la ressource humaine la plus attentivement choisie au savoir-faire pédagogique éprouvé, pour répondre à des besoins particulièrement avérés, on envoie de façon purement impersonnelle les recrues les moins expérimentées.

Dans le second degré, les néo-titulaires prennent presque la moitié des postes difficiles à pourvoir à la rentrée : 40 % des titulaires nouvellement affectés en établissements difficiles sont des néo-titulaires, qui, en large majorité, n'ont pas choisi une telle affectation. Cette moyenne nationale recouvre certes des situations très disparates : à Créteil, 63 % des titulaires affectés en établissements difficiles sont en première affectation ; à Nantes à l'inverse où les établissements en éducation prioritaire sont en centre ville, 8 % des postes libérés en 2005 ont été pourvus par des néo-titulaires. Mais la tendance est incontestable. Il en résulte une sur-représentation des néo-titulaires dans les établissements classés comme difficiles, 35 % de ces néo-titulaires sont ainsi affectés, alors qu'en moyenne, il n'y a que 14 % des enseignants qui se trouvent en fonction en établissement difficile. Cette surreprésentation est manifeste dans certaines académies ; ainsi celle de Créteil où 64 % des néo-titulaires sont affectés en établissements difficiles, alors que 47 % des enseignants de l'académie y exercent.

Dans les académies de Créteil et de Versailles, réputées les plus difficiles et comportant le plus d'établissements ou d'écoles classés comme tels, plus de 80 % de vacances d'emplois annuelles (et elles sont nombreuses, en raison de la tendance à en partir) sont pourvues par des néo-titulaires ; 42,5 % de tous les néo-titulaires de France y sont en fait affectés en premier poste, soit 4 433 sur 11 090 en 2007.

Il en résulte que dans de nombreux établissements en cause, on compte jusqu'à 40 % d'enseignants ayant moins de deux ans d'ancienneté, ce qui veut dire aussi un taux de rotation de 80 % tous les deux ans. Qui plus est, ces néo-titulaires ne sont le plus souvent

pas affectés, au départ, dans un établissement déterminé, mais plus de la moitié d'entre eux est affectée en zones de remplacement. Ils sont appelés à combler les absences et vacances se produisant dans la zone. De plus les néo-titulaires n'ont en général connaissance de leur affectation qu'assez tard avant la rentrée : à la mi-juillet pour la moitié d'entre eux, dans la 3^{ème} semaine d'août pour 25 % et à la rentrée pour les derniers.

Dans le premier degré, plus d'un néo-titulaire sur quatre est affecté dans une école "difficile" (27,76 %). Six académies dépassent 35 % d'affectations de néo titulaires dans ce type d'écoles : Guyane (81 %), Créteil (60 %), Guadeloupe (49 %), Lille (46 %), Martinique (43 %) et Versailles (37 %). Dans ces académies, de grandes disparités existent entre départements : la Seine-Saint-Denis a 80 % de néo titulaires en postes difficiles, le Val d'Oise 51 %, le Nord 52 %.

Le recrutement par académie des professeurs des écoles et leur formation dans un département au sein duquel ils trouvent leur première affectation rend pour partie plus « acceptable » pour les intéressés cette situation, que pour les professeurs du second degré qui affrontent une sorte de double peine, en étant affectés en zone difficile et de plus dans une autre académie que leur académie de formation et d'études universitaires.

Les jeunes professeurs des écoles sont aussi trop souvent confrontés à la difficulté de commencer leur métier en ayant en charge une classe de cours préparatoire, réputée plus lourde⁴³. Nombre d'inspecteurs ont dénoncé cette pratique qui consiste à modifier la répartition des classes entre les enseignants plus anciens dans les écoles pour laisser le cours préparatoire au dernier arrivé.

Le plus étonnant dans ce constat, c'est que l'on finisse par s'en accommoder, au bénéfice des arguments suivants :

- Les néo-titulaires ainsi affectés seraient pleins d'ardeur et d'énergie et beaucoup plus tournés vers le travail en équipe que leurs anciens. On pourrait donc en attendre sinon plus, du moins autant, que d'enseignants plus expérimentés ;
- Il suffirait de les accompagner et de les décharger d'une partie de leurs services pour régler le problème.

La commission n'a pas cru pouvoir entrer dans ce raisonnement, qui reviendrait à s'exonérer à bon compte de la nécessité d'affecter dans des établissements ou écoles prioritaires des

⁴³ Le groupe d'entretiens collectifs « *enseignants* » réuni par la commission a fait observer que dans le passé, il n'y avait jamais attribution d'une classe de CP à un débutant. Il a été expliqué que si les enseignants étaient « *crispés* » sur l'idée d'enseigner en CP, cela serait en partie dû à des réserves sur la méthode de lecture.

enseignants ou plus exactement des équipes d'enseignants choisis en fonction de leurs aptitudes et de leurs expériences, et non envoyés par défaut.

Il est exact que les dispositifs conçus depuis une dizaine d'années pour corriger le mouvement n'ont guère encore produit d'effet, qu'il s'agisse de l'avantage spécifique d'ancienneté ou de la priorité de mutation pour les enseignants ayant exercé pendant au moins 5 ans dans les zones en cause : « postes à exigences particulières » (PEP), puis « affectations à caractère prioritaire justifiant une valorisation » (APV). Les dernières mesures, priorités de mutation et postes à caractère prioritaire justifiant une valorisation, ne doivent d'ailleurs pas être minimisées, car elles constituent autant d'expérimentations sur lesquelles s'appuyer. En valorisant le fait de rester sur des postes identifiés par les recteurs comme les moins attractifs ou connaissant une trop forte rotation, le dispositif APV est incontestablement porteur d'espoir. La commission ne peut toutefois se contenter d'attendre de vérifier que ces mesures sont susceptibles d'avoir un effet positif pour évoquer d'autres pistes, sauf à reporter encore des mesures plus immédiatement efficaces et qui relèvent davantage d'une politique directe et personnalisée de ressources humaines que de dispositifs réglementaires (Cf. partie II-4).

b) Deuxième carence d'ordre qualitatif : l'évaluation

Il n'existe pas d'évaluations collectives des enseignants ou des établissements. Ce n'est pas dans la culture française, contrairement à ce que l'on constate à l'étranger. La seule évaluation qui existe est l'évaluation individuelle des enseignants, portant essentiellement sur la maîtrise de la discipline enseignée et l'aptitude pédagogique, mal adaptée pour apprécier la performance de l'enseignant devant les élèves.

L'évaluation individuelle des enseignants constitue un « *serpent de mer* » de l'Education nationale plus encore que dans le reste de la fonction publique. Elle a donné lieu, au cours des dernières années, à de multiples rapports et à un avis du Haut Conseil d'évaluation de l'éducation⁴⁴. Ce dernier assignait à l'évaluation des personnels quatre objectifs :

- « *contrôler la qualité du système éducatif et l'améliorer ...* » ;
- « *conseiller, guider, aider et permettre une réflexion individuelle et collective sur les pratiques enseignantes...* » ;

⁴⁴ Avis des HCEE, n°4 janvier-février 2002

- « *encourager et faciliter des parcours à la fois positifs et valorisants pour les personnes et utiles à l'atteinte des objectifs de l'Ecole* » ;
- « *reconnaître et valoriser l'effort et la réussite ...* ».

L'évaluation, telle qu'elle existe, est loin d'atteindre vraiment ces objectifs. Comme il a été dit, cette évaluation individuelle n'est articulée sur aucune évaluation collective de l'équipe pédagogique ou de l'établissement, seule susceptible de lui donner le cadrage nécessaire. Elle est de plus conduite dans des conditions qui ne peuvent guère lui permettre d'atteindre les objectifs présentés plus haut.

Personne n'en est vraiment satisfait : elle est souvent perçue comme « infantilisante ». Le Haut conseil de l'évaluation, mesuré dans ses termes, relève qu'elle « *n'est pas très juste* », qu'elle est « *peu efficace* » et qu'elle « *engendre malaise et parfois souffrance* » chez les évalués et les évaluateurs. Un interlocuteur de la commission est allé jusqu'à mettre en doute le caractère déontologique d'un des usages qui en est fait, à savoir celui de l'avancement différencié, ce qui constitue une mise en cause grave. La commission s'est attachée à vérifier, en ce sens, la fiabilité de la notation, fruit de l'évaluation, comme source de la différenciation des avancements, notamment d'échelon⁴⁵.

La commission s'interroge très fortement sur cette fiabilité. Dans son avis⁴⁶ concluant au caractère « pas très juste » de la notation, le HCEE évoque les raisons de ce manque de justice : des critères d'évaluation insuffisants, des conditions d'inspection différentes, des conditions de prise en compte des tâches autres que d'enseignement individuel non homogènes et des rythmes d'inspection dissemblables.

Il faut y ajouter, pour les enseignants du secondaire :

- le fait que la note administrative qui devrait compter, comme le prévoient les décrets, pour 40 % dans la notation finale est tellement encadrée et péréquée qu'elle n'a

⁴⁵ Le décret n°72581 du 4 juillet 1972 dispose que la note pour les professeurs du second degré, qui est arrêtée par le recteur, est comprise entre 0 et 100 et est constituée de la « somme » de deux notes :

« a). d'une note de 0 à 40 arrêtée par le recteur sur proposition du chef d'établissement où exerce l'enseignant, accompagnée d'une appréciation générale sur la matière de servir. Cette note est fixée en fonction d'une grille de notation définie, toutes disciplines réunies, par arrêté du ministre chargé de l'éducation et indiquant, par échelon, une moyenne des notes ainsi que des écarts pouvant exister par rapport à cette moyenne ;

b). d'une note de 0 à 60 arrêtée par les membres des corps d'inspection chargés de l'évaluation pédagogique des enseignants de la discipline, compte tenu d'une appréciation pédagogique portant sur la valeur de l'action éducative et de l'enseignement donné... »

Le décret statutaire du corps des PE (D 90-680 du 01 08 1990) précise dans son article 23 que :

« Il est attribué [par l'inspecteur d'académie] au professeur des écoles une note de 0 à 20 accompagnée d'une appréciation pédagogique sur proposition de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du premier degré. La note et l'appréciation pédagogique sont communiquées au professeur des écoles. Un recours est ouvert au professeur des écoles devant l'auteur de la note. »

⁴⁶ Avis des HCEE, n°4 janvier-février 2002.

aucun poids ; ce seul argument pourrait suffire à condamner l'utilisation qui est faite de la note globale qui méconnaît cette partie de la note ;

- Le poids important occupé dans la notation pédagogique par la note d'entrée dans le corps et par l'ancienneté. Dans la note d'entrée dans le corps, le rang au concours de recrutement, qui ne comporte pourtant aucune dimension pédagogique⁴⁷ est prépondérant ; cette note d'entrée va ensuite peser, de l'aveu même des inspecteurs, une longue partie de la carrière. S'ajoute, par la suite, au poids de cette note d'entrée, celui de l'ancienneté au travers de la place considérable qui lui est accordée dans les grilles nationales de référence établies par l'inspection générale et qui encadrent le travail du notateur.

Pour les enseignants du primaire, le système de notation est affecté des mêmes travers liés à l'encadrement par des grilles faisant jouer un rôle prépondérant à l'ancienneté et par la compensation de l'absence de notation récente par l'attribution de points de majoration.

Une telle notation, ainsi détournée de son esprit initial et pervertie par des pratiques destinées à la neutraliser, et que l'on a pu qualifier « *d'acte fictif auquel tout le monde se plie* », paraît difficilement défendable. On ne peut que le déplorer, car cette notation pèse sur le travail des corps d'inspection, au détriment de tout ce qui est conseil, orientation, ou « *regard plus précis sur l'activité des enseignants* », comme on a pu le dire.

Cette critique de la notation actuelle peut recouvrir des intentions diamétralement opposées entre ceux qui veulent sa suppression pure et simple pour ne la remplacer par aucun autre dispositif d'évaluation et ceux qui en appellent à un système d'évaluation plus juste, plus souple et plus efficace dans la reconnaissance des mérites.

La commission se place dans cette seconde perspective ; elle souhaite en effet des carrières plus individualisées fondées sur le mérite et l'investissement personnel.

Ces critiques du dispositif actuel de notation sont dans l'ensemble partagées par les organisations syndicales ; certaines en demandent la suppression ; et la position dominante est celle d'une extrême prudence sur ce sujet. Tout d'abord, c'est largement sous leur influence que les notes sont amplement corrélées à l'ancienneté, car elles ont toujours combattu un dispositif qui pouvait permettre de « discriminer » excessivement les enseignants, craignant une concurrence malsaine entre eux. Ensuite, elles ne remettent pas en cause le travail des inspections, qu'elles estiment utile à la régulation du système, tout en

⁴⁷ « On peut très bien passer les épreuves pratiques du CAPES sans élèves et sans classes » écrit Antoine Prost dans son « Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France » Perrin, tome 4 page 47

regrettant le couperet que représentent les visites. Enfin, la question cruciale est de savoir par quoi remplacer le dispositif actuel⁴⁸. A cet égard, les organisations syndicales se montrent plutôt ouvertes à une « notation renouvelée », tout en regardant avec suspicion un rôle accru du chef d'établissement dans ce processus.

Dernière observation sur l'évaluation, chaque enseignant étant inspecté en moyenne tous les sept ou huit ans dans le second degré et tous les quatre ans dans le premier degré, on peut légitimement estimer que cette évaluation n'est pas suffisamment efficace pour détecter les enseignants qui posent problème et qui devraient, par un biais ou un autre, être retirés du face à face avec les élèves. De nombreux interlocuteurs de la commission ont souligné cet état de fait qui leur paraît une négligence coupable de l'institution scolaire, compte tenu de son impact sur des générations d'élèves.

Le défaut de vigilance est d'ailleurs perceptible dès le début de carrière. Les refus de titularisation décidés chaque année sont très faibles : 171 en 2004-2005 et 111 en 2005-2006. Quant aux licenciements pour insuffisance professionnelle, solution drastique mais qui peut s'imposer, ils varient d'une année sur l'autre entre zéro et deux pour toute la France.

Ces chiffres sont regardés par tous les connaisseurs du système éducatif comme très en retrait par rapport au nombre de situations à problème qui justifieraient une telle mesure ou à tout le moins un retrait du face à face avec les élèves.

c) Troisième carence : la formation continue

L'ensemble des interlocuteurs de la commission ont été amenés à dénoncer les modalités de la formation continue à l'Education nationale. Ils ont dénoncé son caractère trop déconnecté de la vie professionnelle et de la gestion des ressources humaines.

L'effort financier consenti par le ministère de l'éducation nationale à la formation continue correspond à 2,7 % de la masse salariale. Ce taux est très inférieur à celui du reste de la fonction publique (4,2 %), il se rapproche de celui de l'enseignement privé (2,94 %), avec cette différence que le secteur public inclut dans son budget les préparations aux concours.

Le nombre moyen de jours de formation que permet ce financement se limite à 2,5 jours dans l'enseignement primaire et à 2,2 jours dans le second degré. Plus de 35 % des

⁴⁸ Le Président de la République et le Premier Ministre ont demandé que soit mise en place une évaluation régulière des enseignants sur la base des progrès et des résultats de leurs élèves.

enseignants du 1^{er} degré ont eu accès à un stage en 2005, soit 114 000 sur 330 000 et plus de 45 % des enseignants du second degré, soit 208 000 sur 445 000. La durée moyenne des stages est de l'ordre de 3,5 jours, soit un jour de moins que les stages organisés dans les autres ministères (4,6 jours). Ces chiffres sont évidemment bien faibles, au regard des besoins, regardés unanimement comme considérables ; le Haut Conseil de l'Education a ainsi relevé la nécessité de formations complémentaires en sciences pour de nombreux professeurs des écoles. On a rappelé s'agissant du recrutement, que la moitié des enseignants en fonction n'avaient pas bénéficié de formation professionnelle de préparation au métier.

La formation continue n'est pas organisée pour constituer une réponse à des besoins de formation clairement identifiés par l'agent et l'institution. Elle est souvent soit une formation de préparation aux concours, qui ne conduit que marginalement à une amélioration des compétences professionnelles, soit une formation sur catalogue à laquelle l'enseignant postule individuellement, en fonction de ses seuls desideratas et sans aucun regard de l'institution, soit aussi une forme de récompense.

Quant au catalogue lui-même, il est pour l'essentiel l'œuvre des prestataires de formation, le plus souvent les IUFM. Certes ceux-ci consultent les services académiques et s'efforcent de répondre à la demande moyenne qui est exprimée. Mais au total, comme c'est le plus souvent le cas lorsque les programmes de formation continue sont ainsi élaborés, ceux-ci restent éloignés de la réalité et de la variété des besoins de terrain.

Les établissements scolaires s'efforcent, avec l'appui des rectorats, d'améliorer la réponse aux besoins, en organisant des formations sur place ou dans le cadre d'un bassin, mais cette approche reste limitée. On peut en conclure que c'est toute la conception et la gestion de cette formation continue qui doit être revue pour qu'elle retrouve son sens.

d) Quatrième carence : suivi et gestion personnalisés de carrière

Aujourd'hui l'enseignant n'a d'autre carrière visible que sa carrière administrative, c'est-à-dire son avancement régulier d'échelon, puis à terme, le cas échéant, le passage à la hors classe ; cette carrière lui apparaît le plus souvent comme un cylindre, voire un tunnel. Cette impression ne peut qu'être renforcée par la gestion ambiguë tant de l'avancement d'échelon que de la hors classe.

S'agissant de l'avancement d'échelon, les enseignants bénéficient de trois rythmes d'avancement : au grand choix, aux choix, à l'ancienneté. Au terme d'une carrière, l'enseignant qui a toujours avancé au grand choix atteint le sommet de son grade en 20 ans, soit avec dix ans d'avance sur celui qui progresse à l'ancienneté, ce qui représente en différentiel de rémunération cumulé, une somme qui avoisine 100 000 euros⁴⁹. Cette différenciation des avancements a donc des incidences concrètes sur le déroulement de carrière. Elle est présentée comme la marque d'une reconnaissance du mérite à l'Education nationale. Le problème est celui, comme il vient d'être indiqué, de la fiabilité de la notation qui fonde ces avancements et qui est loin d'être établie.

Cet avancement d'échelon intervient au demeurant dans des conditions tellement peu apparentes aux enseignants que ceux-ci ne le perçoivent pas comme un élément de gestion ou de reconnaissance du mérite, mais comme le résultat du fonctionnement d'une boîte noire.

S'agissant de la promotion à la hors classe dont les possibilités sont limitées (4 % des promouvables sont promus), il en est largement de même. Le passage à la hors classe est perçu par la majorité des enseignants et par les organisations syndicales comme un couronnement de carrière, c'est-à-dire une étape que l'on franchit lorsqu'on est arrivé au dernier échelon de la classe normale et dont on doit pouvoir bénéficier pour la retraite. Tel aurait été, est-il dit, l'accord tacite passé entre le ministre et les organisations syndicales lorsque la hors classe a été créée, dans le cadre des accords Durafour. Ainsi présentée, la hors classe est un instrument de politique des pensions des enseignants et non de leur carrière.

Une autre approche de la hors classe est en effet possible qui en ferait un rendez-vous de carrière, effectivement ouvert dès que l'enseignant bénéficie de la possibilité de promotion, c'est-à-dire à mi-carrière, et fondé sur le mérite et la valeur professionnelle. L'administration s'efforce de faire prendre en compte cette approche, mais elle rencontre une opposition forte.

La promotion interne d'un corps enseignant à un corps supérieur par un concours interne ou liste d'aptitude n'échappe guère à cette pesanteur administrative. Elle est de toute façon limitée ; ainsi pour ce qui est de la promotion interne des corps de professeurs certifiés ou assimilés à celui des agrégés, elle a bénéficié en 2007 à 347 certifiés au titre des listes

⁴⁹ En pratique, rares sont ceux qui font l'intégralité de leur carrière à un seul rythme d'avancement. Une étude de la DGRH du ministère faite sur les certifiés actuellement au dernier échelon de la classe normale montre que seulement 4 % d'entre eux y sont arrivés en se maintenant toujours au grand choix, 4,4 % en progressant au choix et 3,5 % en n'avancant qu'à l'ancienneté.

d'aptitude et à 760 au titre des concours internes ; et il ne faut pas oublier que l'agrégation n'existe pas dans toutes les disciplines. Surtout cette promotion par l'agrégation interne n'est pas organisée comme une voie d'accroissement ou d'extension de la qualification ou encore de progrès dans la maîtrise et l'élargissement des compétences, mais bien davantage comme une étape supplémentaire d'achèvement de fidélisation à une discipline et de déroulement d'une carrière purement administrative.

Hors cette carrière administrative, les enseignants ont peu de perspectives professionnelles. Comme il a été indiqué plus haut, leurs opportunités de mobilité professionnelle sont restreintes ; celles qui leur sont le plus accessibles, la nomination dans les corps de direction et d'inspection, impliquent de quitter la carrière enseignante. L'entrée dans les autres corps de catégorie A de la fonction publique, permise sur le papier, se heurte à de lourds obstacles examinés également plus haut. Les possibilités de diversification professionnelle, au travers d'activités complémentaires à celle d'enseignement sont encore insuffisamment organisées.

Mais ce qui fait le plus défaut, c'est le suivi et la gestion personnalisée de carrière et au total, c'est la faiblesse de la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale. Comme l'a écrit un enseignant à la commission, les enseignants se sentent abandonnés à eux-mêmes : *« Ils sont seuls.... Leur administration vit sa vie administrative de son côté et ils se débrouillent du leur. »*.

Parmi les attentes insatisfaites, il y a essentiellement celle d'une meilleure reconnaissance et prise en compte du mérite : de l'expérience acquise et du professionnalisme accumulé, de l'implication dans des actions sortant du strict champ de leur discipline, de l'engagement dans des fonctions autres que d'enseignement, de la maîtrise de compétences spécifiques dans des domaines en développement. Pour les enseignants, cette reconnaissance ne devrait pas se traduire uniquement ou même prioritairement en termes financiers, mais également en valorisation de carrière, en responsabilités complémentaires, en formation continue, ou tout simplement, en témoignage inscrit dans le dossier⁵⁰.

Pareille reconnaissance, qui procède d'une gestion individualisée, implique un suivi personnalisé et des moyens correspondants en matière d'outils de gestion adaptés, ainsi que, par-dessus tout, d'équipes de proximité, en charge d'une véritable politique de ressources humaines.

⁵⁰ Un professeur des écoles partant à la retraite a ainsi écrit à la commission qu'il apprécierait *« que notre hiérarchie puisse expédier à chacun des nouveaux retraités de l'année une lettre, même stéréotypée, signée de notre employeur départemental, l'Inspection académique, pour qu'au moins une fois, rien qu'une fois, l'enseignant, qui toute sa carrière a beaucoup donné dans le domaine de l'affectif, ait la reconnaissance pour son action et toutes ses années consacrées à une grande cause nationale éternelle : l'avenir de la jeunesse. »*

En dépit des progrès accomplis depuis quelques années, notamment du fait de la déconcentration, la fonction ressources humaines reste insuffisamment étoffée. Les services de ressources humaines créés dans les rectorats sont trop souvent mobilisés par des tâches de gestion administrative et par le traitement des situations ou des cas difficiles, certes d'importance majeure, mais qui ne sauraient résumer toute leur mission ⁵¹.

Les chefs d'établissement, s'ils sont bien placés pour assurer un suivi de proximité et s'ils ont déjà reçu quelques prérogatives en ce sens (avis sur les promotions, choix des enseignants référents dans les établissements « ambition réussite », remplacements de courte durée, notation administrative, décision de recourir à un professeur associé...), sont encore peu préparés et marquent certaines réticences pour les exercer. Ils estiment ne pas avoir toujours les moyens de les assumer et surtout ils ne sont pas perçus comme légitimes dans ces domaines par les enseignants et leurs organisations ; peu d'entre eux sont en mesure de se livrer à des entretiens d'évaluation comme cela se pratique dans les lycées agricoles.

Quant aux inspecteurs pédagogiques et aux inspecteurs de l'éducation nationale perçus par les enseignants comme des « pairs », ils sont bien placés pour détecter des potentiels, permettre à l'enseignant de progresser dans sa discipline, l'impliquer dans des projets pédagogiques, mais ils devraient être mieux mobilisés pour cela et ne sont pas mandatés pour assurer une gestion personnalisée d'enseignants ; ce n'est pas leur métier.

Enfin l'administration centrale est confrontée aux difficultés d'une gestion de masse et à la régulation nationale de ce système complexe. Sa mission devrait être plus explicitement de poser les bons diagnostics, de définir des priorités claires de gestion et d'évaluer les résultats.

Au total, la commission considère que la gestion des enseignants pâtit du poids des normes, qui s'expliquent certes par la masse à gérer, et que, quels que soient les initiatives, ambitions ou progrès, les objectifs qualitatifs, notamment de valorisation de la ressource humaine, ne sont encore pris en compte que de façon marginale. Cette situation relève de la responsabilité de l'ensemble de l'institution scolaire, tous acteurs et partenaires confondus. Il leur appartient ensemble de relever le défi du qualitatif.

⁵¹ Le ratio entre le nombre de personnels gérants et de personnels gérés s'élève à 2 % à l'éducation nationale en 2005. Les comparaisons entre différents ministères le situent entre 1,82 et 3,50 %.

En résumé

Comment les enseignants sont gérés

Les enseignants sont des agents publics. Ils relèvent tous, même les agents contractuels des établissements d'enseignements privés sous contrat, du même employeur, l'Etat. La France se distingue en cela de la quasi-totalité des pays européens, où les enseignants sont le plus souvent gérés par des entités distinctes de l'Etat.

La gestion des enseignants est marquée par une triple pesanteur : celle de leur nombre, qui conduit à piloter toute une série d'actes de gestion par des mécanismes où l'automatisme et l'ancienneté ont plus de poids que l'appréciation de l'investissement des agents ou même simplement les besoins du service ; celle d'une égalité de traitement, conçue dans des conditions si strictes et si étroites qu'elle se ramène trop souvent à un égalitarisme réducteur, source de démotivation ; celle enfin de dispositions statutaires et réglementaires, nombreuses et précises, qui transforment trop souvent la gestion en une application impersonnelle de normes et de procédures.

Cette gestion est dès lors essentiellement administrative ; elle a néanmoins permis au ministère de l'Education Nationale de répondre à ses obligations ; chaque année les concours sont organisés, les recrutements et les affectations ont lieu, les avancements sont prononcés et par-dessus tout la rentrée est assurée : il y a des enseignants dans chaque classe, pour toutes les disciplines.

Il manque à cette gestion une dimension *qualitative*, pourtant essentielle lorsqu'il s'agit d'une ressource humaine aussi cruciale eu égard à l'objectif de réussite des élèves.

Cette insuffisance se vérifie dans quatre domaines :

- L'affectation des enseignants se fait année après année, quels que soient les efforts déployés pour y remédier, par le jeu d'un barème qui conduit à faire occuper les postes vacants les plus difficiles, ceux en zones dites d'éducation prioritaire, par les enseignants les plus inexpérimentés, c'est-à-dire ceux qui sortent des écoles de formation, sans même parler des agents non titulaires sans formation ;
- La notation des enseignants, destinée en particulier à différencier les rythmes d'avancement, est réalisée selon des règles si complexes que personne ne peut les

expliquer simplement ; ses résultats sont de façon générale regardés comme non fiables et elle mobilise pourtant des forces considérables pour une efficacité plus que douteuse. L'évaluation, des enseignants, est de ce fait à repenser ;

- La formation continue, déjà très insuffisante quantitativement (2,7% de la masse salariale, pour une moyenne de 4,2 % dans la fonction publique) l'est encore plus qualitativement. Elle est souvent conçue comme un simple outil administratif servant à décliner de nouvelles réformes ; elle repose sur une politique d'offre disparate de la part des formateurs ; elle est souvent pratiquée comme une récompense ;
- Le suivi et la gestion personnalisée de carrières sont très peu pratiqués. Les enseignants se sentent souvent abandonnés à eux-même. Certes les enseignants sont jaloux de leur autonomie et de leur liberté de manœuvre. Mais le coût en est finalement très élevé, pour eux comme pour l'institution. Les conséquences de cette absence de gestion personnalisée se vérifient tout particulièrement pour ce qui est des enseignants en difficultés professionnelles, et que l'on abandonne encore trop souvent devant la classe, au détriment des élèves.

Faute que tous ces problèmes soient franchement mis sur la table, le dialogue social lui-même se trouve faussé et en pâtit gravement.

C'est au total la fonction « *gestion des ressources humaines* » qui paraît à rebâtir à l'Education nationale.

I.4. LA CONDITION ENSEIGNANTE VUE PAR LES INTERESSES : LE « MALAISE » DES ENSEIGNANTS ?

La commission rappelle ici ce que les enseignants disent de leur métier, au travers d'enquêtes de la Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP) du ministère, ou de sondages, qu'il s'agisse de l'enquête menée pour le compte de la commission Joxe en 1972, ou de l'enquête⁵² menée en ligne du 13 au 25 novembre 2007 pour le compte de cette commission, enquête qui s'est efforcée de poser, quand cela était possible, les mêmes questions qu'en 1972.

1) Le « malaise enseignant »

a) Une question récurrente

Le malaise enseignant est un thème fréquent des media. Quelques rapports d'experts l'évoquent aussi. Or ce malaise n'est pas une nouveauté puisque, comme l'a rappelé un rapport de l'Inspection générale de l'Education nationale de 2003⁵³, une enquête sur l'enseignement secondaire de 1899 en parlait déjà. Citant les premières lignes de cette enquête en même temps que l'introduction d'un rapport⁵⁴ rédigé trois quarts de siècle plus tard, en 1972, par une commission qui s'intéressait elle aussi au devenir du métier d'enseignant⁵⁵, le rapport de l'Inspection générale souligne la récurrence des termes de « crise » et de « malaise » dans l'histoire du monde enseignant. La permanence peut surprendre, d'autant plus, explique le rapporteur, « que la situation de l'école et celle des professeurs ont, pendant ce temps, profondément évolué ».

La situation est d'ailleurs paradoxale puisque, parallèlement à l'expression de ce malaise, les enseignants continuent à affirmer tout aussi clairement leur satisfaction à exercer leur

⁵² Enquête *Cofremca*, 1972 ; enquête *Opinionway*, 2007.

⁵³ « *Enseigner, un métier pour demain* », IGEN, Jean-Pierre Obin, 2003.

⁵⁴ Le rapport renvoie ce malaise à une cause majeure : la fusion des fonctions de répétiteur et de professeur et la disparition progressive de ce qu'on appelait au XIX^{ème} siècle les "études". Cet abandon, décidé en 1899, conduisait à faire prendre en charge en classe par le professeur à la fois l'enseignement et les études, la transmission des savoirs et l'accompagnement de leur apprentissage, le face à face pédagogique et le soutien.

⁵⁵ H. Ribot, *Enquête sur l'enseignement secondaire*, Rapport général, Chambre des députés, 1899 : "Nous avons recherché avec la plus grande sincérité les causes du malaise de l'enseignement secondaire » et rapport L. Joxe, *La fonction enseignante dans le second degré*, Rapport au ministre de l'éducation nationale, 1972 : « On ne saurait aborder les problèmes posés par le malaise des enseignants, et plus généralement par la crise de l'enseignement, sans poser d'abord les éléments quantitatifs de ces problèmes ».

métier⁵⁶. Si près de 90 % des enseignants du premier degré déclaraient en 2004 que le malaise enseignant existe, ils étaient aussi 89 % à se déclarer très ou assez satisfaits de leur expérience professionnelle, 69 % jugeaient qu'ils étaient en ascension sociale ou avaient une meilleure situation que leurs parents, 69 % étaient satisfaits de leur première nomination, 95 % de leur poste actuel, 51 % étaient prêts à recommander le métier à leurs enfants ou à leurs proches. **L'expression de la satisfaction professionnelle** des enseignants du second degré au regard de l'exercice du métier est proche de celle des professeurs des écoles, et plus forte qu'en 2004 (87 % contre 81 %)⁵⁷.

Il existe un lien fort entre l'ancienneté et le sentiment de difficulté ou l'expression d'un malaise. Ainsi le **sentiment de malaise est ressenti par la moitié des enseignants** de moins de 32 ans, il croît nettement, ensuite, avec l'âge, 67 % des 32-40 ans affirmant le ressentir, et 72 % des 41-48 ans, 63 % de ceux qui exercent depuis 21 à 30 ans trouvent le métier de plus en plus difficile contre 19 % de ceux qui ont moins de 5 ans d'ancienneté⁵⁸.

b) les raisons invoquées par les enseignants

Les raisons de malaise avancées par les enseignants sont multiples. Ils considèrent que les réformes se sont succédées et, avec elles, une série de demandes institutionnelles qui, faute d'explications suffisantes et d'évaluation de leur impact, ont contribué à brouiller le sens et la mission de l'école. Ainsi, 19 % des enseignants regrettent de ne pas suffisamment participer à l'évolution de l'école ; ils étaient 9 % en 1972⁵⁹.

Les enseignants ont le sentiment général et parfois diffus d'une **insuffisante considération de leur activité**, que cela soit le fait de la société en général ou de leur tutelle en particulier. Comme le montrait l'enquête précitée de la DEPP⁶⁰, ils seraient confrontés à la fois à «une dégradation de leur image dans la société» citée par 50 % d'entre eux, mais aussi au «manque de prise en compte des difficultés concrètes du métier» par leur autorité de tutelle pour 68 % des enseignants interrogés.

Ce manque de reconnaissance par l'institution se traduit par le fait que, « parmi les éléments qui les soucient le plus en ce moment », la question de leurs **revenus** arrive en tête pour

⁵⁶ Enquête réalisée en 2004 par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale sur la base d'un panel d'enseignants du premier degré. Les résultats de l'enquête DEPP 2005 confirment ce fort taux de satisfaction.

⁵⁷ Note d'information DEPP, NI06.17, cette expression de satisfaction est encore plus nette au lycée qu'au collège (91% contre 85%)

⁵⁸ Enquête DEPP 2005, enseignants du 1^{er} degré

⁵⁹ Enquête *Opinionway*, menée en ligne du 13 au 25 novembre 2007 ; enquête Cofremca, 1972

⁶⁰ Enquête réalisée en juin 2004 par La Direction de l'Evaluation et de la Prospective du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche auprès d'un échantillon d'enseignants du premier degré.

51 % des enseignants du premier degré et 45 % des enseignants du second degré. Ils n'étaient que 18 % à exprimer cette inquiétude en 1972.

Le sentiment de malaise serait alimenté par la perception qu'ont les enseignants du **positionnement de leur métier dans la hiérarchie globale des professions**. Ce métier se serait dégradé depuis 1972 aux yeux des enseignants, des chefs d'établissement, des directeurs d'école. Et cette dégradation est ressentie de manière quasi unanime : 92 % des chefs d'établissement, 95 % des directeurs d'école et, respectivement, 94 % et 95 % des enseignants du premier et du second degré estiment en 2007 que les professeurs ont moins de prestige qu'avant aux yeux de l'opinion publique, contre 89 % des enseignants du second degré en 1972. Mais surtout, en 1972, 67 % attribuaient encore eux-mêmes du prestige à leur métier ; ils ne sont plus que 39 % dans le premier degré et 38 % dans le second degré à le faire encore.

Ils n'envient pas pourtant la situation des cadres du privé. Ils sont certes 90 % à considérer que leur niveau de rémunération est moins bon que celui des cadres du privé et ils sont rejoints dans cette opinion par les chefs d'établissement (87 %) et les directeurs d'école (91 %). Ils estiment également que leur système de rémunération est moins bon que celui des cadres (pour 77 % d'entre eux). Enseignants, chefs d'établissements et directeurs d'école partagent enfin l'idée qu'ils ont moins d'avantages sociaux (54 % dans le premier degré, 46 % dans le secondaire). Mais, s'agissant des conditions de travail, ils ne sont plus que 34 % à considérer qu'elles sont moins bonnes que dans le secteur privé, le pourcentage s'élevant à 43 % pour les enseignants du second degré exerçant en ZEP ou en zone sensible (43 %). Pour ce qui est de l'intérêt du travail (7 % dans le 1^{er} degré, 16 % dans le 2nd), l'ambiance de travail (7 % dans le 1^{er}, 11 % dans le 2nd), les relations avec les collègues (5 %), l'équilibre entre vie personnelle et professionnelle (21 dans le 1^{er}, 10 % dans le 2nd degré), les relations avec la hiérarchie (13 % dans le 1^{er} degré, 9 % dans le 2nd) et même de la charge de travail (30 % dans le 1^{er} degré, 18 % dans le 2nd), les enseignants sont peu nombreux à considérer qu'elles sont moins bonnes pour eux que pour les cadres du privé.

Tout ceci semble se traduire par un repli croissant dans la sphère familiale : alors qu'en 1972 78 % des enseignants mettaient en avant la satisfaction que leur apportait leur vie familiale, ils sont 97 % à le faire en 2007. Dans le même temps, les satisfactions apportées par le métier passent de 33 % en 1972 à 24 % en 2007⁶¹.

Le découragement semble être également un sentiment fréquent chez les enseignants, qui se sentent pour plus de 80 % d'entre eux tendus ou crispés à cause de leur travail. Alors que

⁶¹ Enquête *Opinionway*, menée en ligne du 13 au 25 novembre 2007 ; enquête Cofremca, 1972

le sentiment de découragement touche 40 % des cadres français, les deux tiers des enseignants (70 % dans le premier degré, 64 % dans le second degré) déclarent le ressentir dans leur travail. A tel point que 46 % des enseignants du premier degré et 39 % des enseignants du second degré disent penser à quitter ce métier en raison du stress qu'il engendre.

2) La perception d'un métier plus complexe et plus lourd aujourd'hui

Selon la même enquête, les enseignants sont 86 % à dire que la charge de travail est plus lourde aujourd'hui qu'il y a quelques années (55 % beaucoup plus lourde dans le 1^{er} degré, 49 % dans le 2nd).

Autre enseignement, plus préoccupant, de l'enquête menée dans le cadre de la commission : plus de 80 % des enseignants réfutent désormais l'idée que l'éducation nationale puisse se démocratiser encore et permettre une plus grande égalité des chances. Le pessimisme à ce sujet est un peu moins marqué chez les chefs d'établissement, notamment dans les plus petites structures (moins de 30 enseignants) mais reste bien réel pour les deux tiers d'entre eux (67 %). Cette inquiétude s'est renforcée par rapport à 1972 : 43 % des enseignants du second degré croyaient alors à la démocratisation possible de l'éducation nationale et à son ambition égalitaire. Ils sont enfin 26 % dans le second degré à estimer qu'ils ne serviront peut-être plus à grand-chose dans le futur ; un pessimisme cependant partagé par leurs aînés de 1972 qui étaient 24 % à l'exprimer.

a) Les relations fortes au sein des équipes éducatives

La richesse des relations avec les collègues, ou au contraire la solitude de l'exercice professionnel et le manque de repères, modifient de manière importante le niveau de satisfaction des enseignants. Les perceptions de la qualité des relations entretenues avec les collègues de travail se situent à un niveau élevé: 64 % des enseignants du 1^{er} degré et 62 %⁶² de ceux du second degré déclarent avoir suffisamment de relations de travail avec leurs collègues. Ces relations semblent avoir progressé depuis 1972 (47 % seulement déclaraient qu'elles étaient suffisantes et 36 % qu'ils n'avaient pas assez de relations avec

⁶² Enquête Opinionway 2007

leurs collègues⁶³). Mais, dans les cas où ces relations sont insuffisantes, il existe une probabilité forte d'un sentiment d'impuissance ou d'isolement. 33 % des enseignants du premier degré et 36 % des enseignants du second degré déclarent n'avoir pas assez de relations de travail avec leurs collègues.⁶⁴ Et si un enseignant sur deux pense qu'il trouvera un collègue pour l'aider, 11 % n'ont personne à qui se confier⁶⁵. D'autres études insistent sur l'importance des conséquences de l'organisation et des conditions de travail sur le climat des établissements scolaires.⁶⁶

b) Des relations contrastées avec les élèves

Si l'école n'était plus obligatoire, montrait une autre enquête de 2003⁶⁷, un bon pourcentage d'élèves (57 %), selon leurs déclarations, continueraient de s'y rendre de leur plein gré. C'est à la fois beaucoup et peu. Interrogés sur la même question, seulement 15 % des enseignants partageaient cette opinion. Les parents étaient un peu plus nombreux à le croire (34 %). Il est significatif que le pourcentage le plus bas soit le fait des enseignants. Dans cette même enquête, **44 % des enseignants estimaient que les élèves avaient de moins en moins le goût d'apprendre**. La même question avait été posée en 1972 : les enseignants n'étaient que 35 % alors à le penser ; ils sont 59 % en 2007. Et le même sentiment est partagé par l'ensemble des enseignants, quels que soient le lieu d'enseignement et l'ancienneté dans le métier. Dans le même ordre d'idée, 49 % des enseignants du second degré avaient en 1972 le sentiment que les élèves s'intéresseraient de moins en moins à leur enseignement. Ce pourcentage est passé à 60 % en 2007. Faut-il y voir un lien avec l'irruption massive des technologies de l'information et de la communication : 87 % des enseignants du premier degré et 91 % des enseignants du second degré estiment que les élèves passent trop de temps devant la télévision et/ou internet.⁶⁸

Il n'en reste pas moins que la relation avec les élèves est toujours perçue en 2007 comme satisfaisante pour plus des deux tiers des enseignants et presque les trois quarts des chefs d'établissement.

Dans les enquêtes réalisées par la DEPP depuis 2000, les enseignants citent comme **principale difficulté « l'adaptation au niveau des élèves »** (43 % en 2000). En 2005, ils sont 56 % à affirmer la difficulté de cette adaptation, ainsi que son corollaire : ils sont 64 % à

⁶³ Enquête Cofremca 1972

⁶⁴ Enquête Opinionway 2007

⁶⁵ Enquête MGEN du département de Recherches et d'Etudes en Santé Publique, DRESP 2001

⁶⁶ Enquêtes MGEN, le climat dans les lycées et collèges, le climat dans les écoles, 2006

⁶⁷ Etude TNS Sofres / Nathan / La Croix, réalisée à l'occasion des Entretiens Nathan 2003 sur le thème « Le goût d'apprendre.

⁶⁸ Enquête Opinionway, menée en ligne du 13 au 25 novembre 2007

dire « avoir du mal à les intéresser »⁶⁹. Les plus en difficulté sont les PLP, les enseignants de ZEP, et ceux qui ont moins de 10 ans d'ancienneté.

Selon plus des trois quarts des enseignants (77 % dans le primaire, 79 % dans le secondaire), le professeur n'est plus pour les élèves un modèle que l'on reconnaît et que l'on respecte (ils étaient encore 64 % dans le secondaire à le penser en 1972). La relation aux élèves est marquée de plus en plus par le **sentiment que les élèves ont un rapport délicat à l'autorité** : 74 % des enseignants dans le primaire, 65 % dans le secondaire, pensent que les élèves ne reconnaissent plus aucune autorité, ni la leur ni celle des parents. Près des deux tiers des enseignants déclarent qu'il leur arrive d'avoir à faire face à l'agressivité des élèves, une agressivité plus ressentie en ZEP ou en zone sensible, où 87 % des enseignants du 2nd degré disent y être confrontés. Tous ont souhaité souligner lors des auditions que ce sont partout 10 à 15 % au plus des élèves, souvent bien moins encore, qui troublent un climat qui pourrait être de confiance et de travail. **28 % continuent à affirmer que les relations avec les élèves sont une des principales satisfactions du métier** ; ils n'étaient que 24 % à le dire en 1972.

c) Des relations complexes avec les parents

Un grand nombre de sondages ont dessiné les attentes et les déceptions des parents vis-à-vis de l'institution scolaire. La multiplicité des attentes comme l'exigence de résultats ont eu aussi pour conséquence d'introduire une forme de défiance mutuelle entre les parents qui suspectent les enseignants de n'être plus toujours aussi impliqués dans leur enseignement qu'il y a quelques décennies, et les enseignants, qui accusent parfois les parents d'être trop consuméristes (des parents qui veulent de l'informatique et de l'anglais commercial, comme l'ont résumé certains interlocuteurs enseignants).

Un sondage BVA de 2006 montre des usagers satisfaits (79 % des parents sont satisfaits de l'éducation fournie par les établissements publics), mais **désireux de voir les enseignants assurer l'autorité et permettre l'épanouissement des élèves**. Interrogés plus en détail, les mêmes disent pour **30 % d'entre eux déplorer la mauvaise qualité de l'enseignement ou des programmes**, 26 % l'incompétence des professeurs, 14 % l'absentéisme, 13 % le manque de suivi des élèves et 25 % le manque de moyens dans l'éducation nationale.

Si 11 % des enseignants mentionnent les relations difficiles avec les élèves pour expliquer leur malaise, ils sont 38 % à estimer que les exigences des parents en sont une cause plus importante. Dans le premier degré, les difficultés liées aux relations avec les parents sont soulignées avec insistance : 65 % des enseignants déclarent avoir à subir des critiques de la

⁶⁹ Enquête 2005 enseignants du second degré, trois raisons expliquent ces difficultés « la maîtrise insuffisante des notions de base » de l'école primaire, « l'hétérogénéité des acquis scolaires » et « le manque d'investissement des élèves pour leur enseignement ».

part des parents d'élèves, ils ne sont plus que 49 % en moyenne dans le secondaire à connaître ce genre de problème.

Les enseignants du second degré sont de plus en plus nombreux à souhaiter « un plus grand soutien des parents » pour atténuer ce malaise⁷⁰. Et l'amélioration du lien avec les parents est un axe de progrès particulièrement important dans le premier degré.⁷¹

⁷⁰ Enquête second degré DEPP 2005 : Ce souhait est exprimé par 42% des enseignants, surtout de collège (46%), de ZEP (49%), et par ceux qui ont entre 6 et 10 ans d'ancienneté (55 %).

⁷¹ Etude MGEN, le climat des écoles primaires, 2006

En résumé

La condition enseignante vue par les intéressés : le « malaise » des enseignants ?

Le malaise des enseignants est un thème récurrent, déjà présent dans le rapport Ribot de 1889 et qui est encore aujourd'hui souvent évoqué par les intéressés eux-mêmes.

Selon l'enquête commandée par la commission, les enseignants restent toutefois satisfaits de leur métier à 87% dans le second degré et à 89% dans le premier degré. Cette satisfaction est fondée sur « le fait de faire le travail qui les intéresse », sur « le goût du contact avec les élèves », goût auquel s'ajoute « l'amour de la discipline » dans le second degré. Ainsi l'intérêt et l'amour du métier demeurent-ils forts : en 2007 comme en 1972, environ 65% des enseignants, s'ils avaient la possibilité de revenir en arrière choisiraient à nouveau ce métier.

Les enseignants de 2008 se disent néanmoins préoccupés par certaines évolutions :

- 80% des enseignants ne croient pas, ou plus, à l'idée que l'enseignement puisse continuer à se démocratiser et accroître l'égalité des chances (alors qu'ils n'étaient que 58% dans ce cas en 1972). En outre, 26% estiment qu'ils ne serviront peut-être plus à grand-chose dans le futur ;
- 60% des enseignants ont le sentiment que les élèves s'intéressent de moins en moins à leur enseignement (contre 49% en 1972) ;
- 95% des enseignants du premier et second degré estiment qu'ils ont moins de prestige qu'autrefois aux yeux de l'opinion publique ;
- 86% ressentent un alourdissement de leur charge de travail, et les deux tiers éprouvent un sentiment de découragement dans leur travail (contre 40% des cadres français en moyenne) ;
- 51% des enseignants du premier degré et 45% des enseignants du second degré (12% en 1972) dénoncent un problème de revenus ;
- Près des deux tiers des enseignants déclarent qu'il leur arrive d'avoir à faire face à l'agressivité des élèves. Les jeunes enseignants de moins de 5 ans d'expérience sont les plus exposés et soulignent la fréquence des attitudes agressives des élèves (68% du 1^{er} degré et 74% de 2nd degré) ;

DEUXIEME PARTIE

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ENSEIGNANTS

Du diagnostic qui précède, la commission tire deux conclusions provisoires :

1. La condition enseignante est confrontée, au début du ^{xxi}^e siècle en France, moins à des difficultés ponctuelles appelant des solutions isolées qu'à un ensemble de problèmes fondamentaux ;
2. L'approche au coup par coup ne règlera pas ces problèmes, dont le traitement réclame des réformes profondes et concertées.

A s'en tenir aux différents éléments du diagnostic pris isolément, ainsi qu'aux interprétations et explications qui en sont habituellement données, il serait possible, en prolongement de l'attitude qui prévaut depuis des années, sinon d'être satisfaits, du moins de se contenter d'aménagements et améliorations de surface :

- des tensions s'annoncent dans le recrutement pour certaines matières, mais le métier d'enseignant reste attractif ; il suffira de rester vigilants dans quelques disciplines ;
- le contenu du métier d'enseignant est empreint de flou, et les obligations réglementaires de service se comptabilisant exclusivement en heures d'enseignement, comportent des rigidités ; mais, sur le terrain, il semble toujours possible de trouver des aménagements et arrangements : tout est possible si on le veut vraiment ;
- les rémunérations constituent un souci : le traitement principal indiciaire est calé sur celui de la catégorie A type de la fonction publique, ce qui garantit les enseignants contre tout déclassement, mais les rémunérations accessoires sont nettement inférieures au reste de la catégorie A, en particulier pour les enseignants du primaire ; et le régime indemnitaire ne permet ni de rémunérer la diversité des fonctions, ni de reconnaître le mérite ; mais les incitations financières ne manquent pas pour encourager les initiatives, grâce aux heures supplémentaires dont disposent les établissements ;

- la façon dont les enseignants exercent leur métier continue trop souvent de ressembler à un « millefeuille », suivant l'image d'Hervé Hamon, pour représenter la superposition des couches de savoir transmises indépendamment dans chaque classe, sous le contrôle lointain de l'inspecteur, et sans évaluation approfondie des résultats des établissements et des écoles ; cette organisation fait de la France un cas unique en Europe ; mais les nouvelles générations sont, semble-t-il, plus sensibles à la nécessité du travail en équipe et multiplient les initiatives, et la réflexion sur la performance est au cœur de la révision générale des politiques publiques ;
- la façon dont les enseignants sont gérés laisse beaucoup à désirer : affectation, formation continue, notation, suivi de carrière ; mais une grande partie de l'institution semble s'y résigner au motif que les personnels à gérer sont en nombre très élevé, et peut-être aussi parce que toute remise à plat pourrait se révéler douloureuse ;
- les enseignants manifestent de multiples façons leurs inquiétudes, leurs attentes, voire leur malaise ; mais il n'y a pas de véritable désaffection vis-à-vis du métier d'enseignant.

La commission n'a pas pu se contenter de cette situation, car elle risque de sacrifier à terme la mission essentielle de l'école, à savoir répondre au mieux aux besoins des élèves de demain. Pour résumer le sentiment de la commission, l'éducation nationale semble se satisfaire d'une situation de sous-optimum général. Pour mieux faire réussir les élèves, donc pour rendre la condition enseignante plus performante, mais aussi pour la rendre plus attrayante, plus reconnue, plus rétribuée, il est temps de mieux la définir, la former, la gérer.

C'est pourquoi la commission n'a pas voulu s'arrêter au diagnostic et a construit la suite de sa réflexion autour de quelques grandes perspectives d'avenir lui paraissant propres à recréer les conditions de l'amélioration des résultats de l'école. Quatre grandes orientations ont été retenues pour dynamiser l'exercice du métier d'enseignant :

1. Comment faire en sorte que, là où se joue la réussite des élèves, dans la classe, dans l'établissement, dans l'école, les enseignants et les équipes éducatives disposent d'assez de marge de manœuvre pour pouvoir répondre avec toute la diversité souhaitable aux besoins des élèves ? Comment stimuler le travail collectif ? À cette fin, quelles responsabilités donner aux établissements et aux écoles, quelles libertés et quel encadrement ?
2. Comment faire en sorte que tout ce qu'implique le métier d'enseignant au-delà du face à face avec les élèves, en particulier le travail d'équipe et les activités complémentaires, soit mieux explicité et pris en compte, afin que ce métier soit mieux

perçu comme un ensemble de prestations répondant toutes aux besoins de la classe et du système éducatif ?

3. Comment organiser le recrutement et la formation pour répondre, en quantité et en qualité, à la demande sociale des prochaines années et pour disposer d'un corps enseignant plus diversifié dans ses profils, ses origines, ses compétences ?
4. Comment mieux reconnaître et valoriser le métier des enseignants, organiser leur carrière et gérer leur vie professionnelle ?

Sur ces quatre thèmes, la commission s'est efforcée d'explorer, en toute liberté, l'éventail des scénarios possibles, comme il convient dans un livre vert.

II.1. L'AUTONOMIE ET LA RESPONSABILITE DES EQUIPES EDUCATIVES, ECOLES OU ETABLISSEMENTS

Les responsabilités données aux professeurs et aux équipes pour organiser le plus efficacement possible les enseignements en répondant au plus près aux besoins des élèves sont limitées, alors que les établissements agricoles et des exemples à l'étranger montrent que c'est un élément fort de la réussite des élèves. L'ambiguïté sur ce que recouvre le champ réel de l'autonomie, la place, encore plus limitée que ne le prévoient les textes, que les autorités laissent à cette notion dans leurs relations avec les établissements, l'absence même d'autorité représentative dans les écoles du premier degré conduisent à s'interroger sur les voies en moyens pour faire plus confiance aux établissements et aux écoles, comme communauté éducative. Cette confiance nouvelle, appuyée sur des marges accrues, ne s'adresse pas seulement aux professeurs, mais également aux parents d'élèves, partie prenante à la communauté éducative, et aux chefs d'établissements dont la question se pose du renforcement des responsabilités. La contrepartie serait qu'une évaluation de la performance des établissements se mette en place et qu'elle soit ouverte à tous dans son élaboration et dans ses résultats.

1) Constats

a) Une autonomie limitée et concédée dans un cadre rigide de normes

Le métier d'enseignant s'exerce toujours dans un contexte singulier. L'enseignant s'adresse à des élèves concrets, dans un établissement donné, et cherche à répondre aux besoins particuliers de ses élèves. A ce titre, l'enseignement est nécessairement divers et adapté.

Il appartient à chaque maître de mettre en œuvre les processus d'enseignement les plus adéquats dans sa classe. Mais les enseignants, quand ils sont trop attachés à l'enseignement solitaire de leur seule discipline, se privent d'une connaissance profitable, plus large et plus entière, de leurs classes et de leurs élèves. Certains modes d'organisation des établissements, certaines articulations des disciplines, certaines prises en charge des élèves dépassent nécessairement le cadre de la classe et donnent une dimension collective indispensable à l'action pédagogique. Ces méthodes d'équipe sont efficaces pour combattre l'échec scolaire, comme le montrent les exemples étrangers, mais elles ne sont possibles en France que marginalement.

Malgré la déconcentration, et la décentralisation qui fait des collectivités locales des interlocuteurs importants des établissements, malgré l'impulsion donnée par la loi d'orientation de 1989 en faveur d'une nouvelle logique de projet collectif d'établissement, et en attendant que la loi de 2005 pour l'avenir de l'Ecole qui clarifie le champ de l'autonomie ne produise ses effets, l'autonomie des établissements reste incertaine, dans son acception comme dans son contenu.

Le pilotage des quelques 8 000 établissements publics du second degré et des 55 000 écoles primaires reste largement fondé sur des normes nationales : horaires d'enseignement consignés dans des grilles hebdomadaires assez rigides, seuils de dédoublement s'appliquant quels que soient le public accueilli et ses besoins concrets, organisation nationale des horaires et des modes de soutien aux élèves, pratiques pédagogiques « recommandées » aux professeurs, etc.

Cette organisation rigide qui fait de notre pays une exception en Europe, a pourtant été repérée et critiquée depuis longtemps. L'Enquête sur l'enseignement secondaire de la commission Ribot proclamait en 1899 : « *Moins d'uniformité, moins de bureaucratie, un peu de liberté : c'est le vœu général qui se dégage de l'enquête. Les lycées étouffent sous la centralisation [...] Quand un établissement n'a pas de vie propre, la solidarité entre ses membres ne peut que s'affaiblir. Chacun est plus tenté de s'enfermer dans son compartiment spécial, dans sa besogne restreinte* »⁷². Plus près de nous, le rapport de la commission d'étude sur la fonction enseignante de 1972 recommandait : « *Les établissements doivent jouir d'une grande liberté d'initiative [...] il faut donc reconnaître aux établissements une large autonomie, qui devrait porter notamment sur les points suivants : le ou les modes privilégiés de groupement des élèves (classes, groupes de niveau, grands groupes, etc.... [...]) le détail des programmes et notamment la progression. On peut concevoir qu'une partie du temps (le colloque d'Amiens avait proposé 10 %) soit entièrement laissée à la disposition de l'établissement* ».

b) Des responsabilités accordées aux établissements dans l'enseignement agricole, dans l'enseignement privé et à l'étranger, mais peu exploitées à l'éducation nationale

1. Les tentatives récurrentes pour renforcer leur autonomie institutionnelle ont rarement été menées à leur terme dans les établissements publics relevant de l'éducation nationale

⁷² Voir aussi la déposition de M. Lavis en annexe du rapport Ribot : « *M. Wallon trouvait tout à l'heure que je rêvais une abbaye de Thélème... Supposez une maison établissant son régime sous la sauvegarde d'un certain nombre de règles générales, bien entendu, et un corps de professeurs délibérant sur une matière si importante, engageant sa responsabilité, s'efforçant toujours vers le mieux, chacun d'eux s'intéressera à la maison, qui sera en partie son œuvre. En somme il faudra donner à nos lycées une certaine autonomie, comme celle qui a été concédée à nos universités* ».

De réelles marges d'autonomie ont été données aux chefs d'établissement et à leurs équipes à plusieurs reprises dans le passé : possibilité de moduler les horaires d'enseignement dans les limites d'« horaires planchers et horaires plafonds » cadrés par l'administration centrale, octroi « d'heures non affectées » destinées à faciliter la mise en œuvre de projets. Ces libertés n'ont pas suffi, dans un contexte général de contraintes, à entraîner l'adhésion des équipes à long terme. Aujourd'hui, les collègues reçoivent, en sus de leur dotation globale calculée sur la base de leur effectif et d'un ratio de nombre d'heures par élève (H/E), des moyens supplémentaires de différentes sources et à des titres divers (action culturelle, projet d'établissement, secourisme, sécurité routière, etc.), moyens donnés généralement sous forme de HSA ou de HSE, mais déclarés « fléchés », ce qui signifie concrètement que l'établissement n'en a pas une réelle maîtrise. Ces dotations complémentaires peuvent augmenter de façon significative le ratio H/E de départ, mais sans créer de réelles marges de manœuvre.

La réforme des " classes nouvelles ", mises en place à la Libération par Gustave Monod, avait vocation à traduire le grand projet éducatif mûri sous l'Occupation par le gouvernement provisoire d'Alger. Dans ce projet ambitieux de classes à 25 élèves, les professeurs travaillaient en équipe, l'élève, et non plus le professeur, était au centre de la classe, toutes les disciplines, y compris le dessin, la musique et les travaux manuels se voyaient reconnaître une égale dignité, et l'enfant était préparé à sa vie de citoyen et d'homme. Les professeurs des classes nouvelles participèrent à maintes reprises à des stages où ils rencontrèrent des représentants du ministère et des inspecteurs généraux. Ils eurent avec eux de libres discussions pour confronter idées et expériences. L'adhésion et l'ambition subsistèrent un temps.

Au-delà de cette expérience vite abandonnée, les libertés et marges de manœuvre concédées aux établissements ont vite buté sur impératifs budgétaires, et les fourchettes horaires se sont rapidement retrouvées à leur plancher. Quant aux heures non affectées, elles ont souvent été mobilisées pour financer des opérations nationales, comme tout récemment l'effort en faveur des collègues « Ambition réussite ».

Certains établissements ne s'en sont pas moins montrés capables d'utiliser les marges de liberté qui leur étaient laissées, ou même de s'en donner en jouant avec les normes nationales, et ils ont été soutenus par les services académiques quand un projet crédible le justifiait. Il existe une « zone grise » où prospèrent des initiatives souvent heureuses d'organisation pédagogique, grâce à des d'équipes enseignantes entreprenantes ou à des chefs d'établissement et des directeurs d'école audacieux. Études et rapports confirment qu'à population scolaire comparable, les performances collectives peuvent être très

différentes selon les établissements. Cet « effet établissement », souvent interprété comme un « effet chef d'établissement », est parfaitement connu de l'institution.

Il n'est toutefois pas acceptable que les meilleures réussites du système –ou ses moindres échecs– dépendent du charisme d'un chef d'établissement et de l'investissement militant d'équipes enseignantes.

Les contrats d'objectifs prévus dans la loi sur l'avenir de l'école offre un nouveau cadre à l'autonomie. Ils commencent à se mettre en place.

La politique des contrats d'établissement

dans l'académie de Grenoble

L'académie de Grenoble s'est engagée depuis la rentrée 2006 dans un processus de contractualisation avec l'ensemble des EPLE. Pour l'autorité académique, le contrat d'objectifs est un outil indispensable dans le contexte de la LOLF pour la mise en œuvre des priorités académiques et nationales. Pour l'établissement, le contrat est l'occasion de mobiliser les équipes pédagogiques et éducatives autour d'un projet sur une durée suffisante (trois ans) pour en mesurer les résultats.

Chaque établissement procède au préalable à une autoévaluation destinée à lui permettre de disposer d'un diagnostic de sa situation au regard de ses missions essentielles et des priorités académiques. Ce diagnostic est élaboré par le chef d'établissement avec l'ensemble de la communauté éducative, et doit être partagé avec l'autorité académique et l'inspecteur pédagogique référent de l'établissement.

Fort de la connaissance de ses atouts et de ses faiblesses, l'établissement peut élaborer des stratégies concrètes susceptibles de l'aider à remédier ses faiblesses. Il fait émerger deux ou trois objectifs pour lesquels il propose un programme d'actions concrètes.

Enfin, l'établissement élabore un dispositif d'évaluation, avec indicateurs chiffrés, qui lui permet de mesurer ses progrès pendant la durée du contrat.

La contractualisation dans l'académie de Grenoble se caractérise par :

- un **pilotage partagé**. Le contrat d'objectif n'est signé qu'après accord de l'autorité académique et de l'établissement (vote au conseil d'administration) sur les objectifs, les indicateurs et le programme d'actions. Les collectivités territoriales sont destinataires du contrat ;
- la **présence d'un expert** auprès du chef d'établissement. Chaque établissement se voit désigner un inspecteur pédagogique référent qui va l'aider à faire son diagnostic, à faire émerger les quelques objectifs et à élaborer ses indicateurs d'évaluation ;
- **sa durée**. Le contrat signé pour trois ans permet aux équipes pédagogiques et éducatives de réaliser sereinement leurs actions et de disposer de temps pour atteindre les objectifs fixés ;
- **son financement**. Le contrat d'objectifs permet de globaliser de façon cohérente tous les moyens hors DGH au service de quelques objectifs bien précis et des actions qui y concourent. L'académie a mobilisé près de 70 000 HSE et 800 000 euros pour l'ensemble des contrats des 340 EPLE ;
- **son évaluation** en fin de contrat. Cette évaluation des objectifs (sur la base notamment des indicateurs retenus dans le contrat) est essentielle pour l'établissement d'un nouveau contrat.

L'académie de Grenoble s'est engagée dans la généralisation de la contractualisation en trois rentrées scolaires (2006 à 2008). La première évaluation portera sur la vague 2006 à partir de l'automne 2008 et devra aboutir à un nouveau processus de contractualisation à la rentrée 2009

2. Dans l'enseignement agricole, qu'il s'agisse de l'enseignement public, des établissements privés ou des maisons familiales et rurales⁷³, une place plus large est laissée à l'initiative des établissements, et avec profit

Les établissements de l'enseignement agricole publics notamment se caractérisent par leurs missions d'animation des territoires et d'insertion scolaire, leur ancrage territorial, la diversité de leurs structures et celle du corps enseignant (ingénieurs, professeurs d'éducation socio-culturelle). Ils disposent d'un degré d'autonomie important sur plusieurs points, qui permet l'exercice d'une dynamique collective et conduit à un effet « établissement » manifeste : curricula spécifiques (stages, enseignement s'appuyant sur les spécificités territoriales, enseignement visant à développer les partenariats avec les acteurs locaux), infrastructures adaptées (maillage territorial, internats, existence d'une exploitation agricole au sein d'EPL et ouvertes sur l'environnement local). Pour l'organisation de ces activités, 8 % de la dotation horaire annuelle est affectée aux missions autres que d'enseignement (développement des territoires, activité internationale, animation socioculturelle, technologie de l'information, projet d'établissement, etc.). Le ministère de l'agriculture a su favoriser cette souplesse en veillant à ce que les établissements soient de taille adaptée et regroupent plusieurs structures (lycée d'enseignement général, lycée professionnel, centre de formation d'apprentis, centre de formation continue, ateliers technologiques et entreprises de production agricole), le cas échéant dans plusieurs implantations territoriales, quelquefois éloignées de plusieurs dizaines de kilomètres. Il en résulte non seulement une grande mixité des publics (élèves, apprentis et actifs en formation continue) mais aussi une démarche complète non réductible au seul enseignement initial.

La proximité avec le milieu professionnel est étroite et se traduit notamment par l'importance donnée aux stages et le fait que la présidence du conseil d'administration des établissements est souvent assurée par des professionnels issus de l'agriculture.

Ces spécificités ont fortement influencé les conditions d'exercice du métier d'enseignant. En premier lieu, l'enseignement dans les lycées agricoles n'est pas réservé aux seuls titulaires

⁷³ Les Maisons Familiales Rurales (MFR), qui demeurent mal connues, sont des établissements scolaires de statut associatif sous contrat de participation au service public d'éducation avec le ministère de l'Agriculture ou, pour certaines d'entre elles, un Centre de Formation d'Apprentis ou bien encore un Centre de formation continue conventionné par les Conseils régionaux. Elles forment chaque année plus de 70 000 jeunes et adultes. Depuis leur création, en 1937, elles pratiquent une pédagogie de l'alternance avec des semaines de formation en entreprise et des semaines de formation à l'école. Une Maison Familiale compte en moyenne 150 élèves, souvent internes. Elles sont gérées conjointement par des familles et des professionnels. Les parents, dont l'engagement est vivement recherché, sont invités à prendre des responsabilités au sein de l'association et à participer à l'éducation de leur enfant. Les formateurs ont un rôle d'enseignant, un rôle d'accompagnateur et d'animateur.

des corps de professeurs : l'enseignement agricole comporte de nombreux ingénieurs dans des fonctions d'enseignants, de directeurs d'exploitations ou de directeurs de lycées. Il est à ce titre important de souligner que la fonction de directeur d'établissement public local d'enseignement ne constitue pas l'exclusivité d'un corps mais relève d'un statut d'emploi ouvert à une pluralité de corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture : ingénieurs, enseignants, conseillers principaux d'éducation, attachés d'administration. L'enseignement agricole tient tout particulièrement à conserver ce vivier de directeurs de caractère composite, d'autant plu que la dimension managériale de la fonction se combine avec la dimension strictement pédagogique du métier.

En second lieu, les enseignants exercent des fonctions connexes à l'acte d'enseignement, en lien avec des acteurs extérieurs à l'établissement, notamment l'animation des territoires, la coopération internationale, le suivi des stages ou le soutien scolaire. Ces missions sont d'ailleurs reprises dans les fiches de service des enseignants.

3. L'enseignement privé mise, quant à lui, sur la dynamique de l'établissement, au point d'en faire un élément de son attractivité, les établissements s'engageant sur des projets appelés à répondre de façon adaptée aux besoins des familles

4. La situation à l'étranger illustre des formes d'autonomie⁷⁴

Il est apparu à la commission intéressant de présenter l'exemple du rôle des établissements et de leurs marges d'autonomie dans les quatre pays qu'elle a visités. Les situations rencontrées sont assez révélatrices des différents modèles existants (Cf. également annexe 7, tableau 1).

Au Royaume-Uni : des normes nationales encadrent la gestion des personnels qui est décentralisée au niveau des établissements. Un ensemble de normes nationales est fixé par voie législative ou réglementaire en matière de programmes d'enseignement, de qualification et de politique salariale pour les enseignants ainsi que de standards de qualité. Les réformes engagées depuis les années 80 ont porté sur la formation des enseignants, leur statut et la régulation de leur profession. Sur ce dernier point, le Secrétariat d'État à l'Éducation a récupéré un pouvoir dévolu depuis 1965 aux autorités locales, celui de définir les exigences de service des enseignants à l'école (ce qui permet de lier négociations salariales et conditions d'exercice du métier). Néanmoins, le service reste défini en termes de temps de présence à l'école (TPE) et c'est le chef d'établissement qui en définit le contenu. En 1988, avec l'Education Reform Act, le pouvoir de direction des personnels est transféré des

⁷⁴ Source Eurydice

autorités locales aux établissements scolaires. C'est au niveau des établissements que s'opère le recrutement des enseignants à partir d'une norme nationale de qualification.

En Finlande : Les employeurs des enseignants sont les communes. Celles-ci rémunèrent les enseignants et, formellement les recrutent. Il s'agit cependant largement de confirmer le choix qui a été pré - instruit par le chef d'établissement et le conseil d'école, lequel est constitué majoritairement d'usagers. Chaque enseignant doit trouver son employeur par candidature spontanée ou en répondant à des offres d'emploi, souvent publiées par la commune, sous forme de petites annonces dans les journaux locaux (à noter : les grilles de salaire sont nationales et déterminent le montant du traitement en fonction de l'ancienneté, du niveau d'enseignement et de la discipline). Les municipalités puis les écoles elles-mêmes à travers leurs professeurs, ont la responsabilité de définir les plans de formation de l'élève et d'écrire les programmes d'enseignement de chaque discipline. Le contenu du service des enseignants est défini hebdomadairement dans un spectre de 18 à 25h environ. Le recrutement, le projet pédagogique, l'évaluation : tout a lieu au niveau de l'école ou du lycée. L'établissement est l'unité de base. Le chef d'établissement est un chef d'équipe.

Au Canada (Québec) : le recrutement des enseignants est décentralisé mais la gestion est encadrée. Le recrutement appartient à une commission scolaire qui agit en toute indépendance. Les procédures de recrutement sont classiques : dossier, entretien puis contrat annuel renouvelable tacitement. Les pouvoirs des commissions scolaires sont peu encadrés, la seule contrainte est la nécessité pour le candidat d'être muni d'un brevet d'enseignement ou d'être autorisé à enseigner, par le ministère provincial. Ensuite, tout ce qui concerne l'enseignant, de sa rémunération à ses conditions de travail est encadré par deux niveaux de conventions collectives : un niveau provincial et un niveau local (commission scolaire) et ceci dans un système où le directeur d'école dispose d'un réel pouvoir. La convention collective « nationale » fixe les salaires et les régimes de retraites, etc. La convention collective locale fixe la répartition des fonctions et des responsabilités, les procédures d'affectation et de mutation, étant observé qu'il est possible à certaines conditions de revenir localement sur des dispositions provinciales s'il y a accord des partenaires. Le directeur d'école planifie, organise, dirige, contrôle et évalue les activités des enseignants. En l'absence de tout corps d'inspection les enseignants désignent sans ambiguïté le directeur d'école comme leur *chef*, qui est de fait leur seul évaluateur. Le chef d'établissement, ancien enseignant, est recruté par la commission scolaire, avec une condition de titre (master spécialisé) en faisant appel généralement à des cabinets de recrutement.

En Belgique : le régime pratiqué peut être qualifié de déconcentration dans la décentralisation. L'organisation de l'enseignement est intégralement confiée à des réseaux décentralisés : en particulier, le réseau de la communauté francophone, celui de la communauté flamande et celui de l'agglomération de Bruxelles. Chaque réseau détermine l'organisation de l'enseignement (découpage entre la maternelle, le primaire et le secondaire), le socle commun de compétences à acquérir par niveau, le statut applicable aux enseignants, les règles de contrôle des établissements (les audits) et il paie les enseignants après leur recrutement par les établissements. Les différents régimes sont assez proches d'une communauté à l'autre. L'organe principal de gestion est le pouvoir organisateur (quasiment l'établissement, car il y a plusieurs centaines de pouvoirs organisateurs ; l'enseignement catholique comporte ainsi 800 pouvoirs organisateurs). Ces pouvoirs organisateurs ont la responsabilité du recrutement, de la discipline et de l'éventuel licenciement des enseignants. Mais une fois recruté, l'enseignant est directement payé par la communauté de rattachement, selon les statuts arrêtés par elle.

Les pouvoirs organisateurs organisent l'emploi du temps scolaire, dans le respect des principes arrêtés par la communauté et des obligations horaires des enseignants. Les enseignants sont régis par un statut négocié (une convention collective conclue entre chaque communauté et le syndicat représentatif des enseignants). Ce statut ne permet aucune différenciation de carrière, sinon liée à l'ancienneté. Comme en France les enseignants sont astreints à des obligations d'enseignement purement hebdomadaires (24 à 26 périodes de 50 minutes pour la maternelle ; 24 à 27 pour le primaire, 20 à 22 périodes dans le secondaire). Chaque pouvoir organisateur détermine en complément de ce statut :

- un règlement de travail additionnel ; le plus souvent ce règlement comporte une obligation de temps de présence à l'école, en sus des périodes prévues par le statut, pour les conseils de classe et surtout pour du temps de concertation d'équipe (en moyenne 1 heure par semaine) ;
- pour chaque enseignant recruté, une « description de sa fonction personnelle ». Celle-ci comporte deux volets : un d'ordre général qui rappelle les obligations de l'enseignant et un personnalisé déterminant les engagements spécifiques attendus de l'enseignant (coordinateur de classe par exemple). Cette « description » est signée des deux parties (pouvoir organisateur et enseignant). A noter que les missions particulières ou le temps de concertation n'entraîne aucune rémunération complémentaire ; cela n'existe pas en Belgique.

c) Qu'a-t-il manqué jusqu'ici pour un véritable exercice de responsabilisation des établissements ?

1. Le cadre concédé à l'autonomie des établissements a toujours été limité. Les établissements sont en quelque sorte le réseau franchisé de la marque « éducation nationale », laquelle, comme il est de règle dans ce mode de relations, ne laisse que des marges d'initiatives locales faibles sur le « produit ». Le cadre général reste en France l'attachement à une régulation par la norme nationale. On garde « l'illusion » qu'un fonctionnement uniforme de tous les établissements est possible, alors que l'uniformité n'a jamais vraiment existé. Cet attachement n'est pas le seul fait de l'Etat ou de son administration. Il reste tout aussi vif chez les enseignants et nombre de chefs d'établissement.

2. La notion même d'autonomie est ambiguë. L'entend-on au sens plein du terme, comme la responsabilité d'un établissement ou d'une école qui s'engage sur des objectifs de réussite éducative négociés avec l'autorité rectorale, tout en étant largement libre de son organisation interne, c'est-à-dire comme l'autonomie d'un projet qui touche au cœur de l'action éducative ? Ou bien est-elle un espace de liberté laissé à l'établissement sur un projet propre, à côté des normes nationales d'enseignement à appliquer, c'est-à-dire un supplément éducatif ? L'ambiguïté n'a pas été levée et conduit à s'interroger sur la pertinence du terme même d'« autonomie », auquel le discours public pourrait substituer avec profit celui de « responsabilisation des établissements et des écoles ». L'ambiguïté est également présente dans les relations entre les établissements et les autorités académiques. Ces dernières ont-elles toujours joué le jeu en respectant par exemple le principe de la globalisation dans l'attribution des moyens ? Il peut y avoir dans ces relations entre l'établissement et l'autorité académique, un enjeu de pouvoir sur la maîtrise de l'offre et des coûts, dans le second degré.

3. Les outils de l'autonomie n'ont jamais été clairement définis. Faire toute leur place aux initiatives locales suppose le renouvellement des modes de pilotage. Ce renouvellement a fait l'objet de nombreuses déclarations dans l'ensemble de la fonction publique depuis une vingtaine d'années, notamment au ministère de l'éducation nationale où foisonnent les idées de projet, de contrats d'objectifs, de globalisation, d'évaluation. Mais ces notions n'ont pas reçu de définitions nationales précises, ni surtout d'accompagnement suffisant. Formellement les projets d'établissement ou d'école, comme les contrats, sont les bras

séculier de l'autonomie. Seulement, une chose est de se livrer à l'exercice du projet, voire de s'y plier, autre chose est une vraie culture de projet, qui n'a jamais prospéré dans les établissements publics d'enseignement. Trop souvent, ces projets, conçus sans être portés par la force d'une volonté pédagogique sous-jacente, ressemblent à un empilement d'actions toutes méritantes, mais sans véritables ambitions construites autour de la réussite des élèves. Le projet d'établissement, comme la contractualisation entre les services académiques et les établissements, continue d'autre part trop souvent à relever d'une logique de guichet : par un malentendu sur la finalité du projet et de la contractualisation, certains des acteurs, en particulier enseignants, en attendent surtout l'attribution de moyens complémentaires.

4. La nécessité de plus d'autonomie ne fait pas encore consensus dans la communauté éducative. Les arguments témoignant de réserves à l'égard de l'autonomie ne manquent pas :

- des normes nationales d'organisation de l'enseignement, constituent une garantie d'égalité devant le service public pour les familles ; laisser la possibilité de les adapter c'est, fait-on valoir, courir le risque d'un enseignement à plusieurs vitesses ; l'absence de consensus sur ce qu'il faut enseigner peut mener à l'éclatement du système. D'autre part, l'uniformisation des conditions d'enseignement offre un avantage pour les enseignants, qui retrouvent où qu'ils aillent la même organisation de leur service ;
- l'idée même de projet d'établissement est récusée par certaines organisations syndicales, qui ne souhaitent pas que ce projet définisse l'ambition éducative de l'établissement. Selon ces organisations, un tel projet d'établissement serait contraire à la liberté pédagogique des professeurs. Un projet d'établissement qui inclurait des initiatives locales détournerait de leurs missions les professeurs qui voudraient continuer à faire leur « véritable » métier d'éducateur ; il constituerait une tentative non avouée visant à baisser, dans certains établissements, les objectifs fixés aux élèves par les programmes nationaux ;
- les établissements sont aujourd'hui pris dans un réseau de contraintes qui dilue les responsabilités et peut donner la possibilité, parfois bien confortable, de faire porter l'échec des politiques sur les autorités supérieures (dans le langage commun « le ministère ») et sur le manque de moyens. Les chefs d'établissements, les directeurs et les enseignants ne seraient donc pas armés pour prendre plus de responsabilités et les exercer vraiment. Il faudrait à tout le moins d'abord former à celles-ci et changer les mentalités avant de donner un pouvoir supplémentaire.

Les arguments ne manquent pas également au sein de la communauté éducative pour défendre plus d'autonomie :

- les associations de parents d'élèves se sont montrées convaincues d'un accroissement des responsabilités de l'établissement à la condition qu'elles prennent leur part dans la définition locale des politiques éducatives et qu'elles soient associées à l'évaluation qui en est faite. Elles souhaitent pour cela un rôle accru du conseil d'administration ;
- d'autres organisations acceptent l'idée de projet global, mais estiment que les conditions d'une véritable autonomie doivent être réunies, en particulier en donnant les marges de manœuvre pour que l'on puisse s'y engager loyalement : une dotation « nécessaire » et une dotation d'autonomie contractualisée. Elles souhaitent également que cette autonomie soit gérée par le chef d'établissement ou le directeur d'école mais aussi par les instances des établissements (conseil d'administration, conseil d'école, conseil pédagogique, conseil des maîtres) ;
- les partisans de l'autonomie posent tous peu ou prou la question de la présidence du conseil d'administration ou d'école. La plupart se montrent favorables à une présidence par une personnalité extérieure à condition qu'elle puisse s'y investir vraiment, ce qui peut poser la question d'une présidence par un élu, au demeurant parfaitement légitime, mais dont les disponibilités sont généralement inégales. A cet égard, dans l'enseignement agricole, a été privilégié le recours aux représentants de la profession.

2) Quelles responsabilités nouvelles donner aux établissements du second degré

Quatre questions sont posées, si l'orientation retenue est celle d'une plus grande autonomie des établissements : celle des responsabilités à leur reconnaître dans leur organisation pédagogique, celle de leurs responsabilités dans l'organisation du travail des enseignants, celle du rôle des chefs d'établissement et enfin celle du conseil d'administration et du conseil pédagogique.

a) Des établissements plus responsables de leur organisation pédagogique

En matière d'organisation pédagogique, on peut légitimement s'interroger sur la capacité du niveau central à gérer la diversité et la complexité locale. Un système piloté par le centre ne se diversifie pas. Il se hiérarchise à l'infini, entraînant une hémorragie de moyens d'autant plus difficile à freiner qu'il la secrète lui-même. Les initiatives nationales n'ont pas manqué, qui ont eu pour but de créer nationalement des filières d'études prenant en compte la diversité des élèves et, particulièrement, des élèves dits « en difficulté ». Elles n'ont mené qu'à la création de filières de second ordre, régulièrement recrées et tout aussi régulièrement supprimées, pour s'être constituées progressivement en filières de relégation.

De même, les dispositifs de soutien ou de dédoublement, quand ils sont généralisés sans différenciation, peuvent être source de profonde iniquité, car ils permettent de distribuer indistinctement la même chose à des élèves qui n'ont pas les mêmes besoins. Comment justifier que l'on dédouble la classe « surchargée » d'un lycée de centre ville d'un « beau quartier » dans les mêmes conditions que celle d'un quartier difficile ? Il ne s'agit pas de renoncer partout au dédoublement, mais de parvenir, par un accord entre l'autorité académique et l'établissement, à la meilleure organisation locale en vue de la réussite des élèves. Les progrès attendus par la prise en compte des contextes locaux sont nombreux : meilleure adaptation et lisibilité des offres de formation, meilleure réponse aux besoins de formation, plus grande rationalisation de la gestion des moyens.

Mais la raison d'être d'un nouveau mode de régulation permettant un pilotage pédagogique plus fin au niveau de l'établissement concerne les élèves eux-mêmes. Lorsqu'une partie de l'enseignement que reçoit l'élève a été adaptée à ce qu'il est à un moment donné de son apprentissage, toutes les études montrent que ses chances de réussite sont accrues, et que le système devient plus performant, parce que plus pertinent. Sans doute, dans toute classe, les modes d'enseignement se différencient-ils spontanément, mais le fait de donner aux établissements et aux écoles les moyens d'une approche collective de la différenciation pédagogique renforcera les chances d'aboutir. Les collèges « Ambition réussite » eux-mêmes, comme l'a souligné un récent rapport des inspections générales⁷⁵, butent dans leur travail et leurs initiatives sur cette insuffisante pratique de l'autonomie.

Comme dans bon nombre des pays mieux classés que la France dans les enquêtes internationales, la commission estime que la France, en donnant plus de liberté de s'organiser à ses établissements, améliorera les résultats de l'Ecole et luttera mieux contre

⁷⁵ Rapport IGAENR-IGEN n°2006-076, octobre 2006, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*.

l'échec scolaire. La liberté d'initiative plus grande des enseignants doit s'exercer dans des établissements mieux constitués en communautés d'objectif et de travail. L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche concluait, à la fin de l'année 2005, que « *les résultats des élèves sont fortement déterminés par les politiques pédagogiques des établissements* »⁷⁶. L'enquête PISA 2003 précisait de même que, « *dans les pays de l'OCDE, les différences de performance entre les établissements expliquent 34 % de la variation moyenne de la performance des élèves* ». Les derniers résultats de PISA montrent que tous les pays qui ont de bonnes performances scolaires ont donné à leurs établissements de larges marges de responsabilité dans leur organisation.

Quelles responsabilités pédagogiques concrètes pour les établissements

L'autonomie des contenus d'enseignement ou de la certification n'est sérieusement envisagée par personne que la commission ait auditionné. Même dans les pays qui ont le plus décentralisé leur système éducatif et donné une large autonomie à leurs établissements, l'Etat conserve la maîtrise des contenus et des diplômes.

Les programmes sont aujourd'hui rédigés de manière linéaire, comme une succession de connaissances, sans que les objectifs essentiels soient clairement exprimés. Pour faire exister l'autonomie pédagogique, ils pourraient se présenter sous la forme de deux cercles concentriques : le premier correspondant au socle commun des connaissances et des compétences, au cœur du programme qui s'impose à tous les établissements et à tous les professeurs ; le second étant constitué de champs de complément et d'approfondissement possibles. Une telle rédaction des programmes identifierait les points de passage obligés, liés aux compétences-clés du socle, et faciliterait la lecture et la compréhension des attentes de l'institution. Elle offrirait aux équipes locales un cadre pour les compléments et les approfondissements laissés au choix des équipes enseignantes. Cette démarche est aujourd'hui engagée pour l'enseignement obligatoire, depuis la création du socle commun des connaissances et des compétences.

L'autonomie pourrait ainsi consister à confier à l'établissement, dans le cadre des programmes, un pouvoir d'arbitrage sur l'organisation scolaire, en fonction de son propre projet de réussite éducative. Il s'agirait de donner aux établissements « du grain à moudre », afin qu'ils deviennent maîtres de leur organisation pédagogique :

⁷⁶ Rapport IGAENR n° 2005-105, octobre 2005, « Synthèse nationale des visites d'EPL effectuées en 2004-2005.

- le cadre réglementaire pourrait **ouvrir la possibilité d'aménager autrement les horaires des élèves** : horaires annualisés par discipline, éventuellement réparties sur deux classes, fourchettes hebdomadaires, etc. ;
- ces volumes horaires devraient ne pas être intégralement contraints mais **laisser une marge de choix** pour que les établissements les affectent **en fonction de leur projet** ;
- des libertés nouvelles pourraient être données dans l'organisation des enseignements. Les établissements, en fonction de leur projet, pourraient **adopter des modalités de travail qui conviennent mieux aux élèves** : enseignement modularisé, groupe classe, groupe de compétence, regroupement pour des cours communs, en petit groupe.... Les établissements pourraient ainsi ne pas conserver pour toutes les divisions le même emploi du temps toute l'année et dégageraient à certains moments de l'année plus de temps pour des actions complémentaires ;
- les **normes nationales** s'appliquant automatiquement comme les seuils de dédoublement, ou les heures affectées au soutien dans certaines classes et certaines disciplines seraient **abandonnées au profit d'une application souple** sur le terrain, toujours **en fonction des besoins des élèves et des projets** ;
- les prescriptions concernant les méthodes et les modalités pédagogiques auraient moins lieu d'être.

Ces marges de liberté devraient permettre aux enseignants de faire de choix et prendre des engagements de façon collective concernant les méthodes pédagogiques, les modes d'organisation des groupes d'élèves, le rythme et le contenu des évaluations. « Donner du grain à moudre » c'est aussi mieux faire connaître les initiatives menées par d'autres. Les bonnes pratiques d'ordre pédagogique et organisationnel existent. De multiples rapports d'expertise ou de contrôle s'en font régulièrement l'écho. Il y manque un dispositif de diffusion et de mutualisation suffisamment ambitieux pour irriguer plus directement le tissu scolaire.

Le Royaume-Uni fournit un exemple utile en ce domaine⁷⁷. Le National Audit Office, la plus haute juridiction financière du pays, s'est engagé récemment dans un dispositif remarqué de mutualisation de l'expérience des professeurs et des audits d'experts en matière d'enseignement, de gestion de la classe ou de l'établissement. Il a publié un guide d'information très détaillé sur les bonnes pratiques avec pour objectif de « fournir une information substantielle que les conseils d'administration peuvent utiliser pour améliorer ou

⁷⁷ Rapport de la Cour des Comptes

maintenir leurs standards » et un « outil de référence pour aider les directeurs à identifier et à agir sur les leviers de la performance ». La méthode retenue dans le guide est particulièrement intéressante dans la mesure où il part des questions essentielles et quotidiennes que se posent les acteurs du système éducatif et à la fois s'attache aux questions essentielles et donne des conseils très pratiques.

Il s'agit là d'un outil indispensable au soutien des politiques locales d'établissement et d'un vecteur essentiel à la diffusion de l'innovation qu'il conviendrait de développer mieux qu'on le ministère ne l'a fait jusqu'ici.

Prise en compte des objectifs d'insertion scolaire

le cas d'un lycée de l'enseignement agricole

Situé comme la plupart des établissements agricoles en zone rurale, le lycée de X... bénéficie d'un ancrage territorial et professionnel marqué et d'une forte reconnaissance au plan local. Les niveaux de réussite aux examens sont bons voire très bons et l'établissement connaît une attractivité significative.

Pour autant, l'équipe de direction et les enseignants ont souhaité aller plus loin dans la connaissance qu'ils avaient de leur établissement quant à l'exercice des missions de l'enseignement agricole. Au regard de la mission d'insertion scolaire (dans l'enseignement agricole, 60 % des élèves sont issus de catégories socioprofessionnelles ouvriers, employés, ou agriculteurs), ils ont porté leur attention sur le devenir des jeunes depuis leur entrée au lycée jusqu'à l'examen final.

En suivant les cohortes d'entrants sur certaines filières et en examinant les taux de non-passage (redoublement, réorientation, ou plus rare, sortie en cours de cycle), ils ont considéré que le nombre de ces redoublements ou réorientations méritait d'être diminué. Les pistes retenues à cette fin par les enseignants et la direction de l'établissement reposent sur une organisation basée sur le soutien individualisé en coordination avec les assistants d'éducation, et sur un bilan de suivi pédagogique fréquent (ici, deux fois par trimestre) pour les classes concernées.

Ils ont également prévu de suivre chaque année ces informations sur le suivi de cohortes ainsi que celles sur les taux de non-passage, de manière à adapter régulièrement leur dispositif d'appui lorsque cela s'avère nécessaire.

Selon quelles modalités : une dotation globalisée dans un contrat d'objectif

Un des interlocuteurs de la commission a proposé de conforter le rôle de l'Etat et de son administration par un cahier des charges national, en contrepartie d'une autonomie renforcée des établissements.

La responsabilisation des équipes et l'introduction de souplesse dans les approches et les méthodes pédagogique ne dépendent pas directement de moyens financiers. Décloisonner

les disciplines pour organiser des modalités de regroupement mieux adaptées aux démarches pédagogiques, mutualiser les heures d'aide et de soutien, ou encore décider de privilégier l'apprentissage du français et des mathématiques durant le premier trimestre, tout cela relève autant de la responsabilisation générale des équipes et de leur travail collectif plutôt que de moyens complémentaires. En revanche, ces équipes devraient pouvoir bénéficier de l'aide de groupes d'appui extérieurs travaillant en lien direct avec les autorités déconcentrées (Rectorats, Inspections Académiques) pour les aider dans la mise en œuvre et l'évaluation des projets.

L'autonomie renforcée des établissements devrait cependant s'appuyer sur des moyens contractualisés avec les autorités académiques. Dans le passé, l'engagement des équipes n'a pas rencontré assez de continuité du côté des rectorats. Des projets ont été financés sans avoir assez de contenus. **Les contrats d'objectifs prévus par la loi de 2005 constituent le bon vecteur** ; ils devraient être prolongés au-delà d'une année scolaire en contrepartie d'un engagement de réussite éducative de l'établissement étendu sur plusieurs années :

- les établissements devraient bénéficier de moyens suffisants et globalisés, au-delà de la dotation nécessaire à l'organisation des enseignements déterminés au niveau national. Il faut en quelque sorte que l'autonomie ne soit plus la marge, l'aléa et l'exceptionnel, mais qu'elle fasse partie du fonctionnement normal de l'établissement. Si l'on veut que les établissements aient une vision globale de leur budget leur permettant une approche prospective, il est indispensable qu'ils reçoivent une vraie dotation globalisée et qu'ils bénéficient d'un réel pouvoir de décision sur l'utilisation d'une partie de cette dotation. Les marges actuelles d'autonomie dans le cadre de la dotation globale horaire (DGH) s'échelonnent entre 2 % et 10 % (pour peu d'établissements) de la DGH, avec une moyenne de 4 à 5 %. La partie de la dotation permettant l'exercice de l'autonomie, ne devrait pas, être inférieure à 10 % de la dotation globale horaire, pour avoir de l'efficacité et permettre une véritable politique ;
- certains de nos interlocuteurs ont également préconisé un contrat tripartite entre les établissements, le rectorat et la collectivité territoriale compétente. Ce contrat fixerait les objectifs éducatifs et pédagogiques vers lesquels tendraient l'Etat et les collectivités (réduction des sorties sans qualification, prise en charge de publics à besoins particuliers...), et comporterait les moyens mis à dispositions par les collectivités en termes financiers, immobiliers ou éducatifs. Nicole Belloubet-Frier écrit ainsi : « *Même si leur légitimité du point de vue éducatif et surtout pédagogique est encore à conquérir, tout concourt pour faire des collectivités territoriales des partenaires essentiels de la réussite scolaire : leur engagement dans*

les politiques de la jeunesse, leurs compétences dans les domaines du développement économique et de la formation, leur ancrage sur l'aménagement du territoire et le développement local, leurs moyens techniques et financiers, conduisent à les associer très en amont aux projets de l'Education nationale ou à suivre leurs projets en faveur de la réussite scolaire. Nous sommes aujourd'hui dans un temps intermédiaire, celui où il faut éviter que ne se cristallisent les peurs, que ne se confrontent trop violemment les cultures ; celui où il faut cependant indiquer clairement le chemin. Les rapports s'équilibreront à l'usage si l'on crée dès maintenant les conditions de l'action qui structurent cette connaissance réciproque entre les collectivités et « la communauté éducative ». Ce sont ces expériences, ces démarches nouvelles qui imposeront les politiques, les pratiques et les équilibres les plus pertinents. ».

b) Des établissements qui fixeraient l'organisation du travail des enseignants

Le deuxième volet de responsabilités envisageables pour les établissements tient aux conditions de travail des enseignants. Si les établissements ont des responsabilités pédagogiques plus grandes dans leur organisation, ils devraient être amenés à fixer pour partie les conditions de travail des enseignants. Les règles statutaires et les corpus juridiques d'ensemble ne peuvent relever que de normes nationales (Cf. point II.2), mais on peut imaginer une marge d'appréciation dans la fixation des conditions de travail laissée à l'échelon de l'établissement. Une organisation modulaire assouplie de l'emploi du temps des élèves et une gestion plus autonome des établissements supposent que le temps de travail des professeurs du second degré soit réparti autrement. Dans le cadre d'un établissement plus autonome et d'un emploi du temps assoupli, la séquence de travail ne se réduirait pas à la semaine, mais pourrait s'étendre sur un cycle pluri-hebdomadaire, trimestriel, voire annuel. Les lycées professionnels fonctionnent déjà en partie sur ce modèle, ainsi que l'enseignement agricole. Cela exige une réflexion sur l'organisation de l'année scolaire dans son ensemble, et sur les modalités optimales d'intervention des professeurs dans le cadre d'un projet visant la réussite des élèves. Le conseil d'administration, pour le projet d'établissement ou le contrat, et le conseil pédagogique, pour l'organisation du travail des professeurs, seraient les lieux où le dialogue entre le chef d'établissement et la communauté éducative pourrait se nouer sur ces questions.

Dans un cadre statutaire rénové, ou au terme d'une négociation collective appropriée, les modalités locales du travail des professeurs se décideraient dans l'établissement lui-même. Un document écrit d'une nature contractuelle à préciser, pourrait être établi entre l'enseignant et l'établissement pour concrétiser ces rapports. L'affectation d'un agent dans son emploi pourrait être assortie de l'offre d'un engagement réciproque définissant les droits

et les obligations de l'agent dans l'occupation de cet emploi. C'est le cas en Belgique : l'enseignant est payé par l'Etat, mais il signe avec le pouvoir organisateur (en fait, l'établissement) un document qui rappelle les engagements réciproques, généraux et particuliers.

Pour conforter l'autonomie des établissements, différentes propositions pourraient être envisagées.

1. L'institution, dans les établissements du second degré, d'une dotation financière en plus de la dotation horaire. Cette dotation permettrait au chef d'établissement de diversifier ses moyens d'intervention pour :

- répondre à certains besoins, par exemple de faire appel à des intervenants temporaires ;
- globaliser les moyens financiers issus de l'Etat et ceux qui viennent des collectivités locales.

2. Un rôle accru des chefs d'établissement dans les procédures d'affectation. C'est rarement le cas aujourd'hui, les recteurs utilisant peu les marges de manœuvre dont ils disposent (postes à profils, mouvements particuliers). Les postes à profil particulier pourraient être utilisés plus couramment. Tout ou partie des postes de certains collèges ou écoles particulièrement difficiles pourraient être à profil particulier et devraient donc être pourvus par une procédure *ad hoc* impliquant fortement le chef d'établissement.

c) Des chefs d'établissement confortés dans leur rôle

Une responsabilité accrue des établissements appelle une nouvelle définition du rôle du chef d'établissement qui en deviendrait le pivot. Ce rôle serait d'autant plus effectif que l'administration centrale se concentrerait sur sa mission d'impulsion, que les rectorats respecteraient pleinement le principe de subsidiarité dans le pilotage du système éducatif au niveau académique, que les corps d'inspection prendraient toute la mesure des nouvelles modalités d'un pilotage pédagogique en établissement. Le chef d'établissement devrait, pour réussir, gagner la confiance de toute l'institution, à tous les niveaux.

Accroître la performance des établissements d'enseignement suppose un exécutif capable de mettre en œuvre la politique ministérielle, les orientations fixées par la collectivité territoriale de rattachement et les décisions du conseil d'administration, tout en répondant

aux multiples problèmes quotidiens de fonctionnement pédagogique et administratif de l'établissement.

Le chef d'établissement incarne le projet d'établissement et à ce titre signe le contrat d'objectif avec l'autorité académique. Il doit pouvoir compter pour sa réalisation sur des moyens précisément déterminés et disposer de marges de manœuvre clairement définies. Il est donc indispensable qu'il soit le porteur des processus d'évaluation qui vont se développer et le moteur de la performance du système éducatif.

L'importance des tâches qui seraient ainsi confiées aux chefs d'établissement nécessiteraient de revoir de façon importante leurs modalités de recrutement et de formation afin de les doter de compétences plus développées dans les domaines de l'animation pédagogique, de la gestion des ressources humaines et de l'évaluation. Dans ce cadre, il serait également indispensable de mettre en œuvre un nouveau dispositif d'évaluation du chef d'établissement. Ce dernier devrait rendre compte de son action aux autorités académiques, mais également au conseil d'administration de son établissement, de façon à ce que les choix effectués et les actions mises en œuvre puissent être évaluées :

- qualitativement chaque année ;
- de manière plus détaillée et en lien avec les résultats des élèves ;
- tous les trois et quatre ans en lien avec une évaluation extérieure globale du fonctionnement d'ensemble de l'établissement.

La tâche du chef d'établissement ne pourrait être que facilitée par la dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de responsable de l'exécution des décisions prises. L'exemple des établissements agricoles en montre tout l'intérêt. Cela mettrait fin à une ambiguïté entre le rôle de représentant de l'Etat qu'est le chef d'établissement et la fonction plus générale qui revient au président du conseil d'administration d'un établissement d'enseignement. Le rythme élevé du renouvellement de population des chefs d'établissement donne l'occasion d'élargir le vivier des responsables de demain à des cadres de l'enseignement privé. La commission juge souhaitable d'offrir chaque année 10 % des postes mis au recrutement à des cadres des autres fonctions publiques ou du secteur privé (un texte est en préparation à la fonction publique sur ce sujet).

d) Des conseils ou instances qui sont des organes et des outils essentiels de l'autonomie de l'EPLE

L'autonomie n'est pas d'abord celle du chef d'établissement, c'est avant tout celle de l'établissement public. C'est la raison pour laquelle le bon fonctionnement des conseils,- conseil d'administration et conseil pédagogique- est essentiel.

Ceci nécessite que le conseil d'administration soit un véritable lieu de délibération et de décision, et, ni une chambre d'enregistrement, ni une tribune. Ceci suppose aussi des documents et outils travaillés en amont et partagés, des débats, un climat de confiance et de coopération, un sentiment d'appartenance à un établissement autant qu'à un métier. Ceci exige également que le conseil d'administration s'appuie sur les avis du conseil pédagogique en matière d'autonomie pédagogique. Le conseil pédagogique est avant tout un outil à la disposition des équipes enseignantes pour leur permettre de mieux concevoir et conduire l'action pédagogique commune de l'établissement : coordination des enseignements, notation et évaluation des élèves, dispositifs d'aide et de soutien, orientation ; en somme, tout le volet pédagogique du projet d'établissement et du contrat d'objectifs, et tout ce qui revêt une dimension collective et transversale dans l'exercice de la pédagogie. Le conseil pédagogique a vocation à être le support du travail collectif mais aussi de la reconnaissance de l'action collective.

3) Des écoles plus autonomes

Les performances et les échecs de l'école sont désormais mieux connus. Ils incitent eux aussi à tenter de donner aux écoles les moyens d'une plus grande régulation locale, dont on peut espérer qu'elle favorisera les apprentissages.

Le renforcement du pilotage local ne peut pas prendre dans le primaire les mêmes formes que dans le secondaire. On n'y trouve ni établissement au sens juridique du terme, permettant l'exercice d'une autonomie de gestion, ni chef d'établissement au sens statutaire du terme, permettant l'exercice de responsabilités de nature hiérarchique. Les pistes évoquées dans l'enseignement secondaire ne sont donc pas transférables à l'école primaire. La proposition, déjà formulée en 1998 dans le rapport Pair⁷⁸, de créer des établissements du premier degré pour favoriser le travail collectif, la responsabilité, la régulation continue de

⁷⁸ *Rénovation du service public de l'Education nationale : responsabilité et démocratie*, rapport à monsieur le ministre de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie à madame la ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire, Claude Pair. 1998.

proximité et le décroisement avec l'enseignement du second degré, reste d'actualité. Les lois du 13 août 2003 et du 23 avril 2005 prévoient la possibilité d'expérimenter des Etablissements publics de l'Enseignement Primaire (EPEP)⁷⁹, mais les décrets d'application n'ont pas été pris. Constituer les écoles en établissements publics permettrait d'y développer des logiques d'autonomie financière et organisationnelle, semblables à celles que la commission préconise pour le second degré.

Le travail pédagogique collectif interne à chaque école est loin d'être insignifiant. Des projets d'école, des conseils de maîtres, des conseils de cycle ont été mis en place. Mais, comme toutes les inspections et études le montrent, les démarches collectives restent, comme dans les établissements du second degré, insuffisantes pour permettre la prise en charge différenciée des élèves. La politique des cycles, destinée précisément à différencier les temps d'apprentissage pour mieux les adapter aux besoins des élèves, est loin, quinze ans après sa mise en place, d'être entrée dans les pratiques quotidiennes des maîtres.

De façon plus générale, on pourrait souhaiter que dans le premier degré les conditions d'exercice du métier soient définies nationalement au niveau des cycles et que la responsabilité de l'école soit d'en assurer la déclinaison au niveau des classes et du projet contractualisé de l'école. Ainsi la part du temps consacré à l'accompagnement des apprentissages pourrait-elle varier selon les classes, comme le temps consacré à la maîtrise des connaissances et compétences indispensables varierait lui aussi selon les besoins. Ce ne serait donc que dans l'école et sous l'autorité du directeur que ce service pourrait être défini dans le détail.

La décision récente prise par le ministre de réduire le temps de classe de tous les élèves de 26 à 24 heures, tout en maintenant le service des professeurs à 26 heures, auxquelles s'ajoutent 36 heures annuelles consacrées au travail en équipe, aux différents conseils et à la formation, permet de dégager 2 heures par semaine (72 heures par an) que les maîtres doivent désormais assurer devant certains élèves, en particulier les 15 % d'élèves en difficulté. Toute liberté est laissée aux équipes pour se concerter sur la meilleure façon de prendre en charge ces élèves et d'organiser ces 108 heures annuelles. Une nouvelle définition du service des enseignants du premier degré est de fait en train de se mettre en place. Elle gagnerait à s'appuyer sur un établissement d'un statut juridique à inventer, piloté par un personnel d'encadrement et épaulé par une organisation collégiale. L'accroissement de la capacité d'action des écoles qui en résulterait pourrait donner lieu à un accord négocié avec l'inspecteur de l'éducation nationale et la collectivité de rattachement.

⁷⁹ Article 86 (86 à 93) de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales autorise, pour une durée déterminée, à titre expérimental, la création d'établissements publics d'enseignement primaire (EPEP).

4) Une condition indispensable : une évaluation fiable des établissements et des écoles

Plus libres de leurs organisations, les établissements devraient être plus comptables de leurs résultats et de leurs performances.

Or, pour reprendre les termes du Haut Conseil de l'évaluation de l'école dans un avis de janvier 2002 relatif à l'évaluation des lycées, *« ces éléments sont actuellement épars, ne s'inscrivent pas dans une procédure formalisée débouchant sur des pistes d'amélioration suivies et évaluées ; ils restent, dans la quasi-totalité des cas, internes à l'institution, à l'exception notable des indicateurs de performance des lycées que la DEPP publie régulièrement début mars depuis maintenant une quinzaine d'années. »*.

Il est vain de disposer d'indicateurs de résultat ou d'efficience, ou de diagnostics d'établissement, si leur examen ne porte pas à conséquence pour le pilotage des établissements et l'amélioration de leur fonctionnement et de leurs résultats.

L'évaluation devrait concerner les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), mais aussi les circonscriptions du premier degré, voire les écoles et les réseaux d'écoles, tous étant appelés à devenir plus autonomes.

Cette évaluation devrait être globale et conduire à rendre compte aux « usagers » de la qualité de l'Ecole. C'est en effet *« une évaluation en profondeur des établissements qui [devra être] disponible pour les familles »* que le Président de la République et le Premier Ministre demandent au Ministre de l'Education nationale dans la lettre de mission qui lui a été adressée.

C'est la performance de l'établissement qu'il faudrait évaluer : si l'on reprend la typologie des indicateurs des projets annuels de performance de la loi de finances, du point de vue des citoyens, il s'agirait de la « performance pédagogique » qui s'apprécie par le biais des résultats ou, pour être plus juste, des progrès des élèves de l'établissement. Du point de vue des usagers, il faudrait prendre en compte la qualité du service qui leur est rendu, ce qui inclut la qualité de l'enseignement et de la vie scolaire, celle de l'accueil des élèves et de leurs parents, ainsi que la qualité de toutes les prestations délivrées par l'établissement et celle des relations qu'il entretient avec tous ses partenaires. Du point de vue du contribuable (contribuable national et contribuable local, puisqu'ils participent l'un et l'autre au financement), l'efficience de l'établissement, c'est-à-dire le rapport entre ses résultats et les moyens qu'il mobilise pour les atteindre, devrait entrer en ligne de compte.

L'évaluation des EPLE, comme celle des unités du premier degré, devrait donc, pour être globale, associer l'Etat et collectivités territoriales.

Cette évaluation devrait, pour une part, être indépendante de l'établissement, mais la volonté de donner de plus en plus d'autonomie aux EPLE, voire aux unités du premier degré, devrait conduire à donner à l'établissement – et à son chef – un rôle important dans l'évaluation. Le chef d'établissement devrait non seulement être l'interlocuteur principal des évaluateurs externes et le premier à rendre compte des résultats et de l'efficience de son établissement, mais il devrait aussi avoir les moyens – et le pouvoir – d'impulser une solide auto-évaluation, ce qui doit l'aider au pilotage de son unité. En retour, l'évaluation externe devrait comprendre une évaluation de la qualité et de la pertinence de cette auto-évaluation.

Toute procédure d'évaluation –*a fortiori* d'évaluation externe– étant coûteuse en temps et en moyens, le rythme et l'« ampleur » des évaluations devraient être modulés selon les établissements, en fonction de critères appropriés. On pourrait imaginer un dispositif global impliquant des évaluations annuelles et une évaluation en profondeur tous les trois ou quatre ans comportant une part importante d'évaluation externe prenant appui sur les données existantes (résultats au baccalauréat par exemple mais également des tests, des questionnaires adressés aux élèves, etc).

Il est enfin essentiel de souligner que l'évaluation à elle toute seule ne peut suffire pour mettre en place les changements nécessaires pour favoriser une plus grande efficacité et une plus grande équité du système d'enseignement. Toute évaluation mettant en lumière des dysfonctionnements dans un établissement devrait donner lieu à l'élaboration par les équipes éducatives d'un nouveau projet éducatif en lien avec une équipe d'appui de proximité extérieure à l'établissement. Comme il est important de séparer les fonctions d'appui et de contrôle, ces équipes devraient travailler de façon indépendante des instances d'évaluation, mais en lien direct avec elles.

L'évaluation des établissements en Europe

Quatre grandes catégories de systèmes d'évaluation peuvent être distinguées en Europe.

a) Les deux premières catégories font de l'établissement scolaire l'objet central de l'évaluation. L'école est évaluée le plus souvent par un corps d'inspection (évaluation externe) ainsi que par la communauté éducative (évaluation interne obligatoire ou fortement recommandée).

Dans la plupart des cas, des listes de critères nationaux ont été élaborés pour l'évaluation externe. Dans certains pays l'évaluation du système part des résultats des élèves.

La différence entre les deux catégories résulte de l'existence ou non d'une évaluation des enseignants.

Dans le **premier groupe de pays**, à côté de l'évaluation des écoles en tant qu'entités, les enseignants sont évalués à titre individuel, le plus souvent par le responsable de l'école. Ce modèle se rencontre en **Allemagne**, en **Irlande**, aux **Pays-Bas**, en **Autriche**, au **Portugal**, au **Royaume-Uni**, en **Lituanie**.

Dans le **deuxième groupe**, le système d'évaluation porte seulement sur l'évaluation des écoles en tant qu'entités. Les enseignants ne sont pas évalués à titre individuel de manière systématique. Ils peuvent l'être dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'ils sont candidats pour une promotion.

La **Belgique** (Communauté flamande), l'**Espagne**, l'**Islande**, la **Roumanie** et la **Slovénie** présentent les caractéristiques de ce modèle. L'**Italie** est dans une position similaire, bien qu'il n'y ait pas d'évaluation externe des écoles. Le système d'évaluation repose essentiellement sur l'évaluation interne des établissements scolaires.

b) Dans les deux autres catégories de pays, l'établissement scolaire ne se trouve pas au cœur du système d'évaluation.

Dans un **premier groupe** de pays, ce sont les enseignants qui font l'objet de l'évaluation. Celle-ci peut s'accompagner d'une évaluation externe de l'école en tant qu'entité, conduite sur des aspects relativement limités par des évaluateurs spécialisés. L'évaluation interne des écoles en tant qu'entités est peu ou pas développée.

Cette situation se rencontre en **France**, en **Grèce**, au **Luxembourg** et en **Bulgarie**. La plupart de ces pays s'orientent progressivement vers l'évaluation des établissements scolaires, mais cette approche n'est pas encore vraiment mise en œuvre, soit parce que l'autonomie des écoles reste faible, soit parce que la question de l'évaluation des établissements scolaires est politiquement sensible. Dans l'enseignement secondaire luxembourgeois, les enseignants sont évalués par le chef d'établissement.

Dans l'**autre groupe**, le système d'évaluation se focalise sur les **autorités locales** (qui sont à la fois responsables de l'évaluation de l'offre éducative qu'elles organisent et évaluées elles-mêmes par les autorités centrales). Cette dernière évaluation est, en général, conduite par des agences nationales. Dans ces pays, l'établissement scolaire en tant qu'entité n'est pas au centre du système d'évaluation. La décentralisation s'est largement opérée vers les municipalités qui ont un pouvoir de délégation de leur compétence vers les écoles, pouvoir dont elles usent à leur guise. La logique veut que ce soit la municipalité qui soit au cœur de l'évaluation. En général, les enseignants ne sont pas évalués à titre individuel. Par contre, les résultats des élèves sont partout utilisés à des fins d'évaluation du système.

Cette situation s'observe dans les pays nordiques, sauf en Islande. L'évaluation de l'enseignement est assurée par la municipalité qui, dans plusieurs de ces pays, renvoie l'information vers l'État central. L'évaluation interne (auto - évaluation) est présente partout mais n'est pas toujours obligatoire.

Une relation peut être établie entre la position de l'école en tant qu'entité dans le système d'évaluation d'un pays donné et le degré d'autonomie des établissements scolaires dans ce pays. Là où l'établissement scolaire n'est pas au cœur du système d'évaluation (systèmes qui privilégient l'évaluation des enseignants ou celle des autorités locales), on observe qu'il a une autonomie plus limitée.

Exemples

Au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), l'Ofsted (*Office for Standards in Education* en Angleterre) et l'Estyn (au pays de Galles) ont le devoir de mettre en œuvre et de faire fonctionner un système d'inspection de toutes les écoles financées par les pouvoirs publics. Les inspecteurs évaluent l'ensemble du travail de chaque école au moins tous les six ans en fonction de standards définis au niveau national. Ces inspections ont trois objectifs principaux : elles constituent un moyen de rendre les écoles responsables vis-à-vis des parents et de la communauté locale ; elles aident les écoles à préparer des plans d'amélioration ; elles fournissent des informations sur l'état de l'enseignement au niveau national.

Les autorités locales d'éducation n'ont pas de pouvoir général leur permettant d'entrer dans les écoles lorsqu'elles le souhaitent afin d'inspecter ces dernières. Elles sont toutefois le devoir de promouvoir des standards élevés d'enseignement et possèdent d'autres responsabilités qui, pour être assumées de manière effective, leur imposent d'évaluer leurs écoles. Il n'existe pas de procédures d'évaluation spécifiques. Toutefois, on attend de ces autorités qu'elles rendent visite à leurs écoles au moins une fois par an afin de discuter des améliorations à apporter et des objectifs à définir. On attend aussi de ces autorités qu'elles mettent en place des mesures leur permettant d'identifier rapidement les écoles posant problème.

En cas de défaillance manifeste révélée par l'Ofsted, les autorités locales et/ou les établissements scolaires peuvent se voir retirés leur agrément à bénéficier de financements publics. Les conseils d'administration des écoles peuvent en outre se voir démis de leurs fonctions. Enfin, depuis la loi de 1992 sur les collectivités locales, les autorités locales sont contrôlées par des audits périodiques (tous les 5 ans environ) d'un *audit commission* indépendante de l'Ofsted.

En Belgique, l'organisation de l'enseignement est intégralement confiée à des réseaux décentralisés, en particulier le réseau de la communauté francophone, celui de la communauté flamande et celui de l'agglomération de Bruxelles. Chaque réseau détermine les règles de contrôle des établissements (les audits).

Dans la communauté flamande, tous les six ans, les établissements sont soumis à un contrôle très approfondi organisé par la communauté de rattachement (l'équivalent du pouvoir ministériel). Ce contrôle est effectué par une équipe de six personnes, pendant une semaine. La semaine de contrôle est précédée d'un premier contact avec l'établissement trois mois avant, puis d'un second, 1 mois avant. Ce contrôle est ressenti comme légitime par les chefs d'établissement. L'organisme de contrôle porte une attention particulière à la qualité de la pédagogie et de la concertation.

En Finlande, une pratique collective et non individuelle, partagée et non imposée. Les corps d'inspection pédagogique ont été dissous au début des années 90. Il n'y a donc pas d'évaluation individuelle des enseignants, et leur avancement s'effectue à l'ancienneté. L'instance régulatrice est le conseil d'école, dans le cadre d'un processus d'auto-évaluation qui joue ici un rôle majeur. L'évaluation est collective et construite sur la base d'un diagnostic élaboré à partir des résultats de l'école, c'est-à-dire des acquis des élèves, tels qu'ils apparaissent dans les sondages qu'effectue chaque année le ministère de l'éducation sur environ 6000 élèves du pays d'une centaine d'écoles choisies au hasard. Les résultats sont transmis aux municipalités et aux écoles, à titre confidentiel, sans publication de palmarès. Ils servent de base aux dialogues stratégiques à l'intérieur de l'école, et entre l'école et la municipalité. Certaines municipalités (telle Helsinki) achètent ces tests au ministère, pour les faire passer à toutes leurs écoles. Dans certaines villes, telle Helsinki, se met en place des pratiques de co-évaluation, associant deux établissements, mettant en jeu une évaluation mutuelle et régulière sur la base de procédures et d'objectifs définis en commun.

En résumé

L'autonomie et la responsabilité des équipes éducatives, écoles ou établissements

Le caractère traditionnellement individuel de l'exercice du métier enseignant, que ce soit à l'école ou dans les établissements est bien connu. Dans l'enseignement secondaire, l'ancrage disciplinaire apparaît souvent comme l'élément le plus structurant de la profession. Cette caractéristique comporte un élément positif : l'*effet maître* est un élément essentiel dans la réussite des élèves, et l'attachement disciplinaire protège contre bien des dérives possibles. Mais aujourd'hui, face à la complexité des situations, cette approche trouve ses limites et peut même engendrer chez les enseignants un sentiment d'isolement, voire de souffrance.

Les observateurs constatent de plus en plus, dans les systèmes éducatifs de très nombreux pays développés, un *effet établissement* au moins aussi déterminant, dans la réussite des élèves, que l'*effet maître* : à populations scolaires comparables, les résultats collectifs sont différents. Cet *effet établissement* est trop souvent présenté comme un *effet chef d'établissement*. Sans doute cet *effet chef d'établissement* existe-t-il bel et bien, mais il est apparu à la commission que cet effet reste fragile sans l'engagement de toute une communauté éducative. Aussi serait-il présomptueux de compter sur le seul charisme des chefs d'établissement - lorsque l'établissement existe, ce qui n'est pas le cas à l'école primaire.

La commission a examiné ce qui est de nature à permettre l'appropriation collective, par l'ensemble de la communauté éducative, de cet *effet établissement*. Elle a constaté que l'idée d'autonomie est très souvent évoquée, qu'elle soit revendiquée ou redoutée, mais avec une grande ambiguïté. Parce que cette autonomie ne peut se concevoir hors de l'objectif d'une plus grande équité dans la réussite de tous les élèves, la commission s'est interrogée sur ce qu'elle était réellement aujourd'hui, et sur les évolutions qui devaient être envisagées pour une prise en compte plus efficace de la diversité des élèves, sans oublier celle des enseignants.

Dire qu'il existe aujourd'hui de vraies possibilités de prendre en compte la diversité des situations scolaires serait en effet déguiser la réalité; le pilotage des 8 000 établissements du second degré et des 55 000 écoles primaires est essentiellement fondé sur des normes nationales qui concernent aussi bien l'horaire disciplinaire accordé à chaque élève que les pratiques pédagogiques. Il est symptomatique, et regrettable, que les établissements qui prennent vraiment en compte la diversité le fassent souvent en marge de l'institution, plus en « faisant avec » qu'en parfaite transparence. L'institution n'a, à ce jour, que très « modestement » encouragé l'initiative et a pu donner à penser qu'il pouvait s'agir d'un désengagement de la puissance publique.

La commission s'est rendue à l'évidence : beaucoup de pays, pratiquement tous ceux qui obtiennent de meilleurs résultats dans les évaluations internationales, laissent à leurs établissements scolaires, durant toute la scolarité obligatoire et au-delà, une grande autonomie pédagogique. Plus immédiatement vérifiable, plus proche de nous : l'enseignement agricole public et l'enseignement privé sous contrat ont l'un et l'autre su élargir intelligemment le champ du possible au niveau local, à la satisfaction avérée des usagers.

La commission suggère de s'engager dans cette direction. Dans son esprit, il ne s'agit pas de déréglementer, mais d'autoriser et encourager les initiatives locales, seules capables de prendre en compte la diversité des publics et des ressources existantes. C'est là tout l'esprit des propositions d'assouplissement des règles examinées par la commission, avec une multitude de déclinaisons possibles et avec, naturellement, une limite stricte, qui est et doit demeurer celle des contenus d'enseignement, et donc des programmes. Si certains pays s'accordent à fixer leurs attentes en terme de compétences plus que de contenus disciplinaires, tous ceux qui obtiennent de meilleurs résultats que la France ont su préserver des objectifs communs. Pour notre pays, ces objectifs relèvent à la fois des compétences et des connaissances qui ont été notamment définies dans le socle commun des connaissances et des compétences par le législateur lui-même. Les moyens de ces assouplissements sont à rechercher dans l'organisation de la scolarité des élèves et dans celui de l'emploi du temps des professeurs.

La commission insiste cependant sur le fait que l'initiative n'est possible que si les ressources dont disposent écoles et établissements vont au-delà du strict minimum et, surtout, s'ils sont en cohérence avec le niveau de difficulté de la population scolaire concernée. Ces assouplissements ne sauraient intéresser le seul temps scolaire des élèves, mais devraient aussi concerner l'organisation de l'activité enseignante. Sur ce

point, il ne s'agit ni de déréglementer, ni de jouer les cache-misère, mais de permettre une bonne gestion de la diversité.

S'agissant de la direction des établissements, la France comme beaucoup d'autres pays, en a réservé l'accès aux enseignants. La commission, tout en estimant qu'une plus grande ouverture à d'autres profils est souhaitable, est d'avis qu'il y a lieu de tirer les avantages de ce choix en confiant aux chefs d'établissement le soin d'organiser les possibilités d'initiatives plus larges qu'elle recommande - tant dans l'organisation du temps scolaire que dans l'organisation du travail des enseignants. Elle regarderait comme positif que leurs possibilités d'intervention soient élargies, afin de les rendre plus responsables des résultats de leurs établissements respectifs.

Pour la commission, ces changements, qui sont ambitieux, sont destinés à soutenir des bonnes pratiques qui sont déjà nombreuses et pourraient utilement être recensées et mieux partagées et à leur permettre de s'épanouir. Ils gagneraient à s'inscrire dans une double évolution : celle de l'amélioration indispensable du lien entre les écoles et les collèges, et celle de l'affermissement des relations entre les autorités académiques et territoriales.

La commission préconise à ce titre des attributions de moyens, tant de la part de l'Etat que des collectivités territoriales, qui soient vraiment globalisées et réalisées sur des bases contractuelles.

Enfin, la commission recommande la mise en place d'évaluations fiables et transparentes de toutes les écoles et établissements, évaluations qui devraient être aussi bien externes qu'internes.

II.2. LES MISSIONS ET LES CONDITIONS D'EXERCICE DU METIER

1) Constat

Si le métier d'enseignant consiste pour l'essentiel à enseigner, il est admis aujourd'hui qu'il ne se limite pas à un face à face entre l'enseignant et ses élèves. Au-delà de ce face à face, les autres composantes du métier d'enseignant sont toutefois peu explicitées par les textes réglementaires, notamment le travail collectif et les activités complémentaires, ainsi que la façon de prendre en compte ces autres composantes du métier et, le cas échéant, de les rémunérer. La réglementation actuelle se borne à :

- définir le temps du face à face, avec des pondérations en fonction de certaines situations d'enseignement ;
- rémunérer sous forme d'indemnités certaines activités (suivi de élèves, participation aux examens, remplacement, etc.) ou fonctions (professeur principal, chef de travaux, directeur d'école, enseignant du premier degré spécialisé, etc.).

D'autres activités sont prises en compte dans les services sous forme de décharge, mais sans bases réglementaires : soutien et accompagnement d'élèves en difficultés, actions de partenariat, usage pédagogique des technologies de l'information et de la communication, tutorat d'enseignants titulaires débutants, etc.

Comment clarifier les missions et activités des enseignants, ainsi que les conditions d'exercice de ces missions et activités ?

Pour définir le métier d'enseignant, les objectifs assignés par la Nation au système éducatif doivent servir de référence, en l'occurrence la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. Elle prévoit l'acquisition, au cours de la scolarité obligatoire, d'un socle commun de connaissances et de compétences :

- chaque élève du premier degré doit disposer à la fin de l'école primaire des connaissances et des compétences suffisantes pour poursuivre sa scolarité au collège et ainsi viser l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences à l'issue de sa scolarité obligatoire ;

- un maximum d'élèves doit être conduit aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondants ;
- la réussite scolaire des élèves doit être accrue en zones difficiles, ainsi que la réussite des élèves à besoins éducatifs particuliers ;
- la poursuite d'études ou l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur scolarité secondaire doit être favorisée.

Dans le prolongement de la définition du socle de compétences, un nouveau cahier des charges de la formation initiale des maîtres a été élaboré en 2006 et a conduit à fixer l'objectif de maîtrise de dix compétences par tout nouvel enseignant à l'issue de sa formation. Cet objectif fournit le référentiel d'apprentissage au métier d'enseignant⁸⁰.

Ces quelques éléments, qui constituent le cadre officiel dans lequel s'inscrit le métier d'enseignant, infléchissent l'exercice traditionnel du métier : « conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité ». Ils impliquent que les enseignants adaptent leurs pratiques à de nouveaux publics et participent aux dispositifs d'accompagnements spécialisés mis en place.

a) Le « cœur du métier » : l'activité d'enseignement

Toutes les règles qui régissent le métier d'enseignant enregistrent le fait que l'activité d'enseignement constitue le « cœur du métier » : statut, recrutement, obligations de travail. De ce point de vue, pour le second degré, les décrets de 1950 sont une consécration :

- les statuts font de l'enseignement la principale mission de l'enseignant, même s'ils précisent qu'elle n'est pas la seule. Les **quatre statuts régissant les corps enseignants du second degré disposent** ainsi : « *les professeurs [agrégés, certifiés, de lycée professionnel, d'éducation physique et sportive] participent aux actions d'éducation, principalement en assurant un service d'enseignement* ». Pour les professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) et de lycée professionnel (LP), les autres activités sont définies plus précisément : depuis 1973⁸¹, les enseignants d'EPS peuvent consacrer une partie de leur obligation réglementaire de service (ORS) à l'union nationale du sport scolaire (UNSS), et les professeurs de lycée professionnel (PLP) accomplissent, au titre de

⁸⁰ Arrêté du 21 décembre 2006

⁸¹ Décret n°73-863 du 7 septembre 1973 relatif à l'organisation des activités sportives scolaires et universitaires

leur service, des activités liées à la préparation et au suivi des stages en entreprise⁸². Le décret statutaire qui régit le **corps des professeurs des écoles** (décret du 1^{er} août 1990) précise en son article 2 : « Les professeurs des écoles participent aux actions d'éducation, principalement **en assurant un service d'enseignement** dans les écoles maternelles et élémentaires. Dans ce cadre, ils procèdent à une évaluation permanente du travail des élèves et apportent une aide à leur travail personnel. Ils peuvent également être appelés à exercer leurs fonctions dans les établissements d'enseignement spécialisé, dans les établissements régionaux d'enseignement spécialisé, dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, dans les écoles régionales du premier degré, dans les sections d'éducation spécialisée des collèges ainsi que dans les établissements de formation des maîtres. ».

Les décrets de 1950 ont fixé cette conception du métier : **ils définissent le service des enseignants uniquement en horaires hebdomadaire d'enseignement**, non en temps de travail. Le travail des enseignants découle donc de l'heure d'enseignement et n'est pas défini en dehors de ces heures d'enseignement : les temps de préparation de cours et de correction de copies ne sont, par exemple, pas comptabilisés, pas plus que le temps de présence dans l'établissement. Néanmoins, lorsque les conditions d'exercice sont jugées particulières, un certain nombre de dispositifs ont été mis en place. Les textes de 1950 prévoient que, dans les cas où les conditions d'exercice sont considérées comme particulières (classes de baccalauréat, de brevet de technicien supérieur (BTS), classes préparatoires aux grandes écoles, affectation sur plusieurs établissements, classe surchargée), les heures de cours sont réduites de une à sept heures. En outre, les enseignants se sont vus en 1950 reconnaître la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires, soit à l'année (heure supplémentaire année - HSA), soit de façon ponctuelle heure supplémentaire effective - HSE). Comme le prévoit le texte de référence sur le sujet⁸³, les heures supplémentaires effectuées par les enseignants sont en principe des heures d'enseignement, puisque telle est leur activité principale, avec toutefois certaines évolutions pour élargir leur champ d'application (voir infra) ;

- dans le recrutement, la maîtrise de savoirs disciplinaires se trouve privilégiée. Les épreuves des concours doivent permettre de vérifier des connaissances et compétences d'enseignement, mais n'évaluent pas les autres compétences indispensables pour enseigner (attitude relationnelle, aptitude à se situer dans un univers de travail, etc.). Le concours, surtout dans le second degré, se situe dans le

⁸² Voir en ce sens les articles 2 et 31 du statut des PLP.

⁸³ Décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement effectuées par des personnels enseignants des établissements d'enseignement du second degré.

prolongement des études universitaires et consolide leur contenu. Il conforte l'idée que les enseignants se font de leur métier et la représentation qu'ils en ont : être capable de dispenser un savoir valorisé par des concours sélectifs ;

- dans la continuité de la formation et du recrutement, la **progression de carrière** des enseignants est **principalement liée à l'activité d'enseignement** : l'obtention progressive des échelons – onze au total, auxquels sont attachés des indices de rémunération – se fonde de façon primordiale sur la note pédagogique de l'enseignant, qui est obtenue presque exclusivement sur la base de l'inspection par un membre des corps d'inspection et qui accorde une place essentielle à la pratique d'enseignement.

Quant à **l'acte d'enseigner**, sa définition peut-être recherchée dans une circulaire, le référentiel de 1997⁸⁴, où se trouve développé **ce qu'enseigner veut dire** pour un professeur : *« Sa mission est tout à la fois d'instruire les jeunes qui lui sont confiés, de contribuer à leur éducation et de les former en vue de leur insertion sociale et professionnelle. Il leur fait acquérir les connaissances et savoir-faire, selon les niveaux fixés par les programmes et référentiels de diplômes et concourt au développement de leurs aptitudes et capacités. Il les aide à développer leur esprit critique, à construire leur autonomie et à élaborer un projet personnel. Il se préoccupe également de faire comprendre aux élèves le sens et la portée des valeurs qui sont à la base de nos institutions, et de les préparer au plein exercice de la citoyenneté. »*.

b) À côté de l'acte d'enseigner, d'autres activités, reconnues par la réglementation, sont exercées par les enseignants

Ces différentes activités sont pour l'essentiel les suivantes :

- **des activités « connexes » à l'enseignement**, recensées par les décrets de 1950 dans des formes et appellations parfois obsolètes, parce qu'elles ont évolué en pratique. Il s'agit notamment de « l'entretien des matériels pédagogiques, des cabinets d'histoire ou de sciences ou des matériels des laboratoires ». Conformément à ces textes, ces activités donnent lieu à des réductions du service d'enseignement appelées communément « décharges de service », d'une heure hebdomadaire par activité reconnue⁸⁵. La notion de décharge constitue une particularité française ;

⁸⁴ Circulaire n° 97-123 du 23 mai 1997

⁸⁵ Dans deux cas sur trois cette réduction de service est compensée par une heure supplémentaire.

- **la participation aux examens**, définie comme un prolongement de l'activité d'enseignement et rémunérée sur le fondement d'un décret de 1956 qui régit l'ensemble des dispositions en matière d'indemnisation dans le domaine des examens et concours. La seule activité non rémunérée pour les examens est la participation à l'élaboration des sujets, ce qui peut surprendre puisque cette fonction n'est pas exercée par tous les enseignants, mais par une minorité d'entre eux, choisis avec attention pour leurs compétences ;
- **le suivi et l'orientation des élèves**, prévus par un décret du 15 janvier 1993. Cette activité donne lieu à une rémunération particulière : l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), qui comporte une part fixe pour tous les enseignants et une part variable attribuée aux professeurs principaux⁸⁶. Élément de la revalorisation des carrières engagée en 1989, cette indemnité est essentiellement venue « reconnaître » des activités déjà exercées – participation aux conseils de classe notamment –, sans en étendre le champ et sans surtout conditionner son versement à un travail effectif.

Dans le second degré, à côté de ces activités prévues par un texte, **d'autres activités sont pratiquées par les enseignants volontaires** à l'initiative des chefs d'établissement : activités de coordination et synthèse, activités culturelles ou sportives, formation continue des personnels, technologies de l'information et de la communication (TICE), etc. Ces activités sont rémunérées, dans le second degré, en heures supplémentaires et représentent 4 millions d'heures en 2006, soit en moyenne un peu moins de 10 heures annuelles par enseignant.

Dans le premier degré, des fonctions telles que la surveillance ou l'administration-animation de l'établissement sont assumées par les enseignants eux-mêmes soutenus par des fonctionnaires territoriaux dans les écoles maternelles et par des agents contractuels. Les enseignants du premier degré assurent la surveillance de leurs élèves pendant les heures de classe et de récréation ainsi qu'à l'accueil et à la sortie de la classe. Ils ne perçoivent aucune rémunération complémentaire pour cette mission. Le directeur assure l'administration et l'animation de l'équipe. A ce titre, il perçoit une indemnité et dans les écoles de quatre classes et plus, il est partiellement déchargé de classe. Les activités para ou extra scolaires peuvent être rémunérées par les collectivités locales. Dans les écoles maternelles, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), financés par les communes, épaulent l'action des enseignants.

⁸⁶ Décret n°93-55 du 15 janvier 1993 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré

Dans de nombreuses écoles maternelles et élémentaires, des emplois aidés de statuts divers apportent soit une aide administrative aux directeurs soit un soutien pédagogique aux élèves ou encore un accompagnement à la scolarité pour les élèves handicapés. Ces « nouveaux adultes » dans les écoles dépendent, pour l'établissement de leur service, du directeur.

c) Les limites de la situation actuelle

Seuls l'acte d'enseigner proprement dit et quelques activités complémentaires diverses sont clairement définis par les textes comme relevant des missions d'un enseignant. Cette situation comporte d'évidentes limites :

- la définition du métier est floue et empêche les enseignants de percevoir leurs missions comme un tout répondant aux besoins de la classe et du système éducatif ;
- un grand nombre d'activités apparaissent comme optionnelles et relever de la libre appréciation de leur nécessité par l'enseignant, alors que certaines d'entre elles sont indissociables de l'acte d'enseigner et sont essentielles pour la réussite des élèves, comme l'organisation collective de travail ;
- pour faire face aux besoins des établissements, les chefs d'établissement, faute de dispositifs adaptés, «font» avec les moyens du bord, à mi-chemin entre le droit et le non-droit, et manipulent des masses d'heures qui peuvent être considérables : 7 000 équivalents emplois au titre des décharges de service non statutaires, 1,7 million d'heures supplémentaires échappant à la nomenclature actuelle ;
- ne pas définir la responsabilité de l'enseignant, c'est risquer de le charger de tâches qui incombent à d'autres intervenants : autres personnels éducatifs, collectivités publiques, familles, etc.

A ces limites dans la définition du métier d'enseignant, s'ajoutent les obstacles liés au fait que cette définition résulte de normes à caractère national qui prétendent régler de façon uniforme des situations et des besoins très variables sur le terrain. Ces normes ont en outre l'inconvénient de prétendre régler par un même dispositif des missions qui ne sont pas de même nature, comme les situations particulières d'enseignement et les activités complémentaires à l'enseignement. S'ajoute aux inconvénients la tendance à rémunérer en heures d'enseignement des missions tout à fait distinctes qui pourraient être prises en compte sous forme de rémunération supplémentaire.

2) Les pistes d'évolution

a) Engager une nécessaire clarification des missions et activités des enseignants

Comme le soulignait déjà le rapport de la commission d'études sur la fonction enseignante dans le second degré de 1972, « *la diversité des missions est (d'ailleurs) plus grande encore (que l'analyse ne pourrait le laisser croire). Elle n'est pas, de plus, une diversité stable : de nouvelles missions peuvent apparaître ou se développer en fonction même de l'autonomie des établissements* ».

L'intérêt de recenser les missions et activités des enseignants est double. Cela permettrait d'abord – et ce serait une première étape essentielle sur un sujet qui ne fait pas consensus – de déterminer collectivement les points d'accord sur les missions et activités qui doivent relever du métier d'enseignant. Cela permettrait ensuite – et ce serait une occasion pour les enseignants de voir reconnues des activités parfois assurées sur la base de la bonne volonté – d'identifier mieux et de valoriser, c'est-à-dire de rémunérer le cas échéant, les services effectivement rendus.

Les organisations syndicales appellent à ce recensement pour clarifier les règles, mais le craignent aussi, car elles redoutent que ce soit l'occasion d'aligner les enseignants sur les autres fonctionnaires en matière de temps de travail, notamment en imposant un temps de présence et une organisation contrainte de ce temps dans les établissements et les écoles. Tout effort de recensement conduira, de fait, à mettre en lumière l'hétérogénéité des situations et renforcera l'idée d'un traitement différencié, ce qui suscite toujours des réserves de la part des syndicats, d'autant que la différenciation devrait s'opérer pour partie au niveau des établissements et des écoles, autre sujet de vigilance des partenaires syndicaux.

Il n'est ni dans le mandat de la commission, ni d'ailleurs dans ses moyens, d'élaborer cette typologie, ce qui supposerait un travail de fond avec toutes les parties prenantes.

La commission a toutefois esquissé une première analyse des missions et activités des enseignants, en distinguant celles qui appartiennent à un socle commun pour tous les enseignants, et celles qui pourraient être modulables selon les enseignants et/ou selon les besoins des établissements et des écoles.

Le socle des activités d'enseignement commun à tous les enseignants

Il concernerait l'acte d'enseigner lui-même et les activités qui en sont indissociables, dans leurs différentes facettes :

❖ Le cœur du métier : l'activité d'enseignement

- la transmission des savoirs et des compétences ;
- la préparation des cours (recherche, réflexion, organisation, etc) ;
- les corrections des copies ;
- la gestion de la classe, etc.

❖ Des activités indissociables de l'acte d'enseignement

- l'accompagnement des élèves (suivi, aide au travail, soutien) ;
- la relation avec les familles ;
- l'aide à l'orientation ;
- le travail en équipe et/ou par discipline (conseil pédagogique, coordination d'équipes, conseils des maîtres, conseils de cycle) ;
- les conseils de classe dans le second degré, de cycle dans les écoles ;
- l'animation scolaire (professeur d'éducation physique et sportive) ;
- l'organisation du suivi des stages (professeur en lycée professionnel), etc. ;

Des activités modulables selon les enseignants et/ou les besoins des établissements et des écoles

❖ Des activités qui confortent l'acte d'enseignement⁸⁷

- accompagnement éducatif ;
- encadrement d'activités pédagogiques particulières au bénéfice des élèves ou d'un réseau ;
- coordination d'une discipline, d'un niveau d'enseignement, d'un cycle ;
- coordination d'activités éducatives (culturelles, sportives, etc.) au titre d'un établissement ou d'un réseau (établissements, écoles) ;
- formation et accompagnement d'autres enseignants ;
- coordination-animation du recours aux technologies de l'information et de la communication pour des établissements ou groupes d'écoles.

⁸⁷ Une typologie de ces actions d'éducation et de formation est définie dans un arrêté du 12 février 2007 (Cf. annexe 7 – tableau 2).

❖ **Des activités liées au fonctionnement de l'établissement⁸⁸ et de l'école**

- participation à la vie des établissements et des écoles : conseil d'administration, conseil d'école dans le premier degré, projet d'établissement ou d'école, professeur principal, chefs de travaux, surveillance des examens ou des concours, participation aux jurys, animation pédagogique, participation à des projets particuliers, etc. ;
- relations avec des partenaires extérieurs : participation à des actions avec d'autres services de l'Etat (culture, jeunesse et sports, santé, justice, police....) ou avec les collectivités territoriales, etc.

b) Aller plus loin en prenant en compte les compétences requises dans certaines situations et les conditions d'exercice

Sans qu'il appartienne à la commission de s'engager dans ce travail, il pourrait être proposé d'aller plus loin que la description élémentaire des missions et activités, et d'approfondir l'analyse en tenant compte des compétences requises et des conditions d'exercice. Ce serait l'occasion d'évoquer des questions rarement traitées, comme la charge de travail réelle d'un enseignant selon son environnement de travail, la discipline enseignée, le niveau ou le lieu d'exercice. On pourrait se demander si la bivalence est préférable dans certains cas, au collège plus qu'au lycée, et plus peut-être pour les élèves des collèges de l'éducation prioritaire. Il y aurait lieu aussi de reconnaître la particulière attention à porter à l'enseignement au cours préparatoire.

Ces éléments devraient permettre, d'une part, de mieux profiler les postes lors des affectations, d'autre part, d'identifier des compétences précises afin de les valoriser. Profiler un poste pourrait par exemple se traduire de la façon suivante pour un collège donné en éducation prioritaire : « Poste bivalent (en... et...) pour certaines des classes de 6^{ème} et 5^{ème}, bénéficiant d'une formation de x semaines dans l'année ou rémunérées pour x (indemnité ou heures supplémentaires) ».

⁸⁸ Il est à noter que les frontières entre l'intérieur et l'extérieur de l'établissement, traditionnellement marquées en France, se sont ouvertes. Construire et mener des projets pédagogiques, y impliquer des partenaires éducatifs comme les associations, travailler avec les collectivités territoriale et les entreprises... sont des dimensions de l'exercice professionnel mises en valeur aujourd'hui, qui requièrent des savoir-faire de type organisationnel, relationnel qui sont désormais indispensables.

La distinction entre les niveaux d'enseignement joue dans tous les pays un rôle structurant. Plusieurs pays – Etats-Unis, Angleterre, Finlande... – utilisent même la différence de niveau de façon plus marquée que nous pour définir les activités et les compétences requises. En Finlande, par exemple, s'il faut un Master pour enseigner à l'école élémentaire et dans le secondaire, une licence suffit pour la maternelle. La question pourrait donc se poser en France d'explorer davantage la voie de la différenciation entre les niveaux. Les pays qui pratiquent une différenciation plus poussée que nous ont également une organisation plus flexible quant aux modalités de recrutement et d'évolution professionnelle des enseignants. Loin d'avoir des systèmes cloisonnés, ils autorisent au contraire de nombreux passages d'un niveau à l'autre, moyennant le suivi d'une formation adaptée, mais sans sélection particulière.

■ **Dans le premier degré : faire évoluer la polyvalence du maître**

Dans le premier degré, la problématique tourne autour du maître unique : les enseignants du premier degré sont polyvalents, font « classe » et non « cours », parfois devant plusieurs niveaux d'élèves ; ils assurent la surveillance et l'administration-animation de l'établissement. Leur responsabilité s'exerce sans discontinuité sur leurs élèves durant la totalité du temps scolaire, y compris les récréations. Mais la polyvalence traditionnelle des maîtres s'adapte et évolue pour faire place à des interventions multiples. Une réflexion d'ensemble serait la bienvenue pour clarifier les conditions de cette évolution et la place de la polyvalence à l'école primaire. Pourraient en particulier être réaffirmées les conditions de la mise en œuvre de la polyvalence pour les cycles 1 et 2. Pour le cycle 3, en revanche, une réflexion nouvelle sur les aménagements possibles de la polyvalence pourrait être envisagée afin de préparer plus efficacement les élèves à leur entrée au collège. Plusieurs types d'aménagements pourraient être étudiés, qui permettraient probablement de dispenser plus régulièrement qu'aujourd'hui l'ensemble des enseignements tout en assurant une coordination par le maître de la classe pour garantir la cohérence de la formation des élèves.

■ **Dans le second degré : développer des compétences différentes au collège et au lycée**

Au collège, toutes les activités qui concourent à la prise en charge la plus globale et la plus individualisée possible des élèves devraient faire partie de la mission des enseignants (cours, aide au travail, soutien, études surveillées). La coordination disciplinaire devrait être plus importante, de même que la liaison avec l'école primaire. Une redéfinition des modes

d'intervention qui pourraient s'effectuer dans plusieurs champs disciplinaires faciliterait la transition avec l'école primaire et permettrait de limiter le nombre d'enseignants face aux élèves en sixième et en cinquième. La relation avec les parents d'élèves s'en trouverait renforcée. C'était la solution préconisée par le projet « Langevin – Wallon » de 1947, qui prévoyait l'exclusivité de l'enseignement par des « maîtres des matières communes » dans le premier cycle (6 à 11 ans), puis un partage entre ces maîtres et les « maîtres de spécialité » dans le second cycle (11 à 15 ans).

Au lycée général et technologique, la part de l'enseignement par discipline devient plus essentielle, mais l'aide au travail et le soutien scolaire restent indispensables en classe de seconde du fait de l'hétérogénéité des élèves dans un cursus commun, et la contribution des enseignants à l'orientation ou la réorientation est décisive. En première et en terminale, les élèves ayant opté pour une filière et une série, l'orientation vers l'enseignement supérieur est trop souvent négligée au profit de l'objectif premier de réussite au baccalauréat. Une orientation délicate des élèves se joue pourtant à ce moment-là, et les futurs bacheliers ont besoin d'aide et d'éclaircissements sur la poursuite d'études.

Dans les établissements situés en éducation prioritaire, les questions liées aux modes d'apprentissage des élèves revêtent une acuité particulière. Plus qu'ailleurs, accorder des « temps de respiration » aux enseignants est essentiel pour se coordonner, se former, échanger, etc.

Les postes devront prévoir ces compétences, et les services des professeurs devront couvrir ces besoins, par une définition précise des activités complémentaires des activités d'enseignement.

c) Quelle traduction juridique pour les conditions d'exercice du métier d'enseignant

Plusieurs solutions juridiques sont concevables pour mieux répondre à l'exigence de clarification des missions des enseignants.

- une définition globale du temps de travail des enseignants prenant en compte l'ensemble de leurs activités ;
- une obligation de service définie à partir du seul temps d'enseignement, soit hebdomadaire, soit annuel, couplée éventuellement avec un dispositif reconnaissant et rémunérant des activités autres que d'enseignement ;

- une obligation élargie de service incluant, au côté de l'enseignement, un certain nombre d'activités indispensables ;
- la création d'emplois fonctionnels dans certaines situations très particulières.

Une définition globale du temps de travail : vers les 1607 heures des autres fonctionnaires ?

L'intérêt de ce scénario réside dans l'alignement du temps de travail des enseignants sur celui des autres salariés. Cela permettrait que les enseignants, confrontés à une certaine défiance de l'opinion relative à la réalité de leur charge de travail, se retrouvent sur un pied d'égalité avec les autres fonctionnaires. Mais on peut craindre que ce scénario n'impose une comptabilité vite ingérable des heures de cours, des activités directement liées à l'enseignement et des activités complémentaires.

Il faudrait en effet s'appliquer à décompter :

- les heures de cours elles-mêmes, compter différemment une heure de soutien ou de travaux pratiques devant 10 élèves et une heure de cours devant 30 élèves ;
- les heures de préparation des cours, en les différenciant selon le niveau d'enseignement, les disciplines et la classe (la préparation d'un cours d'éducation physique et sportive en 6^{ème} équivaut-elle à celle d'un cours de littérature en terminale), sans compter les différences importantes introduites par la correction des devoirs ;
- les autres activités liées à l'enseignement : soutien, orientation, contact avec les parents, suivi de stages, travail en équipe, conseil de classe et des maîtres, etc., temps évalué lui aussi en fonction de la nature et de l'importance des différentes tâches selon le niveau et le type de public ;
- les activités complémentaires, modulables selon les enseignants, appréciées elles aussi en termes de charge de travail (la coordination d'une classe de 6^{ème} ne serait pas comptabilisée à la même hauteur que pour une classe de 3^{ème}, moment d'une orientation capitale).

La commission est consciente de la difficulté de l'exercice. Déterminer des normes rigides au niveau national reviendrait à caractériser, heure par heure, sur l'année entière, le temps de travail des enseignants, ce qui serait contraire à l'objectif d'une gestion plus souple du système. Mais confier aux chefs d'établissement la responsabilité de cette comptabilité

laisserait s'installer des situations disparates, avec des risques de contentieux s'agissant de corps nationaux.

Une obligation de service, soit hebdomadaire, soit annuelle, définie à partir du seul temps d'enseignement, couplée éventuellement avec un dispositif reconnaissant et rémunérant des activités complémentaires à l'enseignement

Cette deuxième piste consiste, à partir du système actuel, à définir l'obligation de service sur la base du seul temps d'enseignement. Trois hypothèses sont alors possibles :

1. Maintenir l'obligation de service d'enseignement hebdomadaire actuelle

Le temps de travail réglementaire des enseignants continuerait de se limiter au temps de cours hebdomadaire. C'est la demande des organisations syndicales, fondée sur une enquête déclarative de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)⁸⁹ auprès d'un panel d'enseignants : il en ressort que ceux-ci déclarent effectuer en moyenne 39h47⁹⁰ de travail par semaine (sur la base de 36 semaines), dont 20h27 hors de la présence des élèves. Ces dernières sont occupées à 7h40 de préparation de cours, 6h10 de corrections de copies, 2h12 de documentation, 1h17 de travail en équipe, 1h00 de relations avec les parents, 1h00 de suivi des élèves. Les enseignants interrogés disent passer 26h22 en moyenne dans l'établissement, dont 19h20 de cours si l'on y inclut les heures supplémentaires.

Forts de cette enquête, certes déclarative et en moyenne, les syndicats plaident pour le statu quo d'un service hebdomadaire et réfutent l'idée d'une annualisation des services qui n'apporterait rien, puisque les enseignants parviennent à caser leurs multiples activités dans un cadre hebdomadaire.

Il n'en demeure pas moins qu'un horaire hebdomadaire est source de rigidité dans l'emploi du temps des élèves et permet difficilement les ajustements utiles pour s'adapter aux rythmes d'apprentissage des élèves dans l'année.

Un autre argument pour l'abandon du cadre hebdomadaire tient au fait que, sur une année scolaire, les heures d'enseignement sont amputées du temps des stages des élèves, ainsi que du temps des examens. Cela peut représenter un nombre de semaines non négligeable au cours d'une année, et donc, pour un certain nombre

⁸⁹ RERS 2007, page 296 : estimation effectuée sur la base de l'interrogation de 806 enseignants entre février et mars 2002.

⁹⁰ 42h 55 pour les disciplines littéraires, entre 38 et 40h pour les disciplines scientifiques, technologiques et de langues, 35h 30 pour l'EPS, les arts...

d'enseignants, un volume important d'heures d'enseignement non dispensées. Les examens représentent deux, voire trois semaines de cours perdues chaque année du fait de la fermeture des établissements, soit une perte de potentiel d'enseignement équivalente au travail de 20 000 à 30 000 professeurs. Quant aux stages, ils existent surtout dans les lycées professionnels ainsi que dans les sections de techniciens supérieurs. Leur durée est de plusieurs semaines.

2. Passer à une obligation de service d'enseignement annuelle

L'hypothèse d'une obligation de service définie annuellement est avancée depuis longtemps en raison d'une organisation plus modulaire des enseignements est généralement jugée plus efficace. Elle est pratiquée dans l'enseignement agricole. Des cycles d'enseignement de quelques semaines, d'un trimestre, et non seulement d'une année (trente-six semaines théoriques), permettraient des modes d'enseignement diversifiés dans le **second degré** (cours magistraux, amphis regroupant plusieurs classes, travaux pratiques/travaux dirigés, groupes de compétence, soutien, accompagnement éducatif...). La référence annuelle pourrait être de 648 heures et commune aux certifiés et aux agrégés qui recevraient un complément de rémunération.

L'idée d'une annualisation des services n'est pas nouvelle. Elle figurait dans le rapport de la commission d'études sur la fonction enseignante de 1972 : « *Une pédagogie souple et diversifiée suppose [...] des modulations dans le rythme annuel. [...] si l'équipe responsable d'un groupe d'élèves estime qu'il faut, pendant une période donnée, mettre l'accent tout particulièrement sur un type d'exercice, ou sur un domaine d'étude, on doit pouvoir demander à un professeur une action plus intensive pendant cette période, quitte à la décharger en contrepartie à d'autres moments. Trois heures pendant un trimestre ne devraient pas faire grande différence avec une heure pendant trois trimestres. A la définition des programmes par des volumes horaires annuels pourrait ainsi correspondre une définition globale des services des enseignants par un nombre d'heures annuelles* », couplée à « *des modulations dans le service individuel de chaque professeur*⁹¹. ».

Les organisations syndicales ont exprimé leur réticence à toute forme d'annualisation, sans que leurs arguments aient convaincu la commission. Les syndicats craignent un alourdissement du temps de travail, l'année scolaire actuelle ne durant pas en fait trente-six semaines, ainsi qu'un rôle accru des chefs d'établissement dans l'organisation des temps de service. Tout projet d'annualisation

⁹¹ Rapport Joxe- page 110

exigera que des garanties soient apportées aux enseignants sur les conditions de sa mise en œuvre par les chefs d'établissement : l'initiative de l'établissement devra être encadrée par des règles nationales.

L'annualisation du temps de service des professeurs du **premier degré** n'a pas paru une hypothèse pertinente.

3. Coupler une obligation de service d'enseignement annuelle avec un dispositif reconnaissant et rémunérant des activités complémentaires à l'enseignement

Pour réaliser un projet d'établissement ou d'école, des activités autres que d'enseignement, pour lesquelles des indemnités ne sont pas prévues aujourd'hui, pourraient être confiées à des enseignants volontaires, rémunérés spécialement. Les principes et les règles devraient être fixés au niveau national par un texte de nature réglementaire, conjugué éventuellement avec un dispositif négocié. Ce texte ne pourrait pas comprendre la totalité des règles, mais la réglementation nationale devrait indiquer dans quelles conditions les règles locales pourraient être arrêtées et appliquées.

Ces activités n'auraient d'impact au niveau local que si elles étaient définies de manière précise et concrète, coordonnées et suivies, dans chaque établissement et école. Ce serait la responsabilité des chefs d'établissement, des directeurs et des conseils pédagogiques et des maîtres, qui impliqueraient les professeurs dans la démarche. Pour renforcer le dialogue entre les responsables locaux et les enseignants, si un dispositif d'accord collectif était retenu au niveau national, il pourrait être ensuite décliné localement dans une logique d'accord de branche/accord de site. Une délibération du conseil d'administration dans les EPLE, ou du conseil d'école dans les écoles primaires, serait indispensable, afin d'impliquer tous les acteurs et partenaires de l'école, et parce que des engagements contractuels pourraient être nécessaires entre l'établissement et ces partenaires. Les heures supplémentaires offriraient la souplesse nécessaire pour rémunérer ce type d'activités. Elles devront être plus largement ouvertes qu'elles ne le sont actuellement dans le premier degré.

Certaines de ces activités seraient des obligations, mais elles devraient être exercées de manière souple, à l'initiative de l'établissement ou de l'école : le responsable de ces structures aurait la responsabilité (en collaboration avec le

conseil pédagogique ou des maîtres) d'organiser dans l'année scolaire des temps de concertation entre tous les professeurs (d'une classe, d'un cycle, d'une discipline, d'un niveau...). Ce serait une des marges d'autonomie. Les professeurs ne pourraient pas se soustraire à ce travail en équipe : ils devraient un nombre maximum de jours de concertation dans l'année. Il reviendrait au chef d'établissement et au directeur de les mobiliser selon des modalités et à un rythme propres à la structure. Ces activités seraient rémunérées.

D'autres activités seraient exercées par des volontaires et seraient modulables selon les professeurs et les projets. Sans que cette liste soit exhaustive, elles ont été mentionnées plus haut sous la rubrique « *des activités qui confortent l'acte d'enseignement* »⁹². Elles s'inscriraient dans une politique d'académie ou un projet d'établissement ou d'école, et s'exerceraient au niveau de l'académie, dans un établissement, une école ou dans un réseau d'établissements. Le conseil pédagogique et des maîtres seraient consultés sur le meilleur emploi du « contingent d'activités complémentaires » dévolu à la structure. Ils interviendraient également dans le choix des candidats les plus aptes. Ces activités devraient être inscrites à l'emploi du temps. Les actions que l'enseignant s'engagerait à effectuer feraient l'objet d'un engagement mutuel (lettre de mission) entre l'enseignant et le chef d'établissement ou le directeur, qui préciserait notamment les objectifs à atteindre, indiquerait le temps total consacré à la mission, ainsi que les modalités de reconnaissance, de suivi et de compte rendu.

Une obligation de service incluant, à côté d'un temps d'enseignement, des activités jugées indispensables

Quand les obligations de service sont limitées au seul temps d'enseignement, les autres activités indissociables de l'enseignement, notamment le travail en équipe et les missions indispensables (coordination, aide aux élèves, relations avec les parents), sont exercées de manière inégale.

La création d'une « dynamique du collectif », pour reprendre la formule d'un leader syndical devant la commission, est essentielle à la vie d'un établissement. Entre 1945 et 1952, une heure de concertation entre les professeurs, rémunérée, avait été instaurée. Elle semble avoir bien fonctionné jusqu'à ce que des restrictions budgétaires y aient mis fin, comme l'a rappelé l'un des interlocuteurs de la commission.

⁹² Cf. supra 2) point a) et Annexes : Tableau 3.

Dans le **premier degré**, la **concertation** est **prévue sur le temps de travail**. Sur les 36 heures annuelles, dégagées par la réduction du temps de travail hebdomadaire des professeurs de 27 à 26 heures, 18 heures sont consacrées à des « travaux au sein de l'équipe pédagogique⁹³ ». De nombreux rapport des inspections générales de l'éducation nationale montrent que, si ces réunions ont lieu en général, leur contenu est très inégal, et le dispositif est peu contrôlé dans l'ensemble.

Deux possibilités ont été envisagées par la commission.

1. Réduire le temps d'enseignement pour y inclure un temps de concertation, de coordination, d'échanges avec les parents

La majorité des syndicats propose d'intégrer au service actuel des enseignants un forfait de 3 heures pour ces tâches. Dans l'esprit de ses promoteurs, ce forfait serait appliqué indistinctement à tous les enseignants des premier et second degrés. Ces trois heures seraient à la discrétion de l'enseignant, sans obligation de présence et sans que l'emploi du temps de l'établissement ne comporte d'heure obligatoire de concertation.

Dans le second degré, cette proposition est à rapprocher d'autres plus anciennes. Louis Legrand avait proposé en 1982 une base de 16 heures d'enseignement pour les enseignants de collège et lycée, auxquelles s'ajoutaient 3 heures de concertation et 3 heures de tutorat, soit 22 heures au total, mais, à la différence des propositions syndicales, ces 22 heures se passaient dans l'établissement. Il écrivait : « *Se concerter, c'est principalement préparer et corriger, mais le faire autrement. La division du travail permet un approfondissement de cette préparation et de cette correction. Elle fait partie de la formation permanente qui trouve là le lieu privilégié de son insertion.* ». Plus récemment, Philippe Meirieu a proposé 15 heures d'enseignement pour les certifiés et 14 pour les agrégés, auxquelles s'ajoutaient respectivement 4 et 3 heures d'activités pédagogiques choisies par l'enseignant et inscrites à l'emploi du temps. Dans ces trois hypothèses, ces heures ne sont pas rémunérées, mais imputées sur le temps de travail. Elles ont donc un coût élevé en termes de remplacement⁹⁴.

⁹³ Circulaire n° 91-012 du 15 janvier 1991 : « Les 18 heures de travaux en équipe pédagogique au sein des conseils des maîtres et des conseils de cycle sont consacrées à l'examen de la situation scolaire des élèves dans le cycle, de la progression des acquis, des difficultés rencontrées et des mesures visant à y remédier, et à l'élaboration et l'évaluation des projets pédagogiques de cycle et d'école. L'IEN est informé par le directeur des dates et heures de tenue des différents conseils et réunion organisé dans l'école. Le relevé de conclusions de chaque réunion et conseil est consigné dans un registre et une copie est adressée à l'IEN de circonscription ».

⁹⁴ Ces propositions créeraient une perte en potentiel d'enseignement de l'équivalent de 25 000 professeurs par heure en moins qui pourrait être financé, soit par des recrutements à dû concurrence, soit par une réduction des horaires dus aux élèves, soit par une combinaison des deux mesures.

2. Organiser ce type d'activités dans l'établissement, mais au-delà du temps d'enseignement

Cette solution a été préconisée par la commission présidée par Claude Thélot en 2004. À côté du service d'enseignement, d'autres missions sont « réglementairement inscrites et reconnues » et se traduisent « par un allongement du temps de présence des enseignants du second degré dans les établissements, par exemple de quatre à huit heures par semaine, à prendre en compte dans leur rémunération⁹⁵. » Ce temps de présence dans l'établissement est la règle dans un nombre significatif de pays européens⁹⁶. Les missions seraient soigneusement définies ; leurs modalités de mise en œuvre seraient multiples. La commission disposait que cette mesure « *s'appliquerait à tous les jeunes recrutés et serait proposée au choix des autres professeurs de collège et lycée* ». Demander aux nouveaux professeurs une présence obligatoire et contrôlée, contre rémunération sous forme d'indemnité, et susciter le volontariat des autres, cela permettrait au nouveau dispositif d'atteindre rapidement un seuil de crédibilité. Le renouvellement démographique important prévu dans les prochaines années, et l'indemnité pour les volontaires, si cette forme de rémunération était retenue, accéléreraient le mouvement. La force de cette proposition tient à sa cohérence : si une « dynamique du collectif » est jugée indispensable – et elle répond à l'attente des élèves et de leurs parents –, on ne peut compter sur la seule bonne volonté de certains enseignants pour la créer et la maintenir. Elle permettrait par exemple, plus que toute autre, de mieux organiser les prérentrées, du temps pouvant être alors consacré à la préparation des classes, à la connaissance des dossiers des élèves, à la rencontre avec les enseignants précédents, à la programmation des projets d'équipes, etc.

Si un **temps de présence** plus important dans les établissements et écoles est demandé aux enseignants, **des locaux et de l'équipement devront être mis à leur disposition**, comme dans les autres pays. Certains interlocuteurs de la commission ont soutenu que la présence réduite des enseignants dans les établissements en dehors des heures de cours était liée aux faibles possibilités dont disposent les établissements pour les accueillir dans des locaux qui leur soient réservés. En 2008, cette pénurie est un état de fait, alors que les collectivités locales ont procédé à une rénovation en profondeur des collèges et lycées ces vingt dernières années. S'ils

⁹⁵ Pour donner un ordre de grandeur, rémunérer en heures supplémentaires une présence obligatoire de 3 heures pour tous les professeurs du second degré conduirait à une dépense de plus de 1,5 milliard d'euros.

⁹⁶ Comme il a été indiqué à propos des conditions de travail, plusieurs pays européens fixent aux enseignants à la fois un temps d'enseignement face aux élèves et un temps de présence dans l'établissement ; ainsi la Finlande et la Grèce. Par ailleurs, plusieurs pays ne fixent qu'un temps de présence dont le Royaume-Uni (32,4 heures) et la Suède (35 heures).

disposaient d'un bureau équipé (ordinateur, Internet...), de salles de réunion, voire de salles de documentation propres, nombre d'enseignants, notamment les plus jeunes, seraient plus présents dans les établissements et les écoles et animeraient une vie collective qui y manque.

Un statut d'emploi pour certaines fonctions

Un statut d'emploi⁹⁷ pourrait être reconnu à un certain nombre de fonctions pérennes, assurées de longue date.

Les fonctions de chef de travaux⁹⁸, de directeur d'école ou d'établissement public d'enseignement primaire (EPEP)⁹⁹, de conseiller en formation continue¹⁰⁰, auraient peut-être vocation à être plus reconnues institutionnellement qu'elles ne le sont aujourd'hui, de même qu'un certain nombre d'activités particulières, liées par exemple à la coordination des disciplines ou des niveaux. Ce serait l'occasion de mettre en place des fonctions d'encadrement intermédiaires dans les établissements d'une certaine taille, ou dans les réseaux d'établissements, sur le modèle des chefs de département dans les établissements britanniques.

d) Quel cadre juridique et financier

1. Réglementation unilatérale ou accord négocié ?

Toutes les évolutions envisagées demanderaient des modifications des statuts des enseignants. Ces modifications pourraient prendre la forme habituelle d'un projet de texte proposé par l'administration et discuté devant les instances paritaires. Cette procédure n'ouvre en réalité qu'un champ limité à la concertation. Un statut, même s'il est discuté, est au final octroyé par l'État. Comme cela se pratique dans le droit commun du travail, la loi pourrait renvoyer à un accord négocié, le soin de régler la question des missions et activités

⁹⁷ Emplois correspondant à des fonctions particulières (emplois fonctionnels) qui bénéficient d'une grille de rémunération et d'un régime indemnitaire spécifiques. Ces postes sont pourvus par la voie du détachement, en général pour une durée limitée éventuellement renouvelable. La majorité de ces postes prévoient des clauses de mobilité obligatoires.

⁹⁸ Le chef de travaux exerce dans les lycées techniques et professionnels des missions essentiellement pédagogiques. Il intervient auprès du chef d'établissement pour coordonner l'organisation des formations technologiques et professionnelles. Il est le conseiller privilégié du chef d'établissement en raison de sa connaissance approfondie du ou des secteurs professionnels concernés. Il intervient dans le champ des personnels enseignants et non enseignants, de la gestion des locaux et des équipements, du partenariat avec le monde professionnel. Il est totalement déchargé de service d'enseignement.

⁹⁹ La création des établissements publics d'enseignement primaire a été autorisée, à titre expérimental, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 86

¹⁰⁰ Les conseillers en formation continue contribuent à la conception, la réalisation, l'animation, la coordination de la politique et des actions de formation continue mises en œuvre dans les académies par les établissements

et de leur mode de rémunération. S'il y a accord, les textes le traduiraient ; dans le cas contraire l'Etat pourrait intervenir par la voie réglementaire.

Dans le secteur privé de la formation professionnelle, l'activité des enseignants, dénommés formateurs, est organisée selon une convention collective¹⁰¹ qui, dans son article 10, précise la durée du face à face pédagogique et la durée des autres activités (préparation des cours, recherche, conception, ingénierie, réunion, comptes-rendus, orientation, tutorat, etc.) : l'acte de formation (AF) comprend le seul face à face pédagogique, la préparation (PR) comprend notamment la conception, l'ingénierie et la préparation de l'acte de formation, les activités connexes (AC) visent particulièrement les actions d'information, d'orientation et les activités commerciales.

La répartition du temps de travail des formateurs, compte tenu de ces différentes activités, est la suivante : le temps passé en face à face pédagogique (AF) et à sa préparation (PR) se répartit selon un ratio de 72/28. Les activités connexes ne sont pas affectées d'un ratio mais viennent réduire le temps de face à face.

2. Les modes de reconnaissance ou de rémunération

- **l'instauration d'une prime modulable.** Elle correspondrait à la rémunération des activités reconnues indispensables aux côtés de l'enseignement et à un temps de présence obligatoire dans l'établissement. Elle devrait être modulable en fonction des besoins. Le chef d'établissement et le directeur d'école auraient la mission d'assurer la gestion de cette prime ;
- **l'utilisation d'heures supplémentaires spécifiques est adaptée pour la rémunération d'activités autres que d'enseignement.** Elles pourraient être modulées selon les enseignants, mais il faudrait en ouvrir plus largement le champ pour le premier degré. L'utilisation des heures supplémentaires est d'une grande souplesse qui donne la possibilité d'en étalonner le nombre pour chaque activité ;
- **Il pourrait également être fait référence à l'heure de cours, à travers le jeu des décharges.** La préférence des syndicats va à une reconnaissance des activités autres que d'enseignement par le biais de décharges horaires, plutôt qu'à une rémunération supplémentaire. La notion de décharge, qui donne une vision « en creux » de ces activités, constitue a priori une spécificité française. Il ne semble pas qu'il existe ailleurs qu'en France un système conduisant

¹⁰¹ Convention collective nationale des organismes de formation (modifiée en dernier lieu par un accord du 16 juin 1998 - BO conventions collectives 98-31)

objectivement à ce que des activités pourtant indispensables à l'action éducative entrent « en concurrence » avec l'enseignement proprement dit, en s'imputant sur le temps normalement consacré aux élèves. La commission estime que, de façon générale, une rémunération financière est préférable à une réduction du temps de travail. Cependant, la possibilité de décharge devrait être ouverte pour les enseignants en fin de carrière. Par exemple, pour un professeur qui accepterait de tutorer des jeunes professeurs et qui aurait à ce titre une classe de moins.

3. La régulation avec les établissements trouverait sa place dans les contrats d'objectifs

Une des voies pour réguler ces activités autres que d'enseignement pourrait être de préconiser que les contrats d'objectifs déjà existants intègrent un volet « ressources humaines ». Celui-ci fixerait, de façon partenariale et par grandes masses, la nature de ces activités et leur finalité dans le cadre du projet de réussite éducative de l'établissement et de l'école. Ainsi serait également définie la rémunération de ces activités, par le biais de primes, d'heures supplémentaires, ou encore de décharges, à la disposition de l'établissement.

En résumé

Les missions et les conditions d'exercice du métier

Toutes les règles d'exercice du métier confortent l'idée que l'acte d'enseignement constitue le seul et unique « cœur du métier » : statuts, procédures de recrutement, critères de progression de carrière... Les obligations de service des enseignants sont ainsi fixées en heures d'enseignement, et non en temps réel de travail. Le métier d'enseignant ne se limite pourtant pas à un face à face pédagogique entre les enseignants et leurs élèves. Tous les enseignants sont appelés, au fil de l'année scolaire, à assurer des missions et activités complémentaires : soutien, tutorat, coordination, actions de partenariat, participation aux examens, etc.

Les textes réglementaires n'explicitent guère ces différentes composantes du métier. Tout au plus la réglementation actuelle permet-elle d'identifier un certain nombre de situations d'enseignement ouvrant droit à pondération ou « décharge de service », et de rémunérer certaines activités ou fonctions sous forme d'indemnités. Cette situation comporte d'évidentes limites : une définition floue du métier contribue à faire apparaître comme optionnelles un certain nombre d'activités pourtant indispensables à la réussite des élèves. Les chefs d'établissement sont contraints de « faire » avec les moyens du bord, sans pouvoir clarifier le partage des tâches entre les enseignants. Le caractère national des normes oblige en outre à régler de manière uniforme des situations et des besoins très variables selon les écoles et les établissements.

La première étape consisterait à réaliser un inventaire de l'ensemble des activités et missions complémentaires à l'acte d'enseigner, pour en permettre une traduction juridique adaptée aux réalités de l'exercice du métier.

Le temps de travail des enseignants pourrait être aligné sur celui des autres fonctionnaires de même niveau, en y incluant l'ensemble de leurs activités. Cette voie ne semble guère praticable.

L'obligation de service d'enseignement pourrait rester hebdomadaire ou être, dans le second degré, annualisée en raison de la souplesse que le cadre annuel donne pour l'organisation de l'enseignement. Dans les deux cas, l'obligation de service pourrait être complétée par un certain nombre d'heures. Ces heures pourraient être obligatoires et se traduire par un temps de présence complémentaire dans l'établissement pour du travail en équipe, de la coordination, de la formation... ; il resterait à déterminer quels sont les enseignants concernés (nouveaux recrutés et volontaires plus anciens) et pour quelle ampleur d'obligation. Ces heures seraient rémunérées ; ce pourrait être par une indemnité. Les heures complétant l'obligation de service pourraient être facultatives et effectuées par les seuls enseignants volontaires ; leur rémunération pourrait plus aisément intervenir sous forme d'heures supplémentaires.

Quelle que soit la formule retenue, les contrats d'objectifs entre les académies et les établissements et les écoles devraient à terme comporter un volet « ressources humaines » définissant le mode de rémunération des nouvelles activités reconnues par l'administration (primes, heures supplémentaires ou décharges). La mise à disposition de locaux et d'équipements nouveaux pour les enseignants semble par ailleurs un préalable indispensable à la reconnaissance et la bonne mise en œuvre de ces activités dans les établissements et les écoles.

II.3 COMMENT RECRUTER ET FORMER LES ENSEIGNANTS

Il existe en Europe deux modèles de formation des enseignants : la formation « simultanée », quand les formations disciplinaire et professionnelle ont lieu dans le même temps « par alternance », et la formation « consécutive », quand la formation professionnelle succède à la formation disciplinaire. Ces deux systèmes ont chacun des avantages et des inconvénients, mais ils sont difficilement compatibles. Le recrutement par concours a traditionnellement lié la France à la formation consécutive : les candidats à l'enseignement sont sélectionnés sur la base de leurs connaissances universitaires ; ils suivent ensuite, pendant une année de stage, une formation pratique. Dans les pays qui ont adopté la formation simultanée ou par alternance, la sélection est opérée en deux temps, d'abord à l'entrée de l'université (en Finlande, seuls 10 % des candidats sont admis dans la filière « enseignement » de l'université), ensuite sur le marché du travail, puisque le diplôme ne garantit pas l'obtention d'un emploi.

Depuis la dissolution des Écoles normales et la création des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) par la loi de 1989, la France a un système ambigu : consécutif pour certains, simultané pour d'autres. Les futurs professeurs sont recrutés par concours au niveau de la licence et après une année de préparation, mais certains d'entre eux ont préparé le concours à l'IUFM après une sélection, d'autres à l'université et comme candidats libres. Pour le premier degré, 80 % des candidats n'ont pas préparé le concours en IUFM et, depuis le début des années 1990, plus de 40 % des reçus le sont régulièrement comme candidats libres (certains d'entre eux ont pu préparer le concours à l'IUFM dans le passé et échouer au concours). La formation en alternance ne peut donc concerner l'ensemble des futurs professeurs des écoles que durant leur année de stage, après la réussite au concours. Pour le second degré, la plupart des candidats aux concours sont inscrits dans les IUFM, mais cette inscription est largement formelle, ne suppose qu'un minimum d'alternance professionnelle, et la préparation effective a lieu dans les universités. La formation pratique n'a donc lieu que durant l'année de stage, après la réussite au concours.

1) Constats

135 000 enseignants partiront à la retraite d'ici 2012. La formation initiale et les recrutements des prochaines années conditionneront la réussite du renouvellement des générations à l'éducation nationale. L'occasion doit être saisie pour se pencher sur les profils professionnels que l'on souhaite former et recruter.

Le diagnostic formulé dans la partie I (voir I.2.a) peut être précisé sur plusieurs points :

- le système français des concours, s'il représente une garantie d'équité et de qualité, est bancal depuis la création des IUFM, et la formation pratique des enseignants se réduit à une année de stage où trop d'activités sont comprimées ;
- les IUFM n'ont jamais fait l'objet d'une acceptation consensuelle, leur intégration est en cours dans les universités, suivant la loi d'orientation de 2005, et leur place et rôle restent à préciser dans ce nouveau cadre ;
- les recrutements ne sont pas assez diversifiés et ouverts vers de nouveaux viviers socialement et professionnellement différents.

a) Les concours restent perfectibles

Pour le premier degré, le concours doit évaluer les connaissances universitaires assurant la polyvalence du futur professeur. Ainsi s'explique l'introduction récente d'une épreuve écrite d'histoire et de géographie, et d'un oral de langues, de même que le renforcement des coefficients de français et de mathématiques.

Pour le second degré, en raison des subdivisions traditionnelles de chaque discipline universitaire comme de l'éclatement plus récent des cursus universitaires en unités d'enseignements parcellaires, les concours donnent lieu à un grand nombre d'épreuves afin d'évaluer les connaissances des candidats.

Les arguments contre les concours sont familiers. Ils multiplient les épreuves redondantes. Or, au-delà de deux ou trois épreuves, ce sont les mêmes capacités qui sont contrôlées plusieurs fois. Le diplôme universitaire a censément sanctionné l'acquisition de ces capacités, mais l'institution lui accorde peu de crédit.

Toutefois, un concours n'est pas un examen. Le principe du concours n'est pas seulement de vérifier des connaissances, mais aussi de sélectionner les meilleurs, et de les classer. À cette fin, plusieurs épreuves sont plus équitables.

Les concours coûtent cher, 38 millions d'euros en 2006. Mais l'Éducation nationale est un gros employeur. Par professeur recruté – or il est recruté à vie comme fonctionnaire –, le coût du recrutement s'élève à environ 1 200 euros (les seuls entretiens d'embauche sont facturés plus de 1 800 euros pour un cadre moyen du privé).

Les concours permettent de pourvoir tous les postes en garantissant la qualité disciplinaire, mais ils ne laissent pas assez de temps pour la formation pratique qui suit. Depuis la création des IUFM, on a sans cesse cherché à modifier la nature et la place des concours afin de remédier à cette carence (voir 2) infra).

b) Les IUFM n'ont pas réussi à assurer une formation professionnelle satisfaisante et la réussite de leur intégration dans les universités n'est pas acquise

Les IUFM, depuis leur création en 1989, ont souvent fait l'objet de critiques, essentiellement pour deux raisons : d'une part, l'ambiguïté qu'ils ont introduite entre formation consécutive et formation simultanée dans le système français de recrutement ; d'autre part, le caractère abstrait et scientiste des formations pratiques au métier d'enseignant que certains leur reproche de dispenser.

Dans l'esprit de leurs créateurs, les IUFM avaient vocation à former professionnellement tous les futurs professeurs pendant deux années. Ce n'est pas le cas dans le second degré, où les reçus au concours sont affectés à l'IUFM pour leur formation durant leur année de stage, l'inscription en première année durant la préparation au concours ne donnant lieu qu'à un enseignement auxiliaire à l'IUFM. Dans le premier degré, la préparation du concours à l'IUFM, pour ceux qui ont été sélectionnés, consiste en compléments dans les disciplines qui ne relevaient pas de la formation universitaire préalable du candidat ; parallèlement, les candidats sont exposés au vocabulaire et aux notions des sciences de l'éducation qui leur permettront de réussir la partie dite « pédagogique » des épreuves du concours.

Pour le second comme pour le premier degré, le concours se situe au milieu de ce que les concepteurs des IUFM avaient pensé comme une formation professionnelle de deux années pleines en IUFM. L'Éducation nationale n'a jamais tranché entre la formation par alternance

et la formation consécutive, entre les partisans des IUFM, notamment la Conférence des directeurs d'IUFM (CDIUFM), réclamant l'exclusivité du recrutement et de la formation des professeurs en deux années pleines (en particulier pour le premier degré), et les défenseurs des concours cherchant à réduire l'intervention des IUFM à l'année de stage. Il existe aussi des partisans de deux années pleines d'une formation professionnelle progressive clairement située après le concours, et non à cheval sur le concours (en particulier pour le second degré). L'exclusivité des IUFM aurait exigé, pour le premier degré, que la capacité d'accueil des IUFM fût multipliée par cinq pour accueillir tous les candidats libres, solution non réaliste financièrement. La formation professionnelle de deux années pleines comme stagiaire après le concours de recrutement serait elle aussi très coûteuse. D'où la situation bâtarde qui s'est prolongée : pour le premier degré, la préparation du concours du premier degré en IUFM avantage les candidats internes par rapport aux candidats libres, mais sans comporter de préparation suffisante au métier ; dans le second degré, l'inscription en première année d'IUFM est largement formelle.

La « deuxième » année d'IUFM, après le recrutement, comporte des stages en responsabilité, souvent directe, d'une classe, sans préparation à cette responsabilité ; un suivi et un accompagnement, inégalement assurés (mieux dans le premier que dans le second degré), de ces stages ; des enseignements à l'IUFM, enseignements volontiers décrits par les stagiaires comme trop abstraits et coupés des réalités du métier, du fait d'un certain nombre de formateurs qui, souvent, n'ont plus été en contact avec des classes depuis longtemps. Certains interlocuteurs de la commission ont pu, plus durement encore, qualifier les IUFM de « citadelles des sciences de l'éducation et du pédagogisme », considérant par là que la théorie l'emportait sur l'apprentissage concret du métier.

L'intégration des IUFM dans les universités, qui est en cours, pourrait modifier la situation. Les IUFM deviennent des écoles internes des universités, mais certaines conditions doivent être réunies – relatives à la taille de l'université par rapport à celle de l'IUFM, par exemple, ou à leur deux cultures – pour que l'universitarisation des IUFM réussisse. Aussi le succès des intégrations en cours n'est-il nullement acquis (voir 3) infra).

c) Des recrutements pas assez diversifiés ni ouverts à de nouveaux viviers sociaux et professionnels

La question de la diversification de la profession n'est pas nouvelle. Elle s'est posée dans les années 1950, puis dans les années 1990, par suite de difficultés de recrutement. Dans les années 1950, des dispositifs de pré-recrutement tels que les IPES (créés en 1957,

supprimés en 1972) ont permis d'y répondre, même si ce n'était pas leur finalité principale, puis, dans les années 1990, les allocations d'IUFM (auxquelles il a été mis fin en 1997). Ces dispositifs ont eu en commun leur coût, sans que l'on ait su évaluer leur efficacité, dans la mesure où les origines sociales de ceux qui en ont bénéficié laissaient penser qu'ils se seraient de toute façon dirigés vers l'enseignement. Ils ont quand même pu bénéficier à des personnes d'origine modeste, pour lesquelles l'accès aux responsabilités de professeur représentait une progression sociale réelle. Ces dispositifs ont en cas rendu des services à l'institution quand le nombre de candidats aux concours de recrutement était faible. La tendance s'est depuis largement inversée, puisque l'on compte aujourd'hui, en moyenne, 5 candidats présents pour un poste dans le premier degré, sept dans le second degré, même si les écarts selon les disciplines sont importants. Malgré l'importance des départs à la retraite dans les années qui viennent, les services du ministère ne s'attendent pas à rencontrer de graves difficultés de recrutement, compte tenu de l'effort de rationalisation demandé par la révision générale des politiques publiques, et compte tenu de la diminution du nombre des enseignants qui seront remplacés par rapport au nombre de départs à la retraite.

Deux questions se posent néanmoins, que la démocratisation de l'enseignement supérieur n'a pas permis de résoudre : les poursuites d'études sont insuffisantes dans certaines régions et pour certaines filières universitaires, lesquelles ne permettent d'ailleurs pas de satisfaire les besoins régionaux¹⁰² ; la mixité sociale est insuffisante dans le corps enseignant.

Il y a longtemps que l'éducation nationale pratique l'ouverture des recrutements en ayant recours à des professionnels pour faire face à ses besoins. Dans l'enseignement professionnel, l'appel à des professionnels qualifiés dans leur métier est une voie normale de recrutement pour diverses disciplines où il n'existe pas nécessairement de filière de formation au-delà du BTS ou du DUT, voire au-delà du baccalauréat. Dans ce cas, la seule solution est de se tourner vers des professionnels, sous la seule réserve qu'ils puissent attester d'un certain nombre d'années de pratique ou d'enseignement de cette pratique, ce qui les dispense de la condition de diplôme à bac+3 pour passer le concours. Plus

¹⁰² Les réussites aux concours externes dans les académies de Besançon, Bordeaux, Lyon, Strasbourg et Toulouse ont couvert 1,5 fois leurs besoins moyens en enseignants au cours des trois dernières années. Pour Paris et Rennes, le rapport est de 2. A l'inverse, à Amiens, Grenoble et Nice, ainsi que dans les DOM, les réussites aux concours externes satisfont moins de la moitié des besoins. A Créteil et Versailles, moins du tiers. Une situation comparable prévaut dans le premier degré dans certaines régions et se concrétise par un nombre faible de présents par poste au concours.

récemment, deux nouveaux dispositifs ont été mis en place : celui des « troisièmes concours » et celui des professeurs associés.

Les **troisièmes concours** s'adressent à des candidats engagés professionnellement hors de l'éducation ; la seule condition pour concourir est d'avoir accompli cinq années d'activités professionnelles sous contrat de droit privé. Cette formule a permis de s'adjoindre les services de personnes aux profils très divers et souvent originaux et donne toute satisfaction. Les dispositifs mis en place par certains IUFM pour former ces « trentenaires et quadragénaires soucieux de vivre le reste de leur âge professionnel dans des écoles, des collèges ou des lycées » ont été salués comme « impressionnants ». La **seule limite** de la formule tient à sa conception même, qui est de **recruter dans le cadre classique** des concours, **puis d'affecter** selon le barème, **sans que l'employeur public ne puisse en profiter pour rapprocher les profils recrutés des besoins constatés sur le terrain**.

Le recrutement de **professeurs associés** présente la double particularité de permettre des recrutements dérogeant au principe du concours et de reposer sur une initiative du chef d'établissement. Aucune condition de diplôme n'est imposée ; l'enseignant doit seulement, mais nécessairement, justifier d'une expérience professionnelle de cinq ans. La durée maximale du contrat est fixée à trois ans, renouvelable une fois. Il s'agit d'une voie particulièrement adaptée pour le recrutement d'étrangers afin d'enseigner, en langue étrangère, dans des disciplines autres que les langues vivantes, ou pour le recrutement de professionnels justifiant dans le secteur privé d'une expérience dans des disciplines très techniques. **Cette formule est prometteuse pour autant qu'elle ne reste pas homéopathique et qu'elle puisse s'effectuer de manière souple, à temps partiel, par exemple, ce qui renforcerait son attractivité.**

*
**

Ces constats sur le dispositif de recrutement et de formation actuel conduisent à examiner **deux scénarios** d'évolution, l'un proposant des changements modérés, l'autre une transformation radicale :

- le premier scénario **maintient le système des concours en le faisant évoluer** : on réforme les concours, on joue sur l'articulation entre recrutement et formation, on déconcentre les concours, on renforce la formation professionnelle ;
- le second abandonne le système actuel et **distingue diplôme et recrutement** : on adopte le modèle de la plupart des pays européens.

Dans les deux scénarios, il faudra se soucier de diversifier et d'ouvrir les concours.

2) **Maintenir le système actuel des concours en le faisant évoluer**

Sans bouleverser le système actuel de formation et de recrutement, plusieurs améliorations sont concevables et ont été proposées.

a) Réformer les concours

Sans changer la place des concours, il pourrait ainsi être utile et opportun de :

- simplifier les épreuves des concours du second degré ;
- regrouper certains concours ;
- développer la bivalence dans le second degré.

■ Simplifier les épreuves des concours

Les services se sont employés, depuis quelques années, à élaguer les maquettes des concours. Elles comportent aujourd'hui, pour la voie externe, de l'ordre de six à sept épreuves pour l'agrégation et de quatre à cinq épreuves pour un concours de type CAPES, et, pour la voie interne, de l'ordre de quatre épreuves à l'agrégation et de deux épreuves pour un concours de type CAPES. En principe, la simplification pourrait aller plus loin, notamment pour les agrégations, mais elle **a sans doute atteint ses limites en termes d'acceptabilité et se heurte désormais à des situations acquises**. Une épreuve de concours est la pointe de toute une construction institutionnelle comprenant une filière disciplinaire, des centres de formation et des formateurs spécialisés, une histoire et une culture propres de l'épreuve, un prolongement dans les programmes scolaires. Ainsi, trois des épreuves écrites de l'agrégation externe d'histoire portent par tirage au sort sur les quatre grandes périodes qui fondent les études universitaires d'histoire. De même, il a été longtemps difficile de ne pas ouvrir de concours dans certaines spécialités professionnelles, parce qu'il y avait des centres de formation au concours avec des équipements lourds et coûteux.

Certaines épreuves de concours pourraient être remplacées par la reconnaissance des acquis des expériences professionnelles (RAEP), inspiré de la VAE, qui permettrait de faciliter les passages du privé au public. Ainsi, en lieu et place d'une reconnaissance formalisée par concours, serait mise en œuvre une valorisation de l'expérience professionnelle (sous forme de grilles de lecture par exemple) : le ministère de l'Intérieur l'a fait pour un recrutement exceptionnel d'attachés. Cette démarche est possible pour une

évolution et une ouverture des concours internes. Mais la traduction n'en est pas simple, compte tenu d'une part de la masse des concours à retravailler, d'autre part de l'incertitude sur la pertinence de ce type d'outil pour le recrutement d'enseignant. En effet, si des outils du type VAE permettent de bien mesurer la maîtrise d'une pratique professionnelle, il n'est pas certain qu'ils puissent mesurer la capacité d'un candidat à transmettre un savoir.

Regrouper les concours de l'enseignement technologique et professionnel (CAPET et CAPLP)

Le maintien des deux voies de recrutement technologique et professionnel peut s'expliquer : les formations données aux élèves sont différentes ; les élèves sont eux aussi différents dans les deux voies. Mais, si les savoir-faire des professeurs se différencient après quelques années de pratique en lycée technique ou en lycée professionnel, les viviers de professeurs sont les mêmes au niveau de la licence. La différenciation pourrait ne pas se situer au moment du concours, mais se faire durant le temps de la formation professionnelle. On pourrait donc envisager d'organiser des concours plus indifférenciés (plus polytechniques), qui faciliteraient les passages d'un enseignement à un autre après des périodes de formation d'adaptation.

Certains concours de recrutement d'enseignants des différentes « familles » pourraient être mutualisés : enseignement technologique et professionnel de l'éducation nationale, et enseignement agricole et maritime. La mise en place de concours communs permettrait des économies, mais aussi un meilleur partage du vivier de recrutement. Ce rapprochement nécessiterait des aménagements juridiques des statuts des corps concernés (léger pour les CAPETA, plus important pour les PLPA). Cette mutualisation pourrait être étendue aux CAPES.

Développer la bivalence dans le second degré

On appelle bivalence une double compétence disciplinaire chez un enseignant. La bivalence caractérise déjà de nombreux concours de recrutement du second degré de l'enseignement général qui regroupent des disciplines traditionnellement liées (plus d'un tiers des sections du CAPES ont un caractère bivalent)¹⁰³. Elle existe aussi dans le recrutement des

¹⁰³ Plusieurs sections du CAPES regroupent des disciplines traditionnellement liées :

- Histoire et géographie ;
- Sciences économiques et sociales ;
- Sciences de la vie et de la terre ;
- Physique et chimie ;

enseignants de langues régionales, et elle est enfin prévue réglementairement pour les sections d'enseignement général des PLP. Etendre, voire généraliser la bivalence serait intéressant, dans l'esprit de ses partisans, pour les élèves, pour les professeurs, et pour l'institution, car la bivalence permettrait entre autres :

- une transition plus facile de l'école primaire au collège pour les élèves (en termes d'accueil et de suivi notamment) ;
- une meilleure perception de l'unité et de la cohérence des savoirs, ainsi que de leurs rapports au monde et à la vie ;
- la constitution d'équipes pédagogiques plus restreintes et donc une concertation plus facile entre professeurs ;
- un remplacement plus aisé entre professeurs ;
- des affectations plus faciles et des emplois du temps plus souples pour mieux s'adapter à l'évolution de la carte des formations ;
- un meilleur aménagement du territoire et le maintien d'un réseau scolaire plus dense dans des zones à démographie déclinante (grande ruralité, montagne...).

Le rapport annexé à la loi d'orientation de 2005 avait déjà prévu des mesures favorisant la bivalence¹⁰⁴. L'instauration de la bivalence pourrait donc suivre trois voies, non exclusives l'une de l'autre : la création de CAPES bivalents ; l'intervention en collège de professeurs bivalents des lycées professionnels ; l'instauration de mentions complémentaires aux concours.

1. Créer des CAPES bivalents

La création de CAPES bivalents exigerait une réforme correspondante de la formation universitaire en amont de la préparation au concours : habilitation de licences bi-disciplinaires, ou programmes d'acquisition de deux licences en parallèle, éventuellement majeure et mineure. Les appariements les plus utiles et crédibles au plan pédagogique seraient définis en référence au socle de connaissances et de compétences. Le champ d'intervention des professeurs

-
- Physique et électricité appliquée ;
 - La section Lettres classiques regroupe de fait trois disciplines : français, latin et grec.

Les sections de langues régionales couvrent en réalité deux, voire trois disciplines : breton, créole, catalan, occitan-langue d'oc, tahitien. Ces CAPES comportent une épreuve écrite et une épreuve orale dans une ou deux autres disciplines choisies par le candidat, telles que le français, l'histoire et la géographie, l'anglais, l'espagnol et les mathématiques.

La bivalence est réglementairement prévue pour les sections d'enseignement général des PLP :

- Mathématiques-sciences physiques ;
- Lettres-histoire ;
- Langues vivantes-lettres.

¹⁰⁴ Possibilité d'affecter à partir de la rentrée 2006 des professeurs de lycée professionnel (bivalents) en 6^{ème} et en 5^{ème} pour assurer aux élèves une meilleure transition entre l'enseignement primaire et le collège et possibilité de présenter pour les concours de recrutement d'enseignants du second degré une « mention complémentaire » à partir de 2006.

La bivalence en Europe

L'examen de la situation des enseignants en Europe montre que la plupart – à l'exception des enseignants espagnols - enseignent au moins deux disciplines :

Allemagne et Autriche : la bivalence est obligatoire et inscrite dans la formation initiale des enseignants dès la partie universitaire du cursus. Dans certains Länder, la formation dans une troisième discipline peut être autorisée car elle peut faciliter le recrutement (notamment au niveau du « secondaire inférieur », équivalent du collège).

Belgique (communautés flamande et française de Belgique) : la bivalence est de règle (une majeure, le « titre requis », une mineure, le « titre suffisant ») ; la trivalence est en voie d'extinction. La bivalence s'applique aussi bien aux collèges qu'aux lycées. Il n'existe pas de concours de recrutement d'enseignants (recrutements sur CV directement par les établissements).

Danemark : bivalence ou polyvalence ; quatre matières pour les enseignants de Folkeskole (collèges), deux au Gymnasium (lycée). Pas de concours de recrutement, recrutements locaux sur CV.

Italie : bivalence ou polyvalence. Les concours de recrutement très spécialisés par niveau sont ouverts aux titulaires d'une maîtrise exclusivement en rapport avec les disciplines enseignées. Au collège, les professeurs des matières principales sont polyvalents. Au lycée, pour les matières fondamentales, le système de bivalence est de rigueur. Séparation dans les deux cas entre matières « scientifiques » et matières « littéraires ».

Portugal : bivalence. L'offre de formation aussi bien universitaire que professionnelle est définie par le ministère de l'Éducation et les universités (avec indication d'une discipline « majeure » et d'une « mineure »).

Pologne : la bivalence est inscrite dans les nouveaux critères de qualification des enseignants depuis 2004. Ce n'est pas encore une obligation. Statutairement, les enseignants sont employés par le directeur de leur établissement. Tout en n'étant pas fonctionnaires, ils bénéficient dans le cadre de l'exercice de leur profession du régime de protection légale de ceux-ci.

Royaume-Uni : la bivalence est la règle dans le secondaire. Il n'existe ni catégories, ni concours d'accès à la fonction. Le recrutement et la gestion des enseignants sont décentralisés. C'est le chef d'établissement qui apprécie le profil et l'expérience des candidats.

Suède : les enseignants de l'enseignement secondaire, dont le recrutement et la gestion sont assurés par les communes, sont généralement bivalents.

Suisse : les enseignants du second degré sont recrutés et gérés par les établissements, dans le cadre cantonal. La polyvalence est de règle en secondaire I (collège) et secondaire II (lycée).

bivalents serait circonscrit : limité au collège, il pourrait préfigurer un nouveau corps de professeurs bivalents, comme la commission présidée par Claude Thélot l'avait proposé. Ce corps pourrait être rejoint par des professeurs des écoles qui élargiraient ainsi leur parcours professionnel.

2. Etendre le champ d'intervention des PLP

Les PLP disposent de concours bivalents (Lettres/HG, Lettres/langues, Maths/sciences). Leur champ d'intervention pourrait être étendu vers les collèges en augmentant leur recrutement. Il y aurait un avantage de simplicité, puisque la création de CAPES bivalents serait évitée, mais une réforme statutaire serait inévitable.

3. Le développement des mentions complémentaires¹⁰⁵ (MC)

Fondé sur le volontariat, le dispositif des mentions complémentaires est d'une grande souplesse pour les professeurs, qu'ils entrent dans le métier ou qu'ils souhaitent s'ouvrir à une autre discipline en cours de carrière. Appuyé sur les concours externes, il a été complété par la possibilité d'acquérir une mention complémentaire en RAEP, et par une incitation financière à exercer dans une MC validée. Le dispositif a été mis en sommeil en 2008.

Certains syndicats veulent bien débattre de la bivalence, à condition qu'elle soit assortie d'une formation solide. D'autres s'opposent à toute forme de bivalence, y compris la création des mentions complémentaires, au motif que celles-ci « *portent non seulement atteinte aux qualifications et à la maîtrise des savoirs scientifiques, mais constituent aussi un appauvrissement et un enseignement au rabais* ». Pour la dénoncer, nombre de syndicats estiment que le ministère « redécouvre » à travers la notion de bivalence les « vertus » d'un statut mis en extinction depuis 1986, celui des PEGC (Professeurs d'enseignement général de collège). Certains pointent la volonté de couper en deux le corps des certifiés : en créant des CAPES bivalents, voire un corps de professeurs bivalents, une passerelle serait ouverte vers les professeurs des écoles, et l'enseignement primaire serait rapproché du collège.

La commission observe que la France fait exception en matière de bivalence des enseignants du second degré. Cette situation est préjudiciable aux élèves, surtout ceux des premières classes du collège, car elle nuit à la perception de l'unité des savoirs que l'élève est

¹⁰⁵ Mis en place pour les concours 2006 et 2007 et en sommeil pour les concours 2008. Voir Annexe 8

contraint de construire lui-même *a posteriori*. Les pays les plus performants en termes de réussite scolaire sont pourvus d'enseignants bivalents, sans bien entendu que cela soit la seule cause de leur réussite.

b) Jouer sur l'articulation entre recrutement et formation

Depuis la création des IUFM, plusieurs aménagements ont été envisagés dans l'organisation des concours, afin de remédier au caractère ambigu du dispositif de formation et de disposer de deux vraies années de formation professionnelle :

- professionnaliser les épreuves des concours nationaux ;
- organiser un concours national centré sur les compétences disciplinaire, suivi de deux années de formation pratique en alternance.

Ces deux options pour la réforme des concours permettraient de développer des enseignements autres que disciplinaires. Leur succès exigerait toutefois comme préalable que les enseignants dans leur ensemble soient convaincus que « les pédagogues ne sont pas des professeurs au rabais », c'est-à-dire que la pédagogie et la didactique des disciplines sont aussi dignes que les disciplines elles-mêmes. Les partisans de ces options ne seront crédibles que s'ils réussissent à persuader les enseignants, ce qui n'a pas encore été le cas, que leur but n'est pas de baisser le niveau des exigences universitaires, mais de compléter celles-ci par une série d'enseignements nouveaux. Ces enseignements doivent porter sur le cadre économique, social et politique dans lequel prend place la scolarisation y compris au niveau international, sur l'environnement institutionnel et social de l'école, sur les dynamiques organisationnelles dans les établissements et les classes, sur les composantes relationnelles et éthiques du métier d'enseignant et les effets de différentes pratiques enseignantes, sur les déterminants sociaux et cognitifs des apprentissages et des comportements des élèves.

■ Professionnaliser les épreuves des concours nationaux

L'argument est le suivant : le caractère universitaire des épreuves ne permettrait pas d'apprécier la capacité réelle des candidats à transmettre leur savoir et à exercer le métier d'enseignant dans toutes ses dimensions relationnelles et psychologiques ; des épreuves

conçues pour vérifier des connaissances et compétences universitaires induisent un double effet pervers. D'une part, elles structurent le contenu des études universitaires et confinent la formation professionnelle à une seule année. D'autre part et surtout, elles fondent des représentations partielles du métier et du contrat symbolique qui lie les enseignants à leur employeur : « Nous n'avons pas été recrutés pour cela ! » entend-on souvent à propos du traitement des difficultés scolaires et des incivilités des élèves.

Cette proposition d'aménagement des concours fait le pari que les cursus universitaires évolueraient progressivement vers plus de professionnalisation afin de répondre aux attentes nouvelles de l'employeur. En réformant le recrutement pour y faire place à la vérification d'aptitudes et de compétences professionnelles, didactiques, pédagogiques et éducatives, seraient encouragée, en amont, la création de licences et de Masters professionnels qui prépareraient aux métiers de l'enseignement en développant ces aptitudes et en formant ces compétences. Un tel scénario pourrait être réalisé dans le cadre de l'organisation actuelle des concours, sans modifier leur calendrier (ils auraient toujours lieu après une année de préparation, éventuellement en IUFM).

Toutefois, des épreuves de recrutement très professionnalisées donneraient un avantage peu surmontable aux étudiants qui auraient été admis en première année d'IUFM et y auraient préparé le concours. Ils s'y initieraient aux notions pédagogiques, didactiques et autres qui font la professionnalité du métier ; ils maîtriseraient le discours théorique indispensable à la réussite des épreuves. Dès lors, les candidats libres (près de la moitié des reçus au concours du premier degré depuis la création des IUFM) auraient peu de chance, et la sélection aux concours procéderait largement des tests d'entrée en première année dans les IUFM.

C'est pourquoi, poussant cette logique jusqu'au bout, certains ont pu proposer (voir le projet de Jack Lang en 2002) de modifier le calendrier lui-même des concours. Les épreuves d'admissibilité se substitueraient à la sélection qui a lieu à l'entrée en première année de préparation à l'IUFM. Tous les admissibles seraient ainsi formés pendant un an, mais la moitié d'entre eux seulement seraient admis en deuxième année à la suite des épreuves d'admission des concours. Les élèves stagiaires seraient ainsi formés durant deux années pleines en IUFM.

Dans ce scénario, le concours s'apparente à un examen universitaire, la certification et le recrutement sont confondus, et l'employeur ne se distingue plus du formateur. L'État employeur renonce à ses prérogatives de recrutement en acceptant de diluer le concours

dans la formation. Et que deviennent les admissibles non admis, après avoir été formés pendant une année dans un institut de l'État ?

Enfin, avec un *numerus clausus* de deux admissibles en première année pour un admis en deuxième année, si cette option avait été choisie à la création des IUFM, une fraction importante des professeurs recrutés depuis 1990 (entre 20 % et 40 % des professeurs des écoles, plus pour les CAPES) n'auraient pas eu le droit de se présenter aux concours.

Un concours national centré sur les compétences par discipline suivi de deux années de formation en alternance

Cette proposition avait été faite en 2003 par la commission présidée par Claude Thélot. Le concours avait lieu après la licence, à l'issue d'un premier temps de formation uniquement disciplinaire. Il conservait un caractère national et comportait une sélection universitaire à l'écrit, suivie d'un entretien de motivation. La formation au métier était ensuite organisée durant deux années pleines, sur commande de l'Etat, dans les IUFM, et elle était rémunérée.

Suivant les promoteurs de ce schéma, l'excellence universitaire était confortée, mais le concours avait lieu plus tôt qu'à l'heure actuelle, avant l'année de préparation au CAPES qui est, pour les professeurs du second degré, le moment où ils prennent un point de vue plus général sur leur discipline.

Le cadrage national et l'harmonisation de la formation délivrée aux enseignants pouvaient être préservés. Mais la certification succédait au recrutement, faisant plus clairement qu'aujourd'hui des IUFM des écoles d'application. L'employeur aurait dû obtenir de sérieuses garanties que ses prescriptions seraient suivies et évaluées. Il aurait été indispensable de procéder par agrément avec des centres habilités à dispenser cette formation professionnelle de deux ans, vraisemblablement les IUFM, mais non pas exclusivement, ainsi que d'autres centres de formation non nécessairement universitaires.

c) Déconcentrer les concours du second degré

L'hypothèse d'une déconcentration du recrutement du second degré a été exprimée au cours des auditions. Il s'agirait d'organiser les concours au niveau académique, comme pour le premier degré. La régionalisation du concours aurait l'avantage de poser un contrat clair avec des candidats qui sauraient où ils exerceraient. Elle permettrait, dans le cadre de la LOLF, à l'académie de maîtriser sa dépense en personnels.

Dans le premier degré, les candidats au concours de recrutement de professeurs des écoles s'inscrivent dans une académie. En cas de succès, ils sont nommés stagiaires dans un département de l'académie ; ils y seront affectés au moment de leur titularisation. S'agissant d'un concours polyvalent, il est possible de l'organiser dans chaque académie. Toutefois, la déconcentration des concours du premier degré n'a pas que des avantages : le nombre des candidats présents au concours par poste est très faible dans certaines académies et n'assure pas nécessairement la qualité du recrutement.

Dans le second degré, les concours n'ont jamais cessé d'être nationaux. La déconcentration des concours permettrait à chaque recteur de recruter les professeurs qui enseigneraient dans l'académie. Elle a plusieurs fois été envisagée, mais elle n'a jamais été décidée. La régionalisation des concours, c'est-à-dire leur organisation dans chaque académie pour les disciplines pour lesquelles l'académie aurait des besoins de recrutement, apparaît difficilement praticable aujourd'hui pour le second degré. Elle pourrait nuire à la qualité du recrutement, car elle disperserait les viviers¹⁰⁶. Le recrutement régionalisé ne pouvant être limité à certaines disciplines¹⁰⁷, des « pools » de recrutement entre académies voisines devraient être organisés. Pour la quasi totalité des disciplines technologiques et professionnelles, il faudrait revenir à un vivier national en chargeant une académie d'organiser le concours pour toutes les autres. La régionalisation des concours du second degré impliquerait une forte augmentation des coûts d'organisation des concours.

Une **évolution plus réaliste**, qui représenterait une forme de déconcentration, a donc été envisagée par l'administration centrale : **des concours nationaux à affectation académique**. Les recrutements continueraient d'être organisés, pour des raisons de vivier, à l'échelon national, mais ils s'appuieraient sur les prévisions et les demandes des académies dans les différentes disciplines. Le dispositif s'apparenterait au mécanisme de recrutement du premier degré : le nombre de postes ouvert y est fixé avec l'administration centrale, à partir d'analyses académiques et pour respecter les plafonds d'emplois, mais les concours sont organisés en académie. Dans le second degré, la méthode pour fixer les postes ouverts par disciplines serait la même, mais les concours seraient organisés sur des viviers nationaux, en quelque sorte pour le compte des académies.

¹⁰⁶ La multiplicité des corps pour lesquels sont organisés des recrutements (agrégés, certifiés, PEPS, PLE, CPE, COP) croisée avec le nombre de disciplines (150) ne supporteraient pas un éparpillement entre 30 académies :

- pour le CAPES, en 2007, 3 disciplines offrent autour de 1 000 postes, 11 moins de 30 places et le CAPES « moyen » hors ces deux catégories est de 240 postes ;
- pour le CAPET, en 2007, 1 disciplines offrent plus de 100 postes, 4 autres moins de 50 places et le CAPET « moyen » hors ces deux catégories pèse 50 postes ;
- pour le PLP, en 2007, 3 disciplines offrent 100 postes et plus, 18 autres moins de 30 places et le PLP « moyen » hors ces deux catégories pèse 60 postes.

¹⁰⁷ Statutairement c'est l'accès à un corps qui serait déconcentré et donc à toutes les disciplines du corps des certifiés, PEPS, PLP...

Ces « concours nationaux avec affectation académique » auraient l'avantage de permettre d'affecter les lauréats directement dans une académie qui serait à la fois leur lieu de stage et de début de carrière. Le rang de classement au concours serait un des critères d'affectation : cela pourrait poser des problèmes, car toutes les académies ne sont pas également attractives, mais d'autres incitations pourraient être imaginées vers les académies les moins demandées. Une entrée progressive dans le métier pourrait être ainsi assurée en restant dans le même établissement, devenu un véritable « établissement de formation et d'application ».

d) Renforcer la formation professionnelle

Plusieurs interlocuteurs de la commission ont défendu l'entrée progressive dans le métier au nom de la formation professionnelle par l'alternance. Le nouveau cahier des charges de la formation des maîtres a retenu le même principe.

Toutefois, les modalités de cette alternance ne sont pas conçues par tous dans les mêmes termes. Les organisations enseignantes souhaitent que les enseignants en formation n'aient pas, avant leur prise de fonction comme titulaires, la responsabilité directe d'une classe, en substitution d'un titulaire durant toute une année scolaire. Elles demandent qu'un professeur plus expérimenté encadre toujours le professeur qui apprend son métier.

Or, aujourd'hui, les enseignants stagiaires sont considérés comme des moyens d'enseignement. Une entrée plus progressive dans le métier aurait donc un coût élevé. L'entrée dans le métier peut néanmoins être facilitée par la mise en place ou l'amélioration de certaines dispositions :

- un enseignant référent, dont ce serait l'une des missions, exercée pendant un temps limité, et reconnue ;
- un temps de travail aménagé ;
- un encadrement renforcé, avec un adjoint de la direction chargé de suivre, aider, conseiller, écouter les personnels nouvellement affectés dans l'établissement ; dans le premier degré, un maître formateur (IPEMF) désigné pour suivre un certain nombre d'équipes ;
- une intervention des corps d'inspection, mobilisés pour que les jeunes professeurs reçoivent systématiquement durant la première année la visite d'un inspecteur.

3) Changer de système en distinguant certification et recrutement

Les scénarios envisagés jusqu'ici ont préservé la tradition française du recrutement par concours et de la formation professionnelle « consécutive » que le recrutement par concours implique, tout en faisant évoluer les modalités des concours et de la formation professionnelle. Mais beaucoup de pays comparables à la France, et la plupart des pays européens, ont adopté la formation « simultanée » : après une sélection, la formation disciplinaire et la formation professionnelle se déroulent parallèlement, dans le même temps ; la formation par l'université et le recrutement par l'employeur se distinguent nettement. Une fois munis de leur diplôme – du genre Master professionnalisé d'enseignement –, les candidats à un emploi enseignant sont alors recrutés par une autorité, le plus souvent locale, généralement après des entretiens ou des tests.

Dans certains pays (Royaume-Uni, Belgique, Québec), à la suite de la délivrance du diplôme par les universités, les candidats à un emploi enseignant doivent encore obtenir une certification à enseigner (Brevet, Certificat d'aptitude).

a) Le diplôme

Si la France adoptait un tel scénario, les universités formeraient en cinq ans les futurs enseignants. Aux côtés des crédits disciplinaires, les IUFM, écoles internes après leur intégration aux universités, ou d'autres organismes dans les universités sans IUFM, délivreraient les crédits pédagogiques et didactiques (à partir de cours et de stages) nécessaires à l'obtention d'un Master d'enseignement.

Ces Masters tiendraient compte des caractéristiques propres aux différents métiers de l'enseignement. Ainsi, la polyvalence du maître du premier degré demanderait l'acquisition de connaissances indispensables dans plusieurs disciplines, connaissances qui peuvent aujourd'hui faire défaut au terme d'une formation universitaire dans une seule discipline. Ces cursus nouveaux devraient prévoir une formation bi-disciplinaire à vocation d'enseignement pour ceux qui se destinent au second degré, quitte à ce qu'une majeure se dégage afin de renforcer l'enseignement d'une seule discipline au lycée. Dans le secteur de l'enseignement technologique et professionnel, les Masters d'enseignement devraient être l'occasion de

dépasser cette distinction pour former des professeurs plus « polytechniques », capables d'enseigner dans les deux filières et pouvant passer de l'une à l'autre, après une formation d'adaptation à l'emploi. Plus généralement, ces Masters devront être conçus de façon à donner un spectre large d'options et de parcours qui seront être utiles à l'enseignant pour évoluer dans sa carrière.

Une variante de ce scénario consisterait à concevoir des éléments de professionnalisation à l'enseignement en sus des Masters des diverses disciplines. L'avantage serait d'éviter de produire des diplômés d'un Master d'enseignement qui ne seraient pas recrutés comme enseignants ; l'inconvénient serait une formation professionnelle moindre à l'enseignement.

La commission estime que :

- le choix le plus tranché serait celui d'un Master professionnalisé permettant d'acquérir une pratique authentique du métier ;
- un spectre large de « métiers de la formation » serait souhaitable ;
- les relations avec les universités devraient être régulées par un cahier des charges précis sur les profils attendus ;
- l'employeur devra aussi se préoccuper des flux d'étudiants admis en M1, puis en M2, pour que les viviers soient suffisants, mais non excessifs, dans certaines régions et / ou disciplines ;
- les conditions dans lesquelles les IUFM seront intégrés aux universités représentent un élément déterminant – encore impossible à apprécier – pour la réussite d'un tel scénario.

b) Les modalités de recrutement

Une fois le diplôme obtenu, il reste à envisager les différentes possibilités de recrutement des professeurs des écoles, collèges et lycées généraux, technologiques et professionnels. Les questions qui se posent sont de deux ordres :

- qui a la responsabilité du recrutement : une autorité nationale, les académies, ou encore les établissements ?
- recrutera-t-on par concours, par entretien, par test ?

Jouant sur ces divers éléments, les combinaisons possibles sont nombreuses. Toutes ne sont pas faciles à mettre en œuvre. **Trois options** sont retenues ici, mais d'autres sont concevables :

1. **Un recrutement par des concours simplifiés, organisés comme aujourd'hui par les autorités nationales ou académiques.** Le système actuel serait adapté. Les concours par discipline seraient maintenus, mais non à l'identique : ils seraient simplifiés ; ils résisteraient à la tentation, toujours vivace à l'Éducation nationale, de refaire passer aux candidats des épreuves et de vérifier ce que le Master aurait déjà sanctionné. Les maquettes des concours internes du second degré comportant deux épreuves (une écrite et une orale) pourraient être transposées pour tous les futurs professeurs du second degré. Dans la mesure où le diplôme disciplinaire et pédagogique serait déjà obtenu, il ne serait pas inconcevable de se limiter à une leçon devant le jury pour le concours du second degré, et à deux séquences de cours (français et mathématiques) pour le concours du premier degré.

Les concours pourraient continuer d'être organisés au niveau académique pour le premier degré, et au niveau national pour le second, comme aujourd'hui. Des concours par académie pour le second degré courraient le risque d'un éparpillement des viviers, et donc d'une chute de la qualité dans certaines régions, sauf à opérer de vastes regroupements entre les disciplines.

2. **Un recrutement en deux temps par une procédure de qualification, suivie d'une sélection par l'instance locale.** Parmi les titulaires des Masters d'enseignement, serait organisée, sur le modèle de la fonction publique territoriale, une procédure (sous forme d'épreuve, d'entretien, de test) de qualification nationale, conduisant à des listes dans lesquelles puiseraient les académies, les inspections d'académie, ou les établissements. Cette procédure s'inscrit dans la logique de la distinction entre certification et recrutement. Elle assure la qualité du vivier par la présélection opérée par la qualification, mais elle laisse la responsabilité finale du recrutement à l'autorité responsable financièrement.

Suivant une variante de cette proposition, les établissements pourraient puiser, pour le second degré, sur des listes de qualification par académies¹⁰⁸.

Pour le premier degré, soit les inspections d'académies, soit les circonscriptions pourraient recruter sur des listes académiques.

- 3. Un recrutement sur la base de candidatures individuelles.** Dans cette hypothèse, les titulaires du Master chercheraient un emploi d'enseignant. Ainsi que le pratiquent certains de nos voisins européens, les recrutements pourraient se faire sur la base d'une recherche personnelle d'emploi auprès des autorités académiques (rectorats, inspections d'académie), des établissements, voire des circonscriptions du premier degré, qui recruteraient alors vraisemblablement sous forme d'entretiens, après annonce des postes et des profils à pourvoir.

Les scénarios qui préconisent un recrutement local pourraient s'inscrire dans un cadre national négocié avec les partenaires sociaux, de type convention collective, portant sur les règles et les modalités de recrutement.

Tous ces scénarios qui remettent en cause la place et la fonction des concours exigent d'être évalués avec soin dans leurs avantages et leurs inconvénients. Comment apprécier la réussite de l'intégration d'un IUFM dans une université avant d'habilier un Master d'enseignement dans cette université ? Seules les universités intégrant un IUFM seraient-elles habilitées à décerner des Masters d'enseignement, ou bien d'autres universités le seraient-elles également ? Si seules les universités intégrant un IUFM étaient habilitées, les Masters disciplinaires des autres universités, partant, les disciplines concernées, seraient affaiblis, sans doute fatalement, dans certaines matières ? Ce scénario, souhaité par la CDIUFM, ne risque-t-il pas d'exclure de la liste de candidature aux concours beaucoup d'individus qui peuvent aujourd'hui être recrutés comme enseignants et qui réussissent dans le métier ? Comment s'assurer, avant d'envisager le basculement vers un tel système, que la qualité et la diversité du corps enseignant seront préservées ? Universités et IUFM seront-ils capables de relever un défi aussi considérable ?

Au demeurant, dans certains pays, comme l'Espagne et l'Allemagne, qui procèdent par formation universitaire suivie d'un recrutement régional, les résultats de l'école invitent à une certaine prudence.

¹⁰⁸ Le risque d'éparpillement des viviers serait moins grand que pour les concours académiques, car on pourrait être qualifié pour plusieurs académies

Les pays qui distinguent obtention du diplôme, ou certification, et recrutement

La Finlande : La formation des enseignants est entièrement intégrée au sein des universités, dans des départements des sciences de l'éducation. Les enseignants ont une formation universitaire de niveau Master, pour la plupart. La construction de cette formation est intégrée désormais dans le processus de Bologne et demande donc la validation de 300 ECTS¹⁰⁹. La formation est équilibrée entre trois champs principaux : une formation disciplinaire, une formation pédagogique, et des éléments de développement professionnel (communication incluant les TIC, coopération éducative avec les acteurs et les partenaires de l'école, auto-évaluation, développement de plans de formation...). La répartition de ces ECTS en composantes majeures et mineures dépend du niveau d'enseignement où exercera le futur professeur.

Ainsi, un professeur des écoles a sa majeure en « éducation », suit une formation académique générale sur l'ensemble des disciplines enseignées à l'école, développe une mineure dans une discipline particulière, l'ensemble alternant avec des stages pratiques en classe.

Un professeur de l'enseignement secondaire a sa majeure dans une discipline donnée (entre 120 et 150 ECTS), une mineure obligatoire en éducation (60 ECTS), et une ou deux mineures dans d'autres champs disciplinaires (de 25 à 90 ECTS), assurant ainsi la bivalence, voire la trivalence, pour tous les enseignants du second degré. La formation est là encore complétée par les stages de pratique professionnelle et les activités de développement professionnel déjà évoquées.

Cette formation modulaire permet l'admission dans le cursus de formation à différents points d'entrée : soit dès la sortie du lycée, soit après un, deux, voire trois ans de formation disciplinaire.

Les professeurs de l'enseignement professionnel sont également formés à partir d'un Master. Il existe 5 instituts de formation pour ces professeurs, en général adossés aux instituts polytechniques qui forment les techniciens et ingénieurs. Ces professeurs doivent en plus justifier de plusieurs années de pratique professionnelle en entreprise.

Les employeurs des enseignants sont les communes qui les rémunèrent et, formellement, les recrutent.

Le Québec : La formation initiale est intégrée à l'université. Pour devenir enseignant, il faut préparer et obtenir un Brevet d'enseignement. Ce brevet, est délivré après l'obtention d'un baccalauréat d'enseignement qui correspond à notre licence, à ceci près que l'admission se fait un an plus tard que chez nous. Comme le brevet est délivré lui même un an après leur baccalauréat, on peut dire que l'on est à bac-cinq suivant les définitions françaises.

¹⁰⁹ ECTS : European Credit Transfer System. 1 année universitaire validée correspond à 60 ECTS.

Sur ce dispositif on peut faire plusieurs observations : La place importante des sciences de l'éducation ; ce sont ces facultés qui sont la structure de références, les autres facultés, disciplinaires, n'intervenant qu'en complément pour les formations de niveau secondaire et professionnel. Il existe des licences communes au primaire et au secondaire. Les champs disciplinaires sont assez larges, sachant qu'il y a aujourd'hui débat sur ce sujet, avec une tendance au recentrage.

A la suite de la licence, un an supplémentaire est encore nécessaire pour que le ministère délivre lui le Brevet d'enseignement, et pendant les quatre années que dure donc la formation complète l'étudiant effectue quatre stages sur le terrain équivalent au total à une année d'enseignement.

Trois points très importants à noter : Le ministère pilote un Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE) qui autorise ou non les universités à délivrer les licences d'enseignement. Les universités n'ont pas la maîtrise des flux, c'est le ministère qui fixe pour chaque université le nombre maximal d'étudiants pouvant être inscrits, pour éviter si possible le phénomène des *reçus collés*. En apparence le nombre de profils est inférieur au nôtre, mais dans la réalité le débat sur mono ou pluridisciplinarité est aussi vif que chez nous et on peut avoir un baccalauréat « enseignement secondaire, profil univers social » et n'enseigner que l'histoire. Sur ce sujet les choses m'ont semblé loin d'être stabilisées, sauf peut être s'agissant du profil « science et technologie ».

Muni d'un brevet d'enseignement délivré par le ministère, il reste à se faire recruter par une commission scolaire qui agit en toute indépendance. Les procédures de recrutement sont classiques : dossier, entretien puis contrat annuel renouvelable tacitement. A ce niveau les pouvoirs des commissions scolaires sont peu encadrés, puisque la seule contrainte semble être la nécessité pour le candidat d'être autorisé à enseigner, par le ministère provincial.

L'Angleterre : Les enseignants recrutés dans les écoles primaires doivent être détenteurs du Qualified Teachers Status (QTS) délivré conjointement par le Ministère de l'Education et par la *Training and Development Agency for Schools (TDA)*. Celle-ci passe convention annuellement avec un réseau de 118 organismes de formation, départements de science de l'éducation des universités ou centres de formation privés ou cofinancés par des collectivités locales. Les principales filières de formation initiale s'appuient sur une formation de base de niveau licence à laquelle s'ajoutent 2 voir 3 années de formation professionnelle à l'enseignement dans les structures agréées pour obtenir le QTS.

Tous les enseignants titulaires du QTS peuvent en principe se porter candidat à tout poste dans l'enseignement secondaire.

Pour l'enseignement primaire, si la polyvalence reste la règle, intervient toutefois une certaine forme de spécialisation par cycle d'enseignement : apprentissages premiers (*Key Stage 1*) et apprentissages fondamentaux (*Key stage 2*). Dans le secondaire, les professeurs détenant le *Qualified Teachers Status* disposent d'une à deux dominante de formation mais restent en principe pluridisciplinaires.

Les enseignants ne sont pas des fonctionnaires. En Angleterre et au Pays de Galles, leur recrutement et la gestion de leur carrière sont de la compétence décentralisée des *Local Authorities (Las)* qui emploient les professeurs qu'elles nomment (et licencient) sur avis du conseil d'administration de l'école.

Les offres d'emploi sont publiées dans la presse ou sur Internet. Le recrutement implique une étude du dossier et un entretien avec le chef d'établissement ou/et le conseil d'administration de l'école.

La Belgique : La formation des enseignants est assurée par deux types d'institution : les instituts supérieurs, pour les instituteurs et les professeurs du 1^{er} degré du secondaire. Il s'agit d'une formation en trois ans très intégrée et professionnalisée, débouchant sur un diplôme de Bachelor à orientation professionnelle en enseignement. Par ailleurs, les universités délivrent, outre des Masters par discipline, une sorte de certificat d'aptitude à enseigner. Longtemps ce certificat était préparé à la va-vite, pour le cas où..., en dernière année, de façon annexe à la formation disciplinaire. Aujourd'hui il est plus structurant.

L'organisation de l'enseignement est intégralement confiée à trois réseaux décentralisés : le réseau de la communauté francophone, celui de la communauté flamande et celui de l'agglomération de Bruxelles.

Chaque réseau détermine l'organisation de l'enseignement (découpage entre la maternelle, le primaire et le secondaire), le socle commun de compétences à acquérir par niveau, le statut applicable aux enseignants, les règles de contrôle des établissements (les audits) et il paie les enseignants après leur recrutement par les établissements. Les différents régimes sont assez proches d'une communauté à l'autre.

4) Comment et selon quelles modalités diversifier et ouvrir plus les concours

Quelles que soient les modalités de recrutement et de formation retenues à l'avenir, l'Éducation nationale doit, selon la commission, diversifier et ouvrir ses recrutements.

a) Quelle diversification des recrutements

Faciliter l'accès aux recrutements de droit commun par des aides ciblées

On ne se présente pas aux concours de droit commun d'accès à la fonction publique avec la même probabilité selon son appartenance à telle ou telle catégorie sociale. Doivent être aidés le plus tôt possible ceux qui ne s'y présentent pas « naturellement ». Dans ce but, deux dispositifs anciens pourraient être redécouverts et réactivés : les IPES et les allocations d'IUFM.

1. La réactivation des « allocations d'IUFM »

Un dispositif dit d'« allocations d'IUFM » a existé entre 1991 et 1997, afin de soutenir les académies déficitaires tout en promouvant la mixité sociale. Le principe était celui d'un soutien à hauteur du tiers des postes aux concours¹¹⁰. Ce dispositif d'allocations est souple ; les dispositions juridiques existent et peuvent être rapidement réactivées. Il serait ciblé sur les étudiants des disciplines du second degré aux viviers faibles (disciplines scientifiques, langues, certains secteurs de l'enseignement professionnel et technologique), ou, pour le premier degré, dans les académies où le nombre de candidats aux concours est restreint.

La mixité sociale et la mixité d'origine, ainsi que le mérite, devraient également guider le choix des étudiants aidés. Mais l'accès à l'enseignement suppose d'abord de suivre des études universitaires. C'est pourquoi ce dispositif pourrait être renforcé en amont par des bourses d'études dans l'enseignement supérieur pour les jeunes bacheliers¹¹¹. Les régions pourraient être impliquées dans ce processus. Les candidats aux carrières de l'enseignement pourraient **s'engager contractuellement**, vis-à-vis de l'État et de la région, à poursuivre un cursus

¹¹⁰ 44 310 allocations ont ainsi été distribuées à 32 858 allocataires pendant une ou deux années pour un coût total de 3,8 milliards de francs, le choix étant effectué par une commission placée auprès des IUFM parmi les étudiants détenteur d'un niveau bac+2. L'aide attribuée s'élevait alors à 50 ou 70 000 francs pour une ou deux années (destinée à préparer la licence et/ou le concours), assortie d'une obligation de se présenter deux fois à la licence et/ou au concours.

¹¹¹ Possibilité de 1000 « bourses de la diversité » de 2000 € pour préparer des concours de catégories A et B ouvertes par la Fonction publique

universitaire menant aux concours de l'enseignement. La région pourrait prendre l'initiative d'aider des étudiants à poursuivre des études supérieures dans la région, et l'État pourrait s'engager à prolonger cet effort en versant une allocation d'IUFM pour l'année de licence et la préparation aux concours. Ce dispositif est cohérent avec la mise en place de Masters d'enseignement.

2. La remise en place d'IPES pour des jeunes issus de catégories sociales défavorisés

Sans doute conviendrait-il de mettre en place **un dispositif spécial de pré-recrutement**, en se référant aux IPES¹¹². Ce pré-recrutement, aux modalités exigeantes mais adaptées, serait dirigé vers des jeunes issus de catégories sociales défavorisées, souvent originaires de quartiers difficiles. Ils constitueraient un vivier d'enseignants de diversité social accru, et ils formeraient une population d'enseignants plus stables dans des académies fuies aujourd'hui par les néo-titulaires dès qu'ils en ont la possibilité.

Ouvrir une voie spécifique de promotion et de recrutement sur le modèle des écoles normales de la première moitié XX^{ème} siècle

Celles-ci ouvraient aux enfants, le plus souvent d'agriculteurs, une possibilité de promotion sociale en prenant en charge financièrement leurs lauréats. Une voie nouvelle de pré-recrutement s'inspirant de ce précédent pourrait être réactivée pour offrir à des jeunes particulièrement méritants, issus de familles aux revenus modestes, en particulier de zones difficiles, une perspective d'embauche en qualité d'enseignant après un cursus spécial. La présélection pourrait se dérouler comme autrefois à l'issue du premier cycle du secondaire, selon des modalités à définir. Il faudrait également prévoir une aide sociale adaptée aux charges auxquelles ces jeunes et leurs familles auraient à faire face en raison de la poursuite de leur scolarité dans ces conditions particulières. Sous réserve de l'obtention du baccalauréat, les étudiants poursuivraient un cursus dans l'enseignement supérieur en vue de l'obtention d'une licence de leur choix. Ils seraient alors pris en charge par contrat en qualité d'allocataire d'enseignement. Les épreuves finales pourraient être organisées autour d'un entretien avec le jury et d'un examen du dossier du candidat.

¹¹² Accès par concours, aide substantielle dès la deuxième année universitaire, statut d'élève professeur pendant deux à quatre ans, dispense de l'écrit du concours, engagement à exercer le métier pendant dix ans

b) Quelle ouverture des recrutements

De nombreuses raisons incitent à développer le recrutement, en cours de carrière, de personnes ayant une expérience professionnelle autre que d'enseignant, ou hors éducation nationale.

Du point de vue de la gestion des ressources humaines, on assurerait ainsi un meilleur équilibre de la pyramide des âges en ne concentrant pas les recrutements sur les classes d'âges sortant tout juste de l'université. Plus fondamentalement, on ferait ainsi mieux face, avec la souplesse et l'efficacité nécessaires, à des besoins avérés, durables ou temporaires, de certains profils ou compétences.

Du point de vue de l'ouverture de la fonction enseignante et des établissements d'enseignement sur la société environnante, il est indispensable que « le monde enseignant » devienne accessible aux personnes qui désirent lui apporter leur contribution à un moment de leur carrière, sous la seule réserve de l'intérêt général. Une plus grande présence dans les établissements scolaires de personnes aux profils et passés différents ne peut qu'être favorable à la qualité pédagogique et éducative.

À ces raisons, il faut ajouter les exigences de la libre circulation en Europe, en cours de carrière, qui s'imposent aussi bien au bénéfice des enseignants que des autres travailleurs.

Le recrutement par les troisièmes concours pourrait être facilité par l'application de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Cette loi prévoit que « dans le cas d'un concours ou d'un examen professionnel organisé sur épreuves, l'une d'entre elles peut consister en la présentation par les candidats des acquis de leur expérience professionnelle en relation avec les fonctions auxquelles destine le concours ou l'examen professionnel ».

Les exigences de la libre circulation en Europe doivent être respectées. Tout enseignant qui dans son pays exerce ses fonctions dans le service public de l'éducation (dans tous les pays d'Europe, l'éducation est un service public organisé par la puissance publique) doit pouvoir poursuivre sa carrière dans un autre pays de la communauté, en étant pris en compte comme s'il avait toujours exercé dans ce dernier pays et sans devoir prouver ses aptitudes professionnelles. Un professeur de mathématiques anglais qui exerce, suivant le droit commun, sous le régime du contrat de droit privé à durée indéterminée, doit pouvoir venir enseigner les mathématiques en France, sans avoir à repasser l'équivalent du CAPES, en étant intégré directement dans un corps enseignant et en y étant reclassé comme s'il avait passé toute sa carrière dans ce corps. La France peut toutefois organiser une sélection

entre les différents candidats, car tous les professeurs de mathématiques anglais n'ont pas droit à venir enseigner en France.

En l'état, les orientations pressenties par l'administration de l'éducation nationale consistent à ouvrir les concours internes du CAPES et des concours assimilables aux ressortissants communautaires détenant un titre les habilitants à enseigner dans leur pays. Cette formule risque de ne pas être satisfaisante, car le concours interne reste en France un concours de vérification d'aptitude, et non un simple concours de sélection. C'est pourquoi il pourrait être utile de réfléchir à d'autres formules se bornant à organiser une sélection particulière, à partir de la détermination préalable du nombre d'emplois ouverts à cette voie d'accès. Dès lors qu'il ne s'agit pas de vérifier les capacités professionnelles des candidats, cette sélection pourrait se faire sur titre et dossier. Resterait ensuite à préciser les modalités d'affectation. Pareil mécanisme, qui suppose de recourir à la loi, serait organisé au bénéfice des ressortissants communautaires, mais également, sauf discrimination à rebours, aux ressortissants français se trouvant dans une situation assimilable : ainsi les maîtres contractuels qui enseignent dans des établissements privés sous contrat. A terme cette voie de recrutement pourrait être une façon d'intégrer dans les corps enseignants les personnes recrutées sous statut de professeurs associés et qu'il se révélerait particulièrement intéressant de conserver dans les cadres de la fonction publique, ou encore certains contractuels recrutés selon le mécanisme qui va être maintenant présenté.

Des recrutements sur titres et travaux devraient être envisagés. En dehors de ce dispositif destiné aux Européens et assimilés, débouchant sur une intégration particulièrement exigeante dans les corps enseignants, d'autres voies d'une plus grande ouverture du recrutement des enseignants peuvent être expertisées. Une telle orientation se justifie particulièrement pour répondre à des besoins très circonscrits, par exemple en cas de difficultés particulières de recrutement ou de besoins avérés de certains profils. Il est souhaitable en ce cas que des voies adaptées de recrutement soient prévues, qui garantissent à la fois la qualité des recrutements et l'égal accès aux emplois publics. Il n'est pas sûr que le concours soit le mode de recrutement le plus pertinent et le plus simple, et ce d'autant qu'il est probable que le statut le plus adapté pour les agents ainsi recrutés serait celui de contractuel, au moins dans un premier temps. On peut dès lors songer à un recrutement sur diplôme et dossier, par un jury. Il devrait être prévu une transformation du contrat en titularisation, selon des modalités et des bases à déterminer garantissant l'intérêt général.

En résumé

Comment recruter et former les enseignants

Deux constats doivent être dressés à propos du recrutement et de la formation des enseignants :

- les enseignants manquent d'une préparation pratique suffisante au métier au moment où une classe leur est donnée en responsabilité, et les IUFM n'ont à cet égard que bien imparfaitement rempli leur mission ;
- il existe un réel besoin de diversification en matière de recrutement.

La commission a examiné différentes hypothèses permettant de remédier à ces deux faiblesses.

1- Faire évoluer le concours pour une meilleure formation professionnelle

La commission analyse deux scénarios : maintenir le système actuel des concours en le faisant évoluer, rompre avec le système français des concours.

- Dans le **premier scénario**, la rénovation pourrait passer par une simplification des épreuves ; un regroupement des concours de l'enseignement technologique et professionnel (CAPET et CAPLP) ; le développement de la bivalence dans le second degré par la multiplication des mentions complémentaires, la création de CAPES bivalents, et l'extension du champ d'intervention des PLP vers les collèges. L'articulation entre recrutement et formation pourrait être modifiée avec l'introduction de plus de professionnalisation des épreuves des concours, la déconcentration des concours du second degré avec affectation académique, ou le renforcement de la formation professionnelle.
- Le **second scénario** implique de changer de système en distinguant certification et recrutement. En rupture avec la tradition française (mais conformément à ce qui se pratique dans de nombreux autres pays comparables), on adopterait le modèle simultané de formation disciplinaire et professionnelle, précédant le recrutement.

Formés pendant cinq ans à l'université, les futurs enseignants obtiendraient un Master d'enseignement. Ce diplôme comprendrait une formation plus polytechnique dans l'enseignement technologique et professionnel, et polyvalente pour le premier degré.

À long terme, le choix le plus crédible serait celui d'un Master professionnalisé permettant d'acquérir une pratique authentique du métier. La réussite de l'intégration en cours des IUFM dans les universités, encore impossible à apprécier à ce jour, constitue un préalable à ce scénario.

En matière de recrutement après le Master, trois options sont décrites : un recrutement par concours simplifiés, au niveau national ou académique ; un recrutement en deux temps avec une procédure de qualification, suivie d'une sélection par l'instance locale ; enfin un recrutement sur la base de candidatures individuelles.

2- Diversifier et ouvrir le recrutement des enseignants

Quel que soit le scénario retenu, il devra s'accompagner d'une diversification et d'une ouverture des recrutements. Pour faciliter la diversification, des aides ciblées pourraient être instituées à travers la réactivation des allocations IUFM, abandonnées en 1997, ou celle des IPES (Instituts de préparation à l'enseignement secondaire) pour les jeunes des milieux défavorisés. On renforcerait ainsi le vivier d'enseignants issu de la promotion sociale et dont on peut espérer qu'ils constitueraient une population plus stable dans les académies fuies aujourd'hui par les néo-titulaires. Enfin, sur le modèle des écoles normales, une nouvelle voie de pré-recrutement pourrait être proposée aux élèves méritants issus à l'issue du premier cycle du secondaire.

Les recrutements en cours de carrière sont également à encourager. Ils permettent de maintenir une pyramide des âges mieux équilibrée, mais aussi de répondre à des besoins ponctuels sur certains profils. Il s'agirait également de donner accès aux corps enseignants à des enseignants européens, des maîtres contractuels qui enseignent dans des établissements privés sous contrat, et à terme des personnes recrutées sous statut de professeurs associés.

II.4. QUELLES CARRIERES PROFESSIONNELLES POUR LES ENSEIGNANTS

1) Le constat

Débuts de carrière faiblement rémunérés, parcours de carrière ensuite trop « plats » et insuffisamment diversifiés, reconnaissance du mérite très limitée, fins de carrière non aménagées : les carrières aujourd'hui proposées aux enseignants ne permettent de valoriser correctement ni leurs compétences, ni leur engagement.

La fonction ressources humaines est, à l'éducation nationale, insuffisamment étoffée, et les outils de gestion encore insuffisamment performants, qu'il s'agisse de l'évaluation, des affectations, du suivi de carrière ou de la formation continue. Surtout, la gestion des ressources humaines est insuffisamment personnalisée. Elle n'est ni adaptée à la diversité des enseignants ni aux exigences du service public.

Qu'est-ce qui, dans le statut actuel de l'enseignant, doit changer pour permettre ces progrès ? Ensuite seront examinés les méthodes et les outils pour repenser la gestion des ressources humaines au ministère de l'éducation nationale.

2) Quel statut pour revaloriser la condition enseignante, mieux prendre en compte le mérite, et mieux répondre aux attentes de mobilité et d'ouverture

La commission a identifié plusieurs leviers pour une revalorisation significative de la condition des enseignants : une amélioration des rémunérations (début de carrière et rémunérations complémentaires), la reconnaissance du mérite, et l'évolution du statut des enseignants.

a) La revalorisation de la condition enseignante

Le diagnostic a montré que la rémunération moyenne des enseignants était plus faible que celle des autres cadres de la fonction publique et que l'écart tendait à s'accroître. Ce résultat

n'est pas lié au traitement indiciaire de base des enseignants, qui est celui des corps assimilables de la fonction publique, mais à trois causes autres :

- des rémunérations accessoires (heures supplémentaires, primes et indemnités) plus faibles ;
- un déroulement de carrière plus linéaire (promotion tardive à la hors classe des enseignants arrivés au sommet de la classe normale, en partie liée à la gestion qui en est faite) ;
- des perspectives de débouchés plus réduites.

Il y a lieu de définir une nouvelle donne pour la rémunération des enseignants, de façon à ce que chacun d'entre eux puisse y trouver une amélioration de sa situation et une possibilité de mieux gagner sa vie, dans le cadre de contreparties à définir.

La commission a examiné en premier lieu l'hypothèse d'une revalorisation du traitement indiciaire de début de carrière des enseignants, voie dans laquelle elle s'est vite heurtée à la grille de la Fonction publique, même si elle évoque des hypothèses d'aménagement. Elle a constaté qu'il y avait d'autres voies diversifiées pour apporter aux enseignants des compléments substantiels de rémunération sous forme d'indemnités ou de paiement d'heures supplémentaires, en reconnaissant mieux certaines activités, certaines obligations ou certaines formes d'engagement professionnel accru.

La question du traitement indiciaire

La commission a été sensible aux difficultés rencontrées par les nouvelles recrues et notamment par le niveau de leur traitement, phénomène d'autant plus mal ressenti que l'âge d'entrée dans le métier a tendance à reculer.

Depuis la refonte générale de la grille indiciaire à la suite des accords Durafour de 1989, le traitement de départ et le traitement terminal des principaux corps enseignants sont les mêmes que ceux de l'ensemble de la catégorie A - type de la fonction publique, soit, outre les enseignants, essentiellement les attachés d'administration de l'Etat ou les attachés de la fonction publique territoriale, avec comme borne indiciaire de départ, l'indice brut 429¹¹³ et

¹¹³ 1 718,49€ bruts mensuels

comme indice terminal de 966¹¹⁴. La piste simple consistant à toucher au traitement indiciaire de début de carrière des jeunes enseignants n'est donc pas apparue comme la solution pertinente à la question de la revalorisation de la situation des enseignants. Une telle mesure, compte tenu du caractère structurant du positionnement dans la grille des corps enseignants et par-delà, de la catégorie A de la fonction publique, n'est pas isolable du reste de cette grille de la Fonction publique. Elle ne peut donc être engagée que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution souhaitable de celle-ci et, plus généralement, sur la politique de rémunération de la Fonction publique.

La commission a estimé toutefois devoir attirer l'attention des pouvoirs publics sur le faible niveau de rémunération qui en résulte pour des enseignants débutants, en particulier du premier degré, qui ne bénéficient que de très faibles compléments accessoires. La commission a noté que la question se poserait différemment dans l'hypothèse d'un recrutement à un niveau de diplôme, de bac + 5 (Master) selon l'une des pistes examinée dans le chapitre consacré au recrutement et à la formation. Il ne serait certainement plus possible d'en rester, pour ces nouveaux entrants, à la situation actuelle des débuts de carrière, d'autant plus que l'entrée dans la carrière serait plus tardive (entre 26 et 27 ans en moyenne). La prise en compte de ce niveau supérieur de diplôme pourrait se traduire soit par un niveau d'indice de départ plus important, soit par un raccourcissement des durées de passage entre échelons, soit par voie indemnitaire. Cette revalorisation pour les nouveaux entrants poserait le problème d'une éventuelle transposition aux enseignants déjà en fonction. En effet, la moitié des enseignants en poste ont un niveau général de diplôme de recrutement inférieur à bac+3, et même si depuis l'instauration du concours de professeur des écoles en 1991 et pour ceux qui réussissent les concours externes du CAPES ou équivalent et a fortiori de l'agrégation, le niveau de formation se situe au-delà en incluant l'année de préparation en IUFM ou en université et l'année de formation professionnelle¹¹⁵.

Dans l'immédiat, la revalorisation des conditions d'entrée dans le métier des jeunes enseignants pourrait prendre la forme d'une accélération de la progression dans les premières étapes de la grille indiciaire et / ou d'une dotation substantielle leur permettant d'acquérir les moyens nécessaires au bon exercice de leur métier, en particulier du matériel informatique et de la documentation pédagogique.

¹¹⁴ 3550€ bruts mensuels

¹¹⁵ Sans compter qu'un quart des reçus au concours de professeur des écoles en 2006 détient avant la formation professionnelle un niveau bac + 4 et 8% un niveau bac + 5. 20% des reçus sont à bac + 5 dans le second degré.

Donner aux professeurs la possibilité de bénéficier de rémunérations supplémentaires

Les conditions d'octroi aux enseignants de rémunérations liées à des activités autres que strictement d'enseignement manquent de bases claires et diversifiées et ne permettent qu'insuffisamment de reconnaître la réalité de leur engagement¹¹⁶, en particulier dans le travail collectif. Elles n'ouvrent guère la possibilité, aux enseignants qui le souhaiteraient, d'obtenir plus de rémunération au travers d'un engagement professionnel accru.

Développer des possibilités d'heures supplémentaires d'enseignement et d'accompagnement éducatif est une piste déjà ouverte pour les enseignants du second degré ainsi que dans le premier degré pour l'accompagnement éducatif à la rentrée 2008. La commission s'est interrogée sur d'autres possibilités : l'octroi d'une prime pour un certain nombre d'obligations et de tâches bien délimitées et/ou la rémunération en heures supplémentaires d'activités autres que d'enseignement. Enfin, l'hypothèse avancée par certains interlocuteurs d'une rémunération accrue, liée à des obligations réglementaires de service plus importantes dans le second degré a également été examinée.

1. L'octroi d'une prime serait la contrepartie d'un certain nombre d'obligations ou de tâches que les enseignants auraient à assumer en plus de l'enseignement.

Sans les définir exhaustivement, travail en équipe, coordination, aide aux élèves, relations avec les parents figurent parmi les tâches les plus souvent évoquées devant la commission. Les enseignants du premier degré disposent en partie de la 27^{ème} heure pour cela mais devraient bénéficier de cette possibilité de rémunération supplémentaire. Ces activités correspondraient à un volume d'heures annuel à effectuer dans l'établissement ou l'école et réparti par les équipes, le conseil pédagogique ou le conseil des maîtres, sous l'autorité du directeur d'école ou du chef d'établissement. De façon à ne pas se retrouver dans la situation de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves actuellement versée de façon automatique et sans contrôle¹¹⁷, il faudrait poser le principe que l'octroi de cette prime serait conditionné à un travail effectif, inscrit à l'emploi du temps des enseignants, et modulable en fonction des besoins. Il ne doit en effet pas être oublié que certaines de ces activités, indissociables de l'enseignement proprement dit comme le travail en équipe, s'impose déjà aux enseignants et sont normalement assurés par nombre d'entre eux et qu'il s'agit donc de rendre effective une obligation préexistante. Les organisations

¹¹⁶ La part des rémunérations supplémentaires (heures supplémentaires, indemnités, primes...) se situe autour de 5% pour les professeurs des écoles avec une variance faible actuellement et entre 9 et 15% pour un enseignant du second degré

¹¹⁷ Le délégué interministériel à l'orientation l'a d'ailleurs vivement déploré devant la commission, exprimant même le souhait que la masse de crédits affectés aux activités de suivi et d'orientation soient répartis entre les établissements, charge à ceux-ci d'organiser et financer les actions nécessaires.

syndicales souhaitent également que ces tâches soient identifiées et reconnues par une baisse du temps d'enseignement de 3 heures. Il ne serait ni réaliste ni crédible de penser que le bénéfice de cette prime, comme d'ailleurs de la décharge éventuelle de service, proposée par les syndicats, pourrait bénéficier indifféremment à l'ensemble des enseignants. Il s'agit en effet d'une rémunération sanctionnant une disponibilité effective au sein de l'établissement ou de l'école et assortie de contreparties en termes d'activités, qui ne peut s'adresser qu'à des enseignants volontaires, pour ce qui est des enseignants déjà en fonction, ou aux nouveaux recrutés, qui seraient dûment avertis du nouveau régime qui leur serait applicable, si cette solution était retenue. Dans ces circonstances, s'instaureraient progressivement un temps de présence dans les établissements et les écoles, supérieur au strict temps d'enseignement, mais organisé par les enseignants eux-mêmes et les chefs d'établissement et directeurs d'école. Cette approche devrait conduire à revoir l'architecture du régime indemnitaire des enseignants.

2. La rémunération en heures supplémentaires d'activités autres que d'enseignement

Pour s'exercer dans de bonnes conditions, l'enseignement doit être conforté par d'autres activités. Pour faire face aux besoins des établissements, s'est créée peu à peu une zone grise, dans le second degré qui s'étend dans deux directions :

- au cours des 50 dernières années, s'est développé un dispositif de décharges de service **non statutaires** pour des fonctions de coordination, de soutien spécifique, d'accompagnement de développement d'activités particulières, de formation, etc., qui représentent l'équivalent de 7 000 ETP ;
- parmi les heures supplémentaires accordées par les chefs d'établissements, 1,7 millions échappent à la nomenclature actuelle et servent à rémunérer des activités jugées utiles à l'établissement mais non reconnues institutionnellement.

Il s'agirait de faire sortir ces activités utiles de la situation de non-droit dans laquelle elles sont actuellement, de les reconnaître juridiquement selon une typologie nationale, telle qu'analysée dans le chapitre consacré au métier d'enseignant, en donnant aux autorités locales le soin de les mettre en œuvre de façon opérationnelle sous forme de paiement d'heures supplémentaires. Cette modalité est facile à développer dans le second degré où la pratique des heures supplémentaires est bien

rodée. Il faudrait en revanche revoir le dispositif dans le premier degré pour que l'on puisse avec souplesse rémunérer des activités diversifiées à l'initiative des directeurs d'écoles. Il est certain que la transposition dans le premier degré d'un dispositif semblable à celui du second degré donnant un volume d'heures à répartir par le chef d'établissement devrait s'accompagner d'un changement dans le statut de la direction d'école.

Parmi les activités autres que de strict enseignement, pourrait être distingué le travail en équipe. Les professeurs devraient à l'établissement et à l'école un nombre maximum de jours de concertation dans l'année. Il reviendrait au chef d'établissement et au directeur d'y avoir recours selon des modalités et un rythme propre à la structure.

Les moyens mis en œuvre par les établissements et les écoles se négocieraient avec l'académie dans le cadre d'un volet « ressources humaines » du contrat d'objectifs. Ce serait une marge d'initiative donnée aux structures d'enseignement dans le choix des activités utiles au succès des projets de réussite éducative. En fonction des activités dont il voudrait bien se charger, chaque professeur pourrait accroître sa rémunération supplémentaire. Le maintien de ces activités dans le temps serait conditionné à une évaluation régulière, selon des modalités préalablement définies.

- 3. Une rémunération supplémentaire en contrepartie d'obligations de service d'enseignement accrues dans le second degré.** La commission n'entend pas passer sous silence l'hypothèse évoquée devant elle d'une augmentation de l'obligation réglementaire de service d'enseignement en face à face de l'élève applicable aux enseignants nouvellement recrutés et aux enseignants en fonction qui seraient volontaires dans le second degré. Si le service restait hebdomadaire, l'obligation pourrait être portée de 18 à 22 heures, compensée par le versement de deux mois de salaire supplémentaires, sous forme d'indemnité. Il est avancé à l'appui de cette proposition que cela rapprocherait l'obligation de service d'enseignement de ces enseignants de celle qui prévaut dans d'autres pays. Cette proposition aurait un impact financier réel sur la situation des enseignants intéressés. A cet égard, elle se situe en rupture avec l'évolution constatée sur une longue période. Elle ne concernerait pas les enseignants du premier degré dont les obligations de service sont à 27 heures.

Faire carrière comme enseignant

Outre l'avancement d'échelon à échéance régulière, les enseignants ont aujourd'hui deux grandes occasions de progresser dans leur carrière : le passage à la hors classe et, pour ceux du second degré, devenir professeurs agrégés. Ils peuvent aussi accéder à des postes de débouchés.

1. Le passage à la hors classe, bien que permis dès le 7^{ème} échelon de la classe normale, soit après 15 années environ d'ancienneté dans le corps, n'intervient en fait qu'au bénéfice d'agents qui sont au sommet de la classe normale, soit au 11^{ème} échelon, le plus souvent depuis plusieurs années, et qui ont donc une beaucoup plus grande ancienneté. Il en résulte pour ceux qui auraient pu être nommés plus tôt une réelle perte de rémunération, par rapport à leurs équivalents d'autres corps de l'encadrement de la fonction publique. Une solution pour y remédier est de faire évoluer assez radicalement la pratique généralisée consistant à utiliser les promotions à la hors classe dans une logique de fin de carrière et de valorisation des pensions, et de faire de ces promotions l'instrument d'une politique de gestion des ressources humaines tout au long de la carrière. Cette pratique évoluerait toutefois progressivement pour que de plus en plus de promouvables plus jeunes bénéficient de la hors classe, sans toutefois que cet accès à un âge plus jeune se traduise par une réduction drastique des possibilités de promotion des plus anciens.

Deux solutions peuvent être avancées :

- **Conforter un accès à la hors classe avant le dernier échelon de la classe normale** consisterait à imposer un nombre significatif de promus qui n'ait pas encore atteint le dernier échelon de la classe normale. Pour éviter que cet effort ne soit vécu comme une réduction pure et simple des possibilités offertes aux candidats ayant atteint le dernier échelon, il faudrait augmenter sensiblement le taux de promotion. Les possibilités offertes aux promouvables plus jeunes pourraient être constituées de cette augmentation du taux et d'une part égale prélevée sur le taux normal. L'augmentation du taux de promotion serait conditionnée à l'effectivité de la nouvelle politique ;
- **Prévoir des phases-clés pour redonner de la profondeur aux carrières enseignantes.** Les rendez-vous de carrière sont l'occasion de reconnaître l'investissement et la valeur professionnelle et de la rémunérer en conséquence par une promotion. Un rendez-vous de carrière est donc nécessairement sélectif, sur des bases d'évaluation partagée entre l'intéressé

et l'institution ; dans cette évaluation, les chefs d'établissement et les directeurs d'écoles doivent jouer un rôle déterminant. Aujourd'hui, les enseignants des premiers et seconds degrés n'ont qu'un rendez-vous de carrière, la hors classe de leurs corps. L'étroitesse budgétaire de la hors classe laisse peu de marges d'action. On rappellera que la carrière des enseignants-chercheurs des universités s'organise pour sa part autour de cinq phases de carrière. Le premier rendez-vous pourrait avoir lieu au bout de dix à quinze ans d'exercice, c'est-à-dire autour de 40/45 ans, comme pour l'accès au principalat des attachés, alors que le second aurait lieu dans les dix dernières années de la carrière, vers 50/55 ans, pour répondre à l'allongement de la durée de vie au travail. Il pourrait y avoir ainsi deux grades d'avancement, régulés chacun par un taux de promotion, cette dernière étant conditionnée au mérite, à l'investissement personnel et à la performance. Pour que les carrières retrouvent cette nouvelle profondeur, il faudrait que les indices de rémunération des fins de carrière soient revus pour les corps concernés.

2. **Les passages comme agrégés par concours ou par liste d'aptitude devraient être élargis.** Il y a là une occasion forte pour revaloriser les compétences professionnelles acquises par les certifiés et équivalents. Ce renforcement suppose, pour être pleinement utile, que l'approche de **ce changement de corps évolue vers la reconnaissance des acquis de l'expérience.** L'agrégation interne est aujourd'hui organisée comme une nouvelle étape de spécialisation dans une discipline, alors que, selon la commission, elle devrait bien d'avantage être conçue comme un élargissement des compétences. Accédant au statut d'agrégé, l'enseignant pourrait ainsi se voir confier des fonctions nouvelles au sein des établissements scolaires.
3. **L'accès par les agents publics à des postes de débouchés,** c'est-à-dire à des postes qui ne relèvent pas du corps auxquels ils appartiennent, mais dont le profil est tel qu'ils peuvent y prétendre, constitue traditionnellement pour eux un moyen d'améliorer leur condition, à la fois par les responsabilités exercées et la rémunération y afférente. C'est vrai également pour les enseignants qui peuvent prétendre à des postes d'encadrement ou d'inspection. Il y a lieu de veiller à ce que les enseignants les plus prometteurs puissent être repérés et orientés vers ces postes de débouchés. Il y a lieu d'examiner également les possibilités, comme cela se pratique activement dans le reste de la fonction publique, d'offrir de nouveaux postes de débouchés, sous

forme de définition de statuts d'emploi pour des fonctions spécifiques et à plein temps aujourd'hui mal reconnues.

b) La prise en compte du mérite des enseignants

La plupart des pistes examinées plus haut pour revaloriser la condition enseignante, en particulier par l'avancement de grade et par la promotion interne, mais aussi pour valoriser certaines fonctions, contribuent directement à une meilleure **prise en compte du mérite des enseignants, au sens de valeur et d'engagement professionnels et personnels et de capacité à faire réussir les élèves**. Le mérite constitue le critère essentiel pour départager les promouvables à ces formes d'avancement. La décision de confier telle ou telle fonction complémentaire à un enseignant est indissociable de son mérite. Mais ces pistes n'épuisent pas le sujet de la reconnaissance du mérite chez les enseignants. Deux thèmes complémentaires doivent être évoqués : l'avancement différencié d'échelon et la rémunération à la performance.

L'avancement différencié d'échelon, tel qu'il est pratiqué, souffre, on l'a vu, de la fiabilité insuffisante des bases sur lesquelles il repose : la notation. Pour la commission, **cela ne saurait condamner l'avancement différencié**, dont l'impact peut être considérable sur une carrière et qui doit être sauvegardé, **mais il importe de lui trouver des bases plus fiables**. Ce point, lié à l'évaluation, sera examiné plus loin.

Le thème de la **rémunération à la performance** est plus délicat. Il constitue, au sein de l'éducation nationale, plus qu'ailleurs dans la fonction publique, un sujet quasi tabou. La commission n'a pas voulu l'esquiver. Elle a tout d'abord relevé qu'il n'y avait pas de raison que la loi commune de la performance –qui exige de rechercher les résultats les meilleurs dans l'exercice d'une mission à partir d'une définition des objectifs et d'un suivi des résultats– ne s'applique pas aux enseignants comme aux autres acteurs de la vie en société. Simplement, dès lors qu'il est question d'un service public, la performance doit tenir compte des obligations propres de celui-ci, comme l'indiquait le Conseil d'Etat dans son rapport 2003 : *« le caractère spécifique des services publics implique seulement, quoique nécessairement, que la réalisation des performances soit appréciée par rapport aux objectifs fixés par l'autorité publique et qu'elle intervienne sur la base de tous les critères pertinents et non pas seulement de critères financiers »*. Pour les enseignants, cette exigence est encore plus marquée. La commission a constaté aussi que le monde de l'éducation, longtemps réfractaire à l'évaluation et à toutes formes de gestion par la performance, était devenu plus réceptif à cette loi commune et qu'une culture se

développait en ce sens, grâce en particulier aux travaux du Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCéé).

La mise en œuvre du socle commun de compétences a été ainsi présentée comme une occasion de faire entrer l'école dans un processus d'obligation de résultats. Sommairement résumé, selon la majorité des pays de l'OCDE, est jugé performant un système éducatif qui, tout en obtenant une élévation de la moyenne des résultats, réalise une réduction de la variance des résultats (écart entre les meilleurs élèves et les plus défaillants). Ce système est aussi celui qui lutte au mieux contre l'échec scolaire. Des indicateurs nombreux se mettent en place partout dans le monde pour mesurer la performance ainsi définie, notamment des indicateurs de différenciation des résultats. On commence également à mieux faire ressortir les pratiques d'organisation et les pratiques pédagogiques qui se révèlent les plus efficaces pour lutter contre l'échec scolaire.

L'un des points difficiles est le passage d'indicateurs portant sur le résultat des élèves à l'appréciation qui peut être portée sur la performance des enseignants, principaux acteurs de ces résultats. Certes on ne peut nier que l'efficience et l'efficacité de l'enseignement sont d'abord un résultat dû aux enseignants pris individuellement ou collectivement. Mais au delà de cette affirmation, il est difficile de tirer d'indicateurs relatifs aux résultats des élèves, des éléments parfaitement probants sur la performance proprement dite des enseignants et plus encore d'un enseignant précisément désigné, compte tenu de la variété des paramètres pouvant affecter le résultat des élèves de tel établissement comparativement aux résultats d'élèves d'autres établissements. Une précaution méthodologique élémentaire serait d'ailleurs de se fonder sur des indicateurs de progrès des élèves dans le temps, beaucoup plus que sur des indicateurs de niveau des élèves.

Même ainsi fondée sur le suivi dans le temps des élèves, une rémunération à la performance impliquerait beaucoup de soin dans sa mise en place, si l'on veut éviter des interrogations sans fin. La commission a estimé que la reconnaissance de la performance ne saurait être dans un premier temps que collective et précédée de la mise en place expérimentale de mesure des progrès des élèves au niveau des établissements.

c) Faire évoluer le statut des enseignants

La commission s'est intéressée à la question de l'utilité d'une évolution statutaire pour permettre une gestion renouvelée des ressources humaines et, en particulier, pour favoriser

la mobilité. Les règles et l'organisation statutaire applicables aux fonctionnaires sont en effet régulièrement analysées comme une des sources de rigidité de la gestion de la fonction publique (voir en ce sens le rapport 2003 du Conseil d'Etat « *Perspectives pour la fonction publique* »). La commission a notamment examiné trois évolutions dont l'hypothèse est régulièrement évoquée : la création d'une quatrième fonction publique, la substitution aux corps existants de « *cadres de fonction* » à vocation plus large au sein d'une filière formation, et enfin l'introduction d'éléments contractuels dans le régime applicable aux enseignants.

■ Une fonction publique enseignante ?

L'idée de création d'une quatrième fonction publique, la fonction publique enseignante, à côté de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, ressurgit régulièrement. Si la question a pu se trouver posée, c'est moins, semble-t-il, dans l'idée de sortir les enseignants du statut général de la fonction publique, que de reconnaître leur spécificité au sein de celle-ci. Tel est d'ailleurs le sens de l'organisation de la fonction publique qui a été retenue en 1982, avec un statut général commun à toutes les fonctions publiques et des statuts spécifiques par grandes catégories d'employeurs publics. Il est exact qu'il y a de réelles différences entre les enseignants et le reste de la fonction publique de l'Etat, que l'on qualifie quelquefois d'« administration administrante » : application plus limitée du principe du pouvoir hiérarchique et, parallèlement, autonomie plus grande dans l'organisation du travail, règles particulières quant à la comptabilisation du temps de travail et quant au régime des congés, régime tout à fait spécifique de contrôle, d'évaluation et de notation... Il faut ajouter à ces données le poids tout particulier du nombre des enseignants au sein de la fonction publique de l'Etat (la moitié de celle-ci) qui entraîne nécessairement, par ce fait même, une certaine façon de regarder les mesures prises à leur égard. Ce poids des enseignants dans la fonction publique de l'Etat entraîne au surplus des conséquences sur l'exercice de la représentativité des agents au sein de la fonction publique de l'Etat et sur le dialogue social dans cette fonction publique.

Faut-il en déduire qu'il y aurait un intérêt à la création d'une fonction publique spécifique aux enseignants ? Ce n'est pas l'avis de la commission. Aucune demande n'a été présentée en ce sens à la commission, et si le sujet a été évoqué lors de la réunion organisée par la commission avec l'ensemble des organisations syndicales pour faire un point d'étape de ses travaux, c'est dans le cadre d'une question révélant bien davantage des réserves à l'égard d'un tel projet qu'un quelconque intérêt. Les enseignants ont toujours été regardés comme partie intégrante de la fonction publique de l'Etat, depuis la création de celle-ci en 1946, et

antérieurement à cette date, les enseignants, c'est-à-dire essentiellement les instituteurs, ont été le fer de lance d'une certaine conception de la fonction publique. Une disjonction avec le reste de la fonction publique, fût-elle limitée, pourrait être perçue comme la volonté de mettre les enseignants à part, et non de reconnaître pleinement leurs spécificités. Il faut relever aussi que l'intégration à la fonction publique de l'Etat n'a pas empêché la prise en compte de ces spécificités. Enfin et surtout, **la question, aujourd'hui, pour la fonction publique n'est pas de créer un nouveau cloisonnement**, toujours plus conséquent qu'on ne l'imagine, mais de faire évoluer l'ensemble de la fonction publique vers plus de souplesse et une meilleure adaptation aux multiples défis qu'elle doit relever. Ceux-ci ont été bien explicités par le Conseil d'Etat dans son rapport 2003 consacré aux « Perspectives pour la fonction publique ». Ils ne sont pas fondamentalement distincts d'un secteur à un autre : défi de l'efficacité et de la performance, défi de l'adaptation de ses règles de gestion aux exigences de la gestion des ressources humaines et défi de la conciliation du droit de la fonction publique avec d'autres branches du droit, comme le droit budgétaire et le droit de la libre circulation en Europe.

De ce point de vue, la commission estime devoir appeler l'attention de l'ensemble des acteurs du système éducatif sur deux orientations d'évolution suggérées par le Conseil d'Etat : la création de cadres de fonction dans une filière enseignante et l'introduction d'élément d'ordre contractuel.

■ Une filière enseignante ?

Première orientation : **faire évoluer la structure d'organisation de la fonction publique d'un système de corps, source de lourdeurs et de corporatisme, à un système de cadres statutaires de fonctions**, dans une approche de filière professionnelle, avec, parmi les filières, une filière formation, commune à l'ensemble des administrations gérant des enseignants.

Cette approche conduirait à mieux distinguer le cadre statutaire général auquel est rattaché l'agent public et l'emploi et les différentes situations de travail qui sont les siennes, selon un principe de notre fonction publique de carrière, toujours proclamé, mais très insuffisamment mis en œuvre. Une telle distinction devrait déboucher sur plus de mobilité et sur une gestion des ressources humaines qui parte des compétences des agents et des besoins du service, et ne se borne pas à des actes administratifs de gestion. La filière enseignante compterait un nombre restreint de cadres statutaires de fonction. Il serait possible de se limiter à deux, pour l'enseignement supérieur et l'enseignement scolaire et correspondant à deux niveaux

de compétences. Chaque enseignant serait titulaire d'un grade déterminant sa rémunération indiciaire et bénéficierait d'une évolution garantie de carrière. Son affectation dépendrait essentiellement des compétences qu'il détient et il pourrait de ce fait prétendre à toute affectation exigeant ce type de compétences au sein de l'éducation nationale, comme ailleurs. Il en résulterait une beaucoup plus grande facilité pour répondre à la multiplicité des besoins et une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle.

Il n'est pas apparu nécessaire à la commission d'aller plus avant dans l'examen de cette évolution, qui a déjà fait l'objet de travaux interministériels et qui appelle seulement des expertises complémentaires.

Si cette solution n'était pas envisagée, la question se poserait d'un regroupement des corps d'enseignants, au moins de l'éducation nationale. L'essentiel des corps d'enseignants de ce ministère comportent la même structure de carrière, mais ils restent cloisonnés et font l'objet d'une gestion propre. Ils vivent chacun leur vie. L'hypothèse de leur regroupement total ou partiel a été souvent évoquée. Les organisations syndicales partisans de cette proposition souhaitent que l'alignement se fasse bien sûr, selon le régime le plus favorable.

Sans rejeter a priori cette perspective, d'autres organisations sont plus méfiantes en estimant que ce pourrait être l'occasion pour les pouvoirs publics de revenir sur certaines spécificités favorables des différents corps. La commission pour sa part partage l'orientation générale retenue par les pouvoirs publics consistant à réduire progressivement la prolifération des corps de fonctionnaires ; ce pourrait être l'occasion d'une mise à plat, au travers d'une négociation, des missions des corps des enseignants et des conditions de leur exercice.

■ Introduire des éléments d'ordre contractuel ?

La deuxième orientation est de plus grande portée encore. Elle consiste à examiner les **possibilités de réintroduire dans le droit de la fonction publique**, et bien sûr chez les enseignants, **des éléments de négociation contractuelle et de contrat**. Une des caractéristiques du droit de la fonction publique réside, comme il a été dit dans la première partie, à propos de la gestion des enseignants, dans sa soustraction au droit commun du travail et au droit du contrat.¹¹⁸

¹¹⁸ On sait qu'il s'agit là du résultat du compromis historique passé en 1945-1946 entre le gouvernement du Général de Gaulle, dont faisait partie Maurice Thorez, secrétaire général du Parti communiste, auquel avait été confié le soin d'élaborer le projet de loi portant statut de la fonction publique, le Conseil d'Etat, et la CGT, principal syndicat de ce secteur. La CGT a accepté d'abandonner son exigence

Cette ignorance du droit de la négociation collective et du contrat n'est pas sans conséquences pour la souplesse de gestion et pour l'adaptation des régimes applicables à la diversité des situations. Ce point a été évoqué à propos des obligations professionnelles des enseignants et de l'organisation du travail des enseignants, ainsi que de leurs relations avec l'établissement. La commission a bien relevé que toutes les questions posées sur le sujet lors des auditions des organisations syndicales sont restées sans écho. Cette absence de réponse doit a priori être interprétée davantage comme une réserve que comme une neutralité.

Il n'en résulte pas selon elle que le sujet doive être purement remisé. Il n'y a aucune incompatibilité entre statut de la fonction publique et instillation dans ce droit d'une dose de négociation. On peut noter que des pays très attachés à un statut de la fonction publique donnent de la place à une partie négociée de ce statut, ainsi la Belgique. Les partenaires sociaux de la Communauté européenne se préoccupent de définir des terrains de négociation dans les divers secteurs de relations sociales, en particulier dans le secteur de l'enseignement. Il serait paradoxal de regarder comme normal que la négociation collective puisse être source de normes applicables aux enseignants dès lors qu'elle émane de l'Union européenne, et que ce ne puisse pas être le cas à l'échelon national. Cette approche contractuelle pourrait également être intéressante dans les relations entre les fonctionnaires publics et leurs autorités de gestion, pour sortir du non-dit s'imposant habituellement. Peut-être pourrait-on espérer par ce biais sortir de la coupure radicale qui sépare le régime de la fonction publique et le droit commun du travail, alors que sur de nombreux points on voit des influences réciproques, sinon même des protections de même importance. Le droit commun du travail n'est plus celui qu'il était du temps des débuts de la III^{ème} République et de la naissance des premiers textes destinés à donner un statut aux agents publics, c'est-à-dire à les protéger contre l'arbitraire et le favoritisme. Il y a certainement lieu de tenir compte de ces évolutions lorsque l'on réfléchit à l'évolution souhaitable du régime d'une catégorie d'agents publics. On ne peut non plus perdre de vue les réflexions de celui qui est l'un de nos plus grands juristes de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, Jean Rivero qui imaginait un avenir fait d'un socle commun de droit du travail applicable à tous les agents et une gamme de statuts pour tenir compte des exigences, notamment déontologiques, des différents métiers.

d'alignement des fonctionnaires sur le droit du travail et le régime des conventions collectives à la condition que le statut des fonctionnaires reconnaisse à ceux-ci la pleine citoyenneté et l'ensemble des droits syndicaux et le droit de grève.

3) Quelles méthodes et quels outils pour repenser la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale

Les enseignants rencontrés par la commission expriment spontanément une demande de reconnaissance plus que des ambitions en matière de carrière. A leurs yeux, "faire la classe" a un sens fort et renvoie à l'exercice de leur métier, mais peu d'entre eux se disent préoccupés de "faire carrière". La notion même de carrière n'a pas bonne presse auprès des enseignants, quand elle n'est pas vécue comme un déni de leur vocation. Cette situation tient aux représentations que les enseignants ont de leur carrière ainsi qu'aux modes de gestion qui ont longtemps prévalu :

- la gestion des carrières est souvent assimilée à ses seuls aspects statutaires et à l'application des textes qui régissent les corps ;
- il existe peu de gestion individualisée : les enseignants ne disposent guère de visibilité sur leurs trajectoires professionnelles, et l'institution n'est pas en mesure aujourd'hui, du fait de leur nombre et des contraintes liées à une gestion "de masse", de leur offrir des promesses de carrière et d'instituer un système d'engagements réciproques ;
- nonobstant des évolutions différenciées (liées aux trois vitesses d'avancement d'échelons et d'accès à la hors classe), les perspectives de carrière restent assez limitées et la progression est relativement linéaire ;
- le primat accordé à la formation initiale et l'insuffisante prise en compte de la formation tout au long de la vie ne contribuent guère à impulser une dynamique de carrière ;
- le dévouement institutionnel des enseignants est un atout essentiel du système éducatif, mais ses principaux revers sont une faible ouverture et une mobilité très limitée, tant fonctionnelle que géographique et tant interne qu'externe.

Des **évolutions s'imposent**, que la pression de différentes contraintes rend plus urgentes : renouvellement démographique accéléré et allongement de la durée de vie au travail, renouvellement des compétences, quête de performance, attentes des enseignants eux-mêmes pour être mieux accompagnés au long de leur carrière.

Les évolutions devront se déployer principalement autour de plusieurs axes : diversification et ouverture des carrières, gestion des cycles de carrière et organisation de parcours de carrière. La mise en œuvre de cette politique exigera un renouvellement des dispositifs de

gestion, notamment dans les domaines de l'évaluation, de l'affectation, de la formation continue, et des rendez-vous de carrière fonctionnels. L'implication des enseignants sera nécessaire, en même temps que la fonction RH devra être étoffée pour irriguer le système jusqu'aux établissements.

a) Les axes d'évolution

Repenser la « dynamique » de la carrière des enseignants, c'est tout d'abord s'interroger sur le rythme de cette carrière. Comment scander les 40 années de vie professionnelle des enseignants avec la même intensité, pour que l'intérêt et la motivation demeurent et qu'ils aient le sentiment d'une vie professionnelle réussie ? Donner de la diversité et de la richesse à leur parcours professionnel est une réponse à ces aspirations légitimes des enseignants. Cela suppose de **diversifier et d'ouvrir les carrières**, de **reconnaître les cycles de carrière** et d'**organiser des parcours professionnels** en différenciant les carrières en fonction des possibilités et des choix des enseignants.

Diversifier et ouvrir les carrières

Les enseignants sont attachés à leur métier et ne demandent pas nécessairement à en changer. Ce qu'ils attendent, sans que ce soit toujours clairement formulé, ce sont des possibilités de diversification, de mobilité, d'ouverture, le plus souvent d'ordre temporaire, mais aussi, le cas échéant, de façon plus définitive.

Les moyens à leur disposition sont en premier lieu ceux de la fonction publique : la mise à disposition, la mise en disponibilité, le détachement. Le problème est de savoir si ces outils sont suffisants, pourquoi ils ne sont pas plus utilisés, et s'il y a lieu d'en rechercher d'autres, pour contribuer plus sûrement à l'ouverture de l'horizon des enseignants et à leur mobilité au fil des années.

1. Rendre plus effective l'utilisation du détachement ou de la disponibilité.

Le détachement constitue l'un des outils juridiques les plus fiables pour favoriser la mobilité. Il doit pouvoir être davantage mis en œuvre à l'éducation nationale :

- Grâce au **dispositif exceptionnel** de l'article 77 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites **qui organise au bénéfice des enseignants un régime de « seconde carrière »** : l'accès à celle-ci s'effectue par la voie du détachement, sur des emplois proposés par d'autres ministères ou par les autres fonctions publiques, pour une période d'un an, avec une possibilité d'intégration facilitée à l'issue de cette première année, sans perte de salaire. Durant l'année de détachement, les enseignants doivent continuer à percevoir une rémunération globale au moins égale à celle perçue dans le corps d'origine. Ce nouveau dispositif est donc dérogatoire au droit commun. En application de l'article 77 de la loi, les enseignants peuvent, en effet, être détachés sur des emplois correspondant à leurs qualifications, *« quelles que soient les règles de recrutement de ces emplois dans les administrations de l'État ou des collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif »*. La dérogation est importante puisqu'elle permet aux enseignants d'être recrutés sur le seul critère de la compétence et du savoir-faire, sauf dans le cas où un corps ne recrute que sur un diplôme particulier. Ce dispositif, malgré quelques récentes mais timides avancées, n'a cependant, comme on l'a déjà dit, guère été exploité pour le moment. Il se heurte à de solides obstacles qui ont été présentés. Il n'est pas question pourtant d'y renoncer.
- Par **l'utilisation offerte pour le détachement dit européen** mis en place en 2002¹¹⁹ dans l'objectif de développer la mobilité des fonctionnaires au sein des États de la Communauté européenne ou des États parties prenantes à l'accord sur l'espace économique européen : cette voie de la mobilité européenne paraît devoir être favorisée et valorisée. On peut songer à des échanges de poste à poste d'un pays à un autre, ou à des mobilités croisées entre fonctions publiques européennes, par exemple dans les sections européennes d'établissements d'enseignement, pour des durées de deux ou trois ans. Bien sûr, la réalisation de telles opérations suppose que le ministère lui-même se charge de leur organisation.
- Par le **recours à cette procédure pour promouvoir des réorientations de carrière entre les premier et second degrés**, particulièrement intéressants pour les enseignants comme pour l'institution et trop peu développés aujourd'hui. Ainsi, les détachements de professeurs des écoles dans le second degré, en particulier en classe de 6^{ième}, pourraient être l'occasion d'évolutions de carrière pour les enseignants tandis qu'ils permettraient à l'institution de limiter le recours régulier à des recrutements extérieurs de personnels non formés, en complément des

¹¹⁹ Décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 modifiant le décret du 16 septembre 1985.

concours. L'intégration à l'issue de deux années d'exercice devrait être possible, comme pour les professeurs de lycée professionnel.

- Plus généralement, par une **gestion du retour de détachement** : une décision de mobilité résulte d'un calcul de risque entre les gains à espérer et les pertes ou les désagréments à subir. Il faut, en particulier, savoir apporter des garanties sur les retours de mobilité, souvent pénibles et mal valorisés. De nombreux enseignants qui ont eu recours à ces dispositifs, en particulier, pour occuper des fonctions temporaires à l'étranger, signalent la difficulté de la réinsertion au retour, sans même parler de l'absence d'un reclassement valorisant leur séjour à l'étranger. Si l'on veut inciter à l'ouverture, il faut commencer par en reconnaître l'intérêt dans la carrière car, aujourd'hui, ces personnels ne sont pas suivis. Ceux qui sont en mobilité extérieure sont répertoriés et comptabilisés : on connaît le nombre d'enseignants détachés ou en disponibilité, mais on ne sait rien de la réalité de leur activité ni des compétences éventuellement acquises. Il y a dès lors lieu, pour que cette politique de mobilité ait des chances de réussir, de disposer d'une meilleure connaissance qualitative des enseignants intéressés, également de concevoir des incitations adaptées, à tout le moins de garantir que cette mobilité ne soit pas pénalisante.

2. Utiliser les leviers offerts par la formation professionnelle

La réforme de la formation professionnelle tout au long de la vie résultant de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et du décret du 15 octobre 2007, met à la disposition des agents publics et des gestionnaires de nouveaux leviers au service de la mobilité.

- **Des périodes de professionnalisation** : d'une durée maximale de six mois, elles comportent une période d'activité et une formation en alternance. Elles sont ouvertes aux fonctionnaires âgés d'au moins 45 ans et totalisant 20 années de service, ainsi qu'à quelques catégories particulières (reconversion, situation de handicap, retour de congé parental ou maternité...). Elles pourraient dynamiser le dispositif « seconde carrière », qui se trouverait ainsi enrichi d'un parcours de formation.
- **Des congés de formation professionnelle** ouverts aux fonctionnaires ayant accompli trois années de services, d'une durée maximale de trois ans sur l'ensemble

de la carrière. Le fonctionnaire en congé perçoit 85 % de son traitement pendant un an, ce qui peut aider à la mobilité et à la réorientation professionnelle.

La question se pose par ailleurs de la *réactivation du congé de mobilité* institué par un décret du 25 septembre 1990 pris en application de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. Il s'agit d'un congé d'une durée d'une année scolaire, ne pouvant être attribué qu'une seule fois dans la carrière, au bénéfice des enseignants qui totalisent dix années de services. Il permet de conserver son traitement à l'exclusion des indemnités. Ce dispositif qui a été utilisé depuis le début des années 1990 jusque vers 1994, a bénéficié de moyens importants. Des crédits ont alors été consacrés au plan national pour financer annuellement jusqu'à 1200 congés dans le 1^{er} degré et autant dans le 2nd degré. Son recours presque exclusif pour préparer des concours, alors qu'il était également destiné à faciliter plus largement toute forme de réorientation professionnelle, explique en partie l'arrêt de la budgétisation du dispositif. Les syndicats enseignants en réclament fortement la réactivation.

En matière de mobilité, le cadre interministériel est le plus pertinent ; il ouvre toujours plus largement le spectre des possibilités. La commission a relevé avec satisfaction que plusieurs chantiers nouveaux en matière de formation et de diversification des parcours professionnels sont ouverts actuellement sous l'égide de la direction générale de l'administration de la fonction publique, avec l'objectif d'offrir de nouveaux outils majeurs d'aide à la mobilité des fonctionnaires. Le ministère de l'éducation nationale doit veiller à être partie prenante active dans ce chantier.

3. Offrir des possibilités de diversification professionnelle

Une part importante des progrès attendus en matière de diversification et d'ouverture des carrières dépend de l'accompagnement efficace des enseignants qui sera assuré par les différents acteurs en charge de leur gestion tout au long de leur vie professionnelle.

Il convient en tout état de cause de distinguer les carrières entièrement dédiées à l'institution des carrières plus ouvertes. Pour les premières, l'enjeu est de lier contenus d'enseignement, élargissement des compétences et aménagements de perspectives de carrière. Dans le second cas, l'objectif est d'offrir, sur la base du volontariat et à ceux qui le souhaitent et en ont les capacités, les possibilités d'une diversification professionnelle. Les textes le permettent ; les possibilités ne sont guère utilisées faute sans doute d'appétence des enseignants, faute aussi d'une information suffisante et d'un accompagnement adapté pour ceux qui désirent cette mobilité.

- La **mobilité fonctionnelle** est la possibilité donnée d'évoluer vers d'autres activités utiles à l'institution. Ce type de mobilité ne suppose pas nécessairement un changement d'affectation, elle peut s'exprimer à travers une prise d'autonomie croissante, un élargissement des compétences de l'enseignant dans l'établissement lui-même au service du projet. Les organisations syndicales sont favorables au développement de ces temps de respiration nouveaux et de second souffle, et en particulier ouvertes aux nouvelles modalités de mobilité fonctionnelle qui pourraient être offertes en interne. Dans cet esprit, il conviendrait de favoriser :
 - les temps d'exercice volontairement partagés entre tous les types d'établissements : du second degré entre eux, entre 1^{er} et 2nd degré, avec un établissement du supérieur ;
 - les services mixtes entre formation initiale des élèves et formation continue des adultes, formation initiale en lycée professionnel et en apprentissage, enseignement aux élèves et à des professeurs à l'IUFM, enseignement en classe et enseignement à distance, etc.
- La **mobilité externe** doit permettre un renouvellement des carrières. Il convient d'inventer, pour les enseignants qui le souhaitent, de nouvelles opportunités de projets professionnels au-delà des frontières institutionnelles. L'enjeu consiste à valoriser les compétences spécifiques des enseignants et à susciter la demande d'employeurs potentiels, en explorant par exemple les débouchés éventuels sur le marché de la formation professionnelle. Cela suppose un dispositif consacré à ces secondes carrières, disposant d'un budget spécifiquement alloué, à l'instar du dispositif mis en place par exemple par le ministère de la Défense. Une autre possibilité serait la **mise en place autour des préfets de région de bourses d'échanges** entre les emplois des trois fonctions publiques. Il conviendra, après évaluation, de réfléchir aux conditions et aux modalités de généralisation des expériences actuellement menées en Champagne-Ardenne et en Lorraine. La difficulté des secondes carrières est en effet autant une question de barrière statutaire que d'échanges d'informations sur les possibilités ouvertes. Organisées au niveau régional, ces bourses ouvriraient des perspectives à toutes les administrations en même temps.
- **Les échanges temporaires** : il conviendrait de mieux organiser les possibilités, pour un enseignant, de bénéficier d'autres expériences professionnelles temporaires, dans et hors de la fonction publique dans des secteurs en lien avec ses compétences. Il paraît vain en la matière de s'en remettre aux simples opportunités de rencontre. Il pourrait être intéressant pour l'administration de développer des partenariats avec des

branches professionnelles pour l'insertion temporaire d'enseignants dans diverses activités d'entreprises de la branche ou d'organismes œuvrant au service de la branche. On peut penser à la Fédération de la Formation Professionnelle qui regroupe les organismes de formation professionnelle privés. De tels échanges doivent être encadrés et l'opération devrait être neutre financièrement pour l'Etat. Pour que cette orientation prospère, une certaine promotion devrait lui être faite par le ministère et l'information devra être relayée en particulier par les services RH des rectorats.

■ La reconnaissance des cycles de carrières

La situation démographique, marquée par une accélération prévisible des départs à la retraite jusqu'en 2012, appelle une politique des âges particulièrement attentive aux différents temps de la carrière. Il convient de développer des réponses adaptées aux différentes étapes de la carrière d'un enseignant.

1. **L'entrée dans le métier** appelle une vigilance particulière et des mesures spécifiques, tant en matière financière que d'avantages ciblés. La question est essentielle aux yeux de la commission qui à plusieurs reprises, dans les différents volets de son rapport, a souligné la nécessité d'évoluer de façon fondamentale tant en matière d'affectation que de formation initiale et de rémunération. Les conditions d'intégration dans l'établissement ainsi que l'accompagnement managérial de la nouvelle recrue par son encadrement de proximité (tuteur pédagogique et chef d'établissement) devront également être développées.
2. **Les tournants de carrière** marquent d'autres points d'inflexion à gérer dans le cursus de l'enseignant. Un premier tournant de carrière se situe quinze/vingt ans après l'entrée dans le métier. Vers 35-40 ans, les enseignants peuvent en effet se prévaloir d'une certaine expérience qu'ils souhaitent légitimement valoriser, développer et faire fructifier. Pour intacte que soit leur motivation, ils sont demandeurs d'ouvertures, de perspectives, de renouvellement et même, pour certains, d'une "pause". Dans un métier très féminisé, c'est également souvent autour des 45-50 ans, quand les enfants ont grandi et accèdent à l'enseignement supérieur, quittent la maison, que les femmes « s'autorisent » et sont désireuses d'une bifurcation professionnelle qui les conduise à envisager de prendre des responsabilités, en ayant recours à la formation continue. C'est dans ces phases délicates du cycle de carrière que s'infléchissent les termes du « contrat

psychologique »¹²⁰. A ces moments de leur carrière, ces enseignants souhaitent manifestement faire évoluer leur destinée professionnelle, ils désirent légitimement faire valoir leur expérience pour certains en-dehors de l'institution et pour une majorité, en son sein. Face à cette demande, le système ne leur ouvre guère de possibilités de pratiquer, par exemple, un bilan de compétences (dont d'ailleurs ils ignorent le plus souvent l'existence). Ces enseignants soulignent également qu'il n'y pas d'aide à la reconversion pour ceux qui le souhaitent, qu'il n'y a pas non plus de reconnaissance de l'expérience acquise (en matière de formation par exemple). C'est à ce moment que doit avoir lieu **un rendez-vous de carrière fonctionnel**. L'objectif de ces rendez-vous de carrière fonctionnels est de **donner aux enseignants l'occasion de faire le point**. La mise en place d'un entretien de formation annuel, l'entretien de carrière pour chaque agent ayant effectué cinq ans de services et le bilan de carrière pour ceux qui en ont effectué quinze font également partie des nouvelles mesures inscrites par la loi de modernisation de la fonction publique. Plus systématiquement, des rendez-vous de carrière (diagnostic-conseil plus léger centrée sur les points forts / les points faibles, les perspectives et les orientations de carrière) pourraient être menés, par exemple tous les dix ans, dans le cadre d'un conseil de carrière assuré conjointement par l'inspection et le service R.H. compétent du rectorat. Ce dispositif traduirait la volonté d'impliquer plus largement l'enseignant dans la gestion de sa carrière. Ces rendez-vous de carrière auraient l'intérêt de surcroît d'affiner la GPEC, de renseigner l'élaboration du plan de formation, de faciliter la gestion des carrières et la mobilité professionnelle. Ils devraient déboucher sur un véritable contrat de développement professionnel engageant conjointement le cadre et l'institution. Quant aux bilans de compétence, ils offrent la possibilité d'un diagnostic plus approfondi débouchant sur l'analyse des compétences, des motivations et sur la définition d'un projet professionnel. Ce bilan pourrait être proposé aux enseignants qui souhaitent une reconversion professionnelle. Des procédures internes de reconversion, fondées sur ces dispositifs nouveaux, pourraient dans ce cadre être mises en place. Elles combineraient ce bilan de compétences avec des actions de formation validées par l'université, soit par validation des acquis de l'expérience, soit par crédits du LMD, soit en reconnaissance des acquis de l'expérience. **Tous les enseignants devraient avoir droit, une fois dans leur carrière, à un bilan de compétence**. Les possibilités ouvertes par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 de « *périodes de professionnalisation* » évoquées plus haut sont particulièrement intéressantes

¹²⁰ C'est-à-dire, les attentes réciproques et implicites entre les enseignants et leur institution.

puisqu'elles ont pour objet de « prévenir les risques d'inadaptation des fonctionnaires à l'évolution des méthodes et des techniques et de favoriser leur accès à des emplois exigeant des compétences nouvelles ou correspondant à des qualifications différentes ». L'éducation nationale devrait s'appuyer fortement sur ce nouvel dispositif.

3. Les fins de carrière représentent également une phase cruciale, particulièrement dans le contexte de vieillissement de la population enseignante. Des propositions peuvent être faites pour l'aménagement du service des seniors, visant un redéploiement partiel de leurs services vers les tâches dédiées par exemple au mentorat de jeunes collègues, au conseil et à l'orientation des élèves dans les établissements conjointement avec les professionnels de l'orientation ; au conseil pédagogique de discipline, aux côtés des inspecteurs pédagogiques régionaux ou des inspecteurs de l'éducation nationale, ou encore à la coordination de projets pédagogiques. Plus largement, l'enjeu consiste à mettre en œuvre une **gestion dynamique des fins de carrière**, bénéfique aux intéressés mais aussi à l'institution, en valorisant l'expérience acquise par les enseignants, en assurant le maintien et le développement de leurs compétences et en leur offrant de nouvelles perspectives professionnelles au-delà de 50 ans. Au Royaume-Uni, par exemple, les enseignants expérimentés se voient proposer, après quinze à vingt ans de carrière, la possibilité d'exercer d'autres fonctions dans les établissements, par exemple des fonctions de coordination pédagogique (chefs de département). Il est essentiel, en France aussi, dans le cadre **d'un plan national concerté en faveur de l'emploi des seniors**, de faire en sorte de favoriser la mobilisation d'enseignants chevronnés dans le système éducatif.

Les syndicats enseignants réclament pour leur part le rétablissement du congé de fin d'activité (CFA) qui a existé jusqu'en 2007 et le rétablissement de la cessation progressive d'activité (CPA) dans les conditions antérieures à la loi portant réforme des retraites de 2003¹²¹. Les deux dispositifs ont, en effet, été assez largement modifiés par la loi. La CPA¹²², qui permet toujours d'introduire une progressivité dans la cessation des fonctions, ne propose plus, soulignent les syndicats, de conditions aussi favorables puisqu'il n'est plus accessible dès 55 ans (57 ans au lieu de 55 depuis la réforme des retraites de 2003) et qu'il est moins rémunéré. Quant au

¹²¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

¹²² Modifiée par l'article 73 de la loi d'août 2003 portant réforme des retraites.

CFA¹²³ qui permettait aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de l'État de partir plus tôt en retraite, la loi de finances pour 2003 a prévu de le supprimer progressivement et il y a été définitivement mis fin à compter du 1er janvier 2007. Pour les représentations syndicales, la disparition du CFA et la réforme profonde de la CPA commenceraient ainsi à affecter lourdement les fins de carrière enseignantes et ne permettraient plus la véritable transition entre activité et retraite que les enseignants avaient obtenue quelques années plus tôt. Il ne leur resterait aujourd'hui d'autre alternative que le recours au temps partiel : les syndicats soulignent d'ailleurs qu'en 2004, moins de 57 % des certifiés radiés des cadres à partir de 60 ans travaillaient à temps complet (étude du SNES à partir des données exhaustives du service des pensions du ministère de l'éducation nationale). *Ce type de mesure ne peut pas être considéré que du point de vue des enseignants. S'il s'agissait de « dégager des cadres », elle est efficace, mais à un coût certain.* Il s'agit là, en tout état de cause, d'une mesure à caractère transversal qui ne peut donc pas être considérée du seul point de vue des enseignants.

Enfin, l'aménagement des fins de carrière se trouverait facilité par la mise en place de mécanismes d'épargne temps constitués par capitalisation d'heures supplémentaires effectuées ou de primes réglementaires non versées.

4. **Des temps de respiration à institutionnaliser.** Gérer une carrière dans la durée, c'est aussi prévoir des pauses, des "respirations", nécessaires à l'enseignant à la fois pour se former et s'ouvrir à la société. Il est essentiel que l'enseignant conserve un lien avec la recherche universitaire, dans sa discipline dans les sciences humaines et sociales ; éventuellement qu'il se forme à de nouvelles techniques ou qu'il s'enrichisse de nouvelles expertises. Dans le même sens, il faut prévoir d'institutionnaliser également les temps d'ouverture vers l'extérieur (dans des laboratoires de recherche, des entreprises, les institutions européennes par exemple...). **L'institutionnalisation de ces "pauses", par exemple tous les dix ans**, pourrait avoir des retombées positives tant pour le bénéficiaire que pour l'institution et permettre de stimuler la créativité, individuelle et collective. De surcroît, cette possibilité pourrait témoigner du souci d'ouverture manifesté par certains enseignants et souhaité également par les élèves et leurs parents.

¹²³ Le CFA, créé par loi du 16 décembre 1996, a été modifié par l'article 132 de la loi du 30 décembre 2002

Organiser des parcours professionnels en différenciant les carrières en fonction des possibilités et des choix des enseignants.

La reconnaissance de trajectoires individuelles constitue un véritable défi dans un univers davantage habitué à une gestion de masse et attaché à l'uniformité de ses modes de gestion. La notion de projet professionnel doit donc occuper une place centrale. L'objectif est moins en effet de déterminer des "plans" de carrière que de **promouvoir des parcours professionnels dynamiques**. Cette notion implique une démarche volontariste, tant de la part de l'enseignant que de ses gestionnaires. Sur la base du volontariat, et en fonction d'un système d'évaluation rénové, pourrait être mise en œuvre une politique de différenciation des carrières. La commission en présente l'articulation tout en sachant qu'il pourra lui être reproché d'être bien au-delà des réalités présentes ; mais elle a pensé cette approche susceptible d'effets opérationnels.

- 1. Des carrières négociées** avec l'institution. Cette option, qui est sans nul doute celle qui rompt le plus avec la culture des enseignants, reposerait uniquement sur la base du volontariat. Elle serait proposée à des enseignants dont la qualité professionnelle est attestée et qui souhaitent s'engager dans un parcours de mobilité et d'évolution professionnelle conçu "sur mesure". Ils acceptent alors des contraintes particulières mais ont des contreparties et des garanties (par exemple, un enseignant expérimenté qui est volontaire pour mettre son expérience au service d'un projet pédagogique dans une ZEP mais souhaite à l'issue trouver un « bon poste » ou une promotion). Dans cette situation le professeur et l'institution devraient s'engager par contrat.
- 2. Des carrières conseillées**, moins exigeantes en termes de mobilité et de changement professionnels pour l'individu et de contreparties pour l'institution. Elles pourraient concerner ceux dont l'inspecteur a repéré l'appétence ou l'implication dans certains domaines. En matière de formation interne, par exemple, des moments de la carrière consacrés par certains enseignants à la formation de leurs collègues pourraient ainsi être institutionnalisés, formellement reconnus, attestés et valorisés.
- 3. Des carrières plus classiques avec un avancement à l'ancienneté.**

b) Le renouvellement des dispositifs de gestion

Le ministère n'est pas démunie en matière d'outils de gestion. La « boîte à outils » s'enrichit avec l'appui de la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP). En réalité, c'est surtout l'articulation de ces outils qui fait défaut (la liaison formation continue / carrière par exemple, ou encore, les synergies entre formation initiale et formation continue) or on sait aujourd'hui que **l'efficacité des mesures de gestion dépend moins de chaque mesure considérée isolément que de la cohérence des instruments de gestion.**

Outre la mise au point de nouveaux outils adaptés, il convient donc surtout de repenser la cohérence entre les outils existants pour en augmenter la portée. La commission a retenu principalement **quatre leviers : l'évaluation, la formation continue, l'affectation, et le suivi et l'accompagnement** des enseignants en difficulté. Le plus important néanmoins ne réside pas tant dans le déploiement de ces nouveaux outils que dans la possibilité de les rendre opérationnels.

L'évaluation

La question de l'évaluation est d'autant plus complexe à aborder que, dans le système actuel, le terme est employé pour qualifier de façon indifférenciée des pratiques ayant un objet et des finalités très divers. Les interlocuteurs entendus par la commission l'ont d'ailleurs indifféremment utilisé pour aborder les questions de l'évaluation de la qualité professionnelle d'un enseignant, de la notation qui lui est étroitement liée, et, très vite, de la procédure d'avancement qui en dépend très directement. Quelquefois encore, le terme renvoie à l'évaluation des pratiques pédagogiques d'une équipe.

C'est d'ailleurs cette imbrication d'objet et de finalités divers qui a été dénoncée par la plupart des interlocuteurs comme la source des difficultés et des dysfonctionnements qui affectent le dispositif général d'évaluation.

Dans les propositions formulées, une ligne de clivage partage globalement les différents interlocuteurs. Quelques-uns, minoritaires, se déclarent opposés au principe même de la notation et à toute forme de différenciation. La grande majorité des autres, tout en préservant le principe d'une notation individuelle, propose d'autres modes d'évaluation des compétences jugées plus utiles (effectuées selon une périodicité plus raisonnable, sur la base d'un entretien professionnel ou d'un dossier, plus collectives...) et d'autres modalités de différenciation et d'avancement (rôle élargi du chef d'établissement aux côtés ou en remplacement de l'inspecteur).

Les propositions sur cette question essentielle ont été particulièrement nombreuses. Elles paraissent pouvoir être regroupées autour de quatre grandes hypothèses :

1. **Renoncer à la différenciation dans l'avancement et supprimer la notation** qui la conditionne, jugée infantilisante et arbitraire, pour ne la remplacer par aucun autre système d'évaluation. Ce choix, s'il n'était pas accompagné d'une autre modalité destinée à différencier les carrières, conduirait inévitablement à un rythme d'avancement unique pour tous, d'ailleurs expressément revendiqué par certaines organisations syndicales. La commission a déjà indiqué qu'elle n'était pas favorable à cette proposition.
2. **Trouver un autre mode de différenciation qu'une note chiffrée ou faire au moins l'économie d'une note annuelle** : « *Je supprimerais la notation. C'est du temps perdu. En revanche, il faut, tous les 10 ans, des évaluations approfondies* », a expliqué Antoine Prost à la Commission. Il pourrait être envisagé de **remplacer la note chiffrée par un entretien professionnel** ou un entretien approfondi tous les 3 ans ou 4 ans, organisé entre l'inspecteur, le chef d'établissement et le professeur, sur la base d'un rapport d'activité¹²⁴ ou encore d'un dossier. Ce dispositif n'aurait de sens, il convient de le souligner, que s'il est mis en place parallèlement un dispositif permettant de déterminer sans notation la liste des bénéficiaires des différentes formes d'avancement accéléré ou de promotion. Si cette liste n'est pas le résultat de la notation, elle ne peut provenir que d'une proposition de l'autorité administrative, avant d'être soumise à l'examen de la commission administrative paritaire. Il resterait alors à déterminer si cette autorité doit être le recteur, autorité relativement éloignée de la réalité des enseignants, ou le chef d'établissement pour le secondaire et l'inspecteur de l'éducation nationale pour le primaire ; ces dernières « autorités » sont plus proches du terrain, mais la diversité des disciplines dans le secondaire rend difficile la détermination d'une liste de bénéficiaires dans des conditions satisfaisantes d'impartialité et de comparaison des mérites. On pourrait aussi **faire l'économie de la notation au moins certaines années** en fixant directement à intervalle régulier, par exemple au moment d'entretiens approfondis ou de bilans de compétences, la vitesse d'avancement de chaque enseignant, sans passer par l'intermédiaire d'une note. On aurait ainsi les mêmes proportions au sein d'une académie, en préservant les trois rythmes actuels et en fixant des quotas. En gardant ces proportions, les évaluateurs pourraient proposer un rythme d'avancement sans passer par la note. Des expériences de ce type ont

¹²⁴ Comme le proposait le rapport de Jean-Marc Monteil en 1999.

déjà eu lieu¹²⁵ : dans l'académie de Nantes, en éducation physique et sportive, les inspecteurs ont ainsi établi un cycle de six ans : l'année 1, l'enseignant est soumis à une inspection individuelle et est noté ; en année 3 la note est réévaluée ou non, sans inspection, à partir d'un rapport d'activité pédagogique du professeur ; et l'année 6, une nouvelle inspection est programmée et l'enseignant est à nouveau noté.

- 3. Rénover profondément le système de notation.** Il pourrait être envisagé d'évoluer vers des formes d'évaluation plus collectives, sans pour autant supprimer la notation individuelle. L'ensemble des rapports d'experts qui ont compté ces dix dernières années vont en ce sens¹²⁶. Cela se pratique déjà de façon embryonnaire et ponctuelle dans certaines académies : **l'inspecteur visite le même jour plusieurs ou tous les enseignants d'une même discipline**, note chacun individuellement, mais organise parallèlement un moment de rencontre commune autour de l'enseignement de la discipline dans l'établissement. **L'auto-évaluation par les enseignants pourrait également être développée** en s'appuyant sur la pratique du compte rendu d'activités à présenter et à discuter devant les pairs et les collègues, à condition toutefois de former les enseignants à cette pratique et de leur donner les outils nécessaires. Elle devrait être conçue comme un outil d'amélioration des pratiques pédagogiques. A l'étranger, la commission a retenu de l'expérience finlandaise l'intérêt de conduire **des évaluations collectives de la performance**, sur la base d'un diagnostic élaboré à partir des résultats de l'établissement, c'est-à-dire des acquis et des progrès des élèves. L'évaluation fonctionne alors comme une pratique collective, partagée et mobilisatrice. A l'initiative du chef d'établissement, elle associe les enseignants, l'ensemble de l'équipe pédagogique mais également les partenaires de l'établissement. Son rythme est à concevoir en fonction du calendrier propre au projet d'établissement. L'évaluation est alors envisagée comme un processus au service de la dynamique du projet d'établissement et propre à responsabiliser les équipes enseignantes. Une prise en compte plus grande de la perception de l'enseignement dispensé dans les établissements et de ses résultats par les élèves eux-mêmes et par les usagers pourrait être imaginée dans ce cadre, ainsi que le préconise la commission pour la libération de la croissance française¹²⁷. Une autre proposition radicale serait

¹²⁵ Signalé par le Doyen de l'Inspection générale devant les membres de la Commission.

¹²⁶ Le rapport de Jean-Marc Monteil, de la Commission « Thélot », l'avis du HCÉE à la suite du rapport Chassard Jeanbrau, le rapport de Xavier Darcos.

¹²⁷ Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, dite commission Attali, Chapitre 1, AU COMMENCEMENT, LE SAVOIR, UNE EDUCATION QUI FORME DES GENERATIONS CREATIVES ET CONFIANCES

celle de **l'organisation d'audits collectifs réalisés par des organismes indépendants**, renvoyant au modèle britannique de l'OFSTED, portant à la fois sur les résultats des écoles et des établissements et sur les enseignants.

- 4. Développer la pratique de regards croisés des inspecteurs et des chefs d'établissement dans le processus d'évaluation.** Le rapport « Joxe » en 1972 proposait de **confier l'évaluation des enseignants aux chefs d'établissement**. Il allait très loin dans cette proposition puisqu'il envisageait de la leur confier totalement : *« Il faut donc rendre aux chefs d'établissement la responsabilité de proposer aux autorités académiques la note individuelle de chaque professeur. Une péréquation aurait lieu par les soins du Recteur et les promotions se feraient au niveau académique. La notation par l'Inspection générale subsisterait en appel, ainsi qu'en matière de promotion de grade ou d'inscription sur un tableau d'aptitude à des fonctions administratives et pour l'affectation dans les classes préparatoires aux grandes écoles. »* Le rapport ne cachait pas, au demeurant, les difficultés de mise en œuvre d'une telle proposition, notamment la résistance du corps enseignant et l'état d'impréparation des personnels de direction, mais il en faisait néanmoins le maillon essentiel d'une transformation possible de la fonction enseignante dans le second degré. Moins radical est le souhait de **voir se développer un double regard sur le travail des enseignants** et une **implication plus forte du chef d'établissement aux côtés des inspecteurs**. Si l'on veut que l'évaluation individuelle des enseignants s'inscrive dans le contexte de l'établissement, de ses élèves, de son contrat et de ses moyens, elle ne peut pas se limiter, on l'a dit, à l'observation des compétences disciplinaires et didactiques. Elle doit permettre d'observer toutes les activités menées par l'enseignant et, autant que possible, les progrès des élèves. Qui mieux que le chef d'établissement peut apporter ce regard global en complément de l'observation disciplinaire. Les inspecteurs sont d'ailleurs de plus en plus ouverts eux-mêmes à un travail conjoint. Il pourrait être envisageable en ce sens, comme l'on proposé certains interlocuteurs, de confier toute l'évaluation « ordinaire » aux chefs d'établissement et de réserver aux corps d'inspection des évaluations plus ciblées : débuts de carrière, rendez-vous de carrière au moment des promotions, enseignants rencontrant des difficultés particulières. Dans tous les cas de figure, il faudrait doter les chefs d'établissements lors de leur formation initiale et par le biais de la formation continue de connaissances et de compétences nouvelles en matière d'évaluation. Il serait également souhaitable de mettre en place de dispositifs de régulation inter-établissements de ces pratiques à l'échelle des bassins et des districts.

La commission s'est montrée particulièrement sensible à la dernière hypothèse, d'un regard croisé de l'inspection et du chef d'établissement. Il lui semble en effet, d'une part, que si l'on veut pouvoir conserver une logique de différenciation des enseignants, il n'existe pas d'autre solution plus satisfaisante que de préserver le principe de la notation. Il lui apparaît, d'autre part, que si l'on garde le principe d'une notation individuelle, la note ne peut, comme c'est le cas dans toutes les organisations publiques, qu'être confiée à l'autorité administrative de proximité, c'est-à-dire l'inspecteur de l'éducation nationale dans le premier degré et, dans le second degré, le chef d'établissement, avec une intervention approfondie des corps d'inspection à certaines étapes de la carrière et pour une appréciation plus ciblée de la pédagogie mise en œuvre.

Dans le premier degré, la pratique consistant à faire noter les professeurs des écoles par le directeur de l'école, qui d'ailleurs n'excluait pas l'inspecteur, a existé dans l'enseignement primaire au XIX^e siècle et a été abandonnée. Si des évolutions doivent intervenir dans le second degré, elles pourraient servir de guide à des évolutions dans le premier degré. Mais il faut aussi et surtout, dans le premier degré, dans le cadre d'établissements scolaires. Mais il faut dès à présent limiter les dérives du système de notation : l'hétérogénéité de plus en plus grande sur le territoire des délais d'inspection et du rôle de conseil, et surtout la prégnance excessive de l'ancienneté dans le système de notation.

On rappellera par ailleurs que la détection et une prise en charge plus performante des enseignants manifestement incompetents dans le face à face avec les élèves par l'autorité de proximité, les corps d'inspection et les services de ressources humaines du rectorat représentent également un élément important pour donner une légitimité nouvelle aux pratiques d'évaluation.

La formation continue

L'entretien et la valorisation de l'expertise professionnelle sont jugés par tous indispensables. Pourtant, le recours à la formation continue demande à être optimisé. Il est en effet encore trop rarement appréhendé comme un élément de gestion des carrières permettant de préserver et d'améliorer le capital humain que représentent les enseignants. Il ne participe pas, en conséquence, dans toute la mesure qui devrait lui revenir, à l'amélioration de la performance du système éducatif, alors que cette performance repose sur la qualité de la ressource enseignante. La formation continue est aujourd'hui insuffisamment pilotée dans ses objectifs, à la fois parce qu'elle est parfois conçue comme un simple outil administratif servant à décliner de nouvelles réformes et de nouveaux dispositifs, parce qu'elle repose

souvent sur une politique d'offre trop disparate de la part des formateurs, et parce qu'elle répond à des demandes individuelles qui ne sont pas toujours pertinentes dans une perspective d'amélioration professionnelle. La commission relève notamment que les jeunes enseignants n'accèdent que difficilement aux stages qu'ils demandent au profit d'enseignants plus mûrs dont les motivations paraissent parfois plus individuelles.

Plusieurs suggestions peuvent être faites pour en améliorer le fonctionnement :

- 1. Définir des programmes adaptés et ciblés pour faire de la formation un véritable accompagnement des projets d'établissement.** Il paraît indispensable de sortir de plans de formations décidés au niveau de l'académie (PFA) reposant excessivement sur l'offre pour se diriger vers des actions adaptées à la demande des établissements. Pour être efficace, la **formation professionnelle doit être une responsabilité partagée** permettant de co-construire des plans de formation avec les chefs d'établissement et les enseignants répondant à des **besoins identifiés** et des **objectifs précis**. Ainsi, la commission est sensible à l'idée de développement de véritables projets de formation d'établissement. Il existe certes actuellement la possibilité de formations sur site dans le cadre du plan de formation de l'académie mais ces formations déconcentrées au niveau de l'établissement sont plutôt vues comme une obligation supplémentaire. Par ailleurs, le chef d'établissement reste dépendant de l'offre de formation proposée par les services de l'académie. La question se pose dès lors **d'instituer pour l'accompagnement des projets de formation d'établissement, une véritable maîtrise d'ouvrage locale** de la formation. La commission y est pour sa part favorable. La mise au point de ce plan de formation local peut d'ailleurs constituer un levier pour la reconnaissance de l'implication de certains enseignants. Ces formations taillées sur mesure pour l'établissement seraient complémentaires de celles relevant de l'aspiration légitime de l'enseignant d'entretenir et d'actualiser ses compétences dans sa discipline, de développer ses connaissances en sciences humaines et sociales, ou de se perfectionner sur certains outils pédagogiques, ce qui relève alors plus de la politique de l'académie ou du ministère que du projet de l'établissement.
- 2. Organiser des moments d'enrichissement du métier** d'un enseignant, par l'association des professeurs à des équipes de recherche menant des travaux dans leur discipline ou des recherches en éducation. Cette piste pourrait être intéressante, sous réserve de contractualiser l'usage de cet outil d'enrichissement du métier d'un enseignant entre les équipes de recherche, les Rectorats ou Inspections d'Académie et les enseignants en formation et d'assurer un suivi des

retombées de ces formations sur le travail des enseignants dans les classes et les établissements.

3. **Choisir les opérateurs pour leur capacité à répondre aux besoins exprimés.** Il ne convient pas de donner un monopole de formation continue à un quelconque opérateur mais de le choisir en fonction des objectifs fixés et des besoins à satisfaire. Il faut faire appel aux corps d'inspection, aux structures universitaires (IUFM, universités, centres de recherche), mais aussi aux structures des autres ministères, aux branches professionnelles ou aux organismes privés de formation.
4. **Appréhender la formation comme un des accélérateurs du déroulement de carrière. Les premières années de prise de fonction, la formation continue doit être renforcée.** Les premières années de prise de fonction sont cruciales et c'est là que les jeunes enseignants perdent pied. **La mise à jour dans les disciplines doit être développée.** Les connaissances évoluent vite et il n'y a pas de honte pour un enseignant d'avoir à les actualiser régulièrement. Il conviendrait **d'instaurer un portefeuille de compétences** qui permette à chaque enseignant de **capitaliser la formation acquise**. Ce portefeuille devrait suivre l'enseignant pendant toute sa carrière. Il permettra à l'inspecteur de vérifier quelles formations ont été suivies et à l'enseignant de pouvoir s'en prévaloir dans le déroulement de sa carrière. Ainsi, la formation continue pourrait être valorisée par le biais des dispositifs de validation ou de reconnaissance des acquis de l'expérience (VAE ou RAEP) afin de permettre les inscriptions aux concours ou changer de corps.
5. **Inciter les enseignants à utiliser leur droit individuel à la formation (DIF)**, vingt heures par an cumulables sur 6 ans (soit 120h), qui permet d'accéder à des formations de toutes natures et dans tous les domaines, avec l'accord de sa hiérarchie.
6. **La formation professionnelle continue pourrait devenir obligatoire selon deux volets :**
 - constituer une obligation pour les agents à certains moments de la carrière qu'il conviendrait de définir ;
 - être imposée aux enseignants par l'autorité administrative, inspecteur ou chef d'établissement, dès lors qu'une évaluation approfondie a fait apparaître des lacunes importantes en termes de connaissances ou de compétences.

On songe, par exemple, à la possibilité pour un inspecteur de l'éducation nationale de faire compléter la formation en sciences de certains professeurs des écoles issus de formation littéraire.

Cette obligation existe dans le droit du travail : un salarié a, en vertu du pouvoir de direction de l'employeur, l'obligation de suivre les formations décidées par l'employeur dans le cadre du plan de formation ; cette obligation relève de l'obligation générale de se conformer aux instructions de la hiérarchie. Elle est le corollaire de celle faite à l'employeur d'assurer l'adaptation de ses salariés au poste de travail et de veiller à maintenir et développer ses compétences.

L'affectation des enseignants

L'éducation nationale est confrontée, dans l'affectation de ses agents, lors de leur entrée en fonction ou à l'occasion du mouvement de mutation, à un défi considérable. Elle doit mieux utiliser sa ressource humaine et mieux répondre aux besoins des écoles et des établissements, en particulier en cessant d'affecter par défaut les néo-titulaires dans les postes difficiles, et elle doit dans le même temps laisser sa part au jeu du barème pour satisfaire aux vœux des agents.

Les propositions qui ont été formulées devant la commission, notamment par les organisations syndicales, ont pour l'essentiel consisté à renforcer l'attractivité des postes difficiles. Dans le courrier reçu, on trouve également la suggestion d'avoir recours à des mesures contraignantes. La commission a estimé pour sa part qu'il convenait déjà d'avoir une politique plus ferme en ce qui concerne l'affectation des nouveaux titulaires et qu'il fallait par-dessus tout une politique d'une toute autre ampleur d'affectation en fonction des compétences et des besoins.

La voie du recours à des mesures contraignantes n'est a priori pas iconoclaste pour assurer le bon fonctionnement d'un service public. La caractéristique d'un tel service tient en ce que la puissance publique y dispose de prérogatives de puissance publique pour assurer l'intérêt général. L'article 60 du statut des fonctionnaires prévoit d'ailleurs que les mutations se font prioritairement en fonction des besoins du service. Il pourrait dès lors être envisagé, sans aller jusqu'à des affectations purement autoritaires, de recourir à d'autres contraintes, telles que l'obligation pour tout enseignant de consacrer au moins deux à trois ans à l'enseignement dans une zone difficile et on pourrait faire du respect de cette obligation une condition nécessaire pour accéder à la hors classe. Mais il apparaît que ces mesures

seraient vite perçues comme « *vexatoires* » ou comme « *la part du feu* » dans une carrière. Elles ne favoriseraient pas nécessairement l'implication et l'investissement qui s'imposent. Il conviendrait de prendre la même mesure pour les autres corps de l'état : des professeurs expérimentés donc, mais aussi des policiers aguerris, des magistrats connaissant les arcanes du métier, des personnels des services sociaux en ayant vu d'autres, etc.

Il ne faut toutefois pas écarter l'hypothèse d'une plus grande exigence, dans certains cas, en matière de mutation. La règle, à l'Education nationale, est de ne jamais s'opposer à une demande de mutation. On peut se demander si, dans certaines situations, les autorités compétentes ne devraient pas renoncer à pareil automatisme pour éviter de créer des vacances momentanément très difficiles à pourvoir. L'autorité publique pourrait également être plus vigilante pour faire couvrir certaines obligations de service comme le remplacement.

Plus consensuelle est la solution de **renforcer l'attractivité des postes difficiles**. Ceux-ci bénéficient d'avantages en termes de priorité de mutation, de primes et d'aménagement des conditions de travail. Il est par ailleurs régulièrement conseillé aux recteurs de privilégier les enseignants en cause, dans les promotions, à égalité de mérite, ce qui revient à les promouvoir plus tôt dans la carrière ; la rigidité des mécanismes de promotion ne permet que marginalement de répondre à ce vœu. Ces différentes dispositions, quand elles sont combinées, peuvent avoir un impact, mais elles ne vont pas au-delà d'une certaine fidélisation dans leur poste d'affectation des néo-titulaires ; et encore, dès que le bénéfice des avantages, notamment de mutation, peut être obtenu, il est quasi immédiatement pris.

Pour renforcer cette politique d'attractivité deux sortes de propositions ont été présentées devant la commission :

- les organisations syndicales se situent dans la ligne de ce qui a été fait jusqu'à maintenant et proposent essentiellement d'accroître le dispositif, en particulier pour ce qui est des conditions de travail : allègement des charges de service, moyens matériels supplémentaires, amélioration de l'environnement de travail... Elles suggèrent également une politique en matière de logement. Quel que soit l'intérêt de ces propositions, la commission estime qu'elles ne sont pas suffisantes par elles-mêmes pour changer la donne ;
- certains experts préconisent de jouer plus pleinement la carte financière et d'offrir aux enseignants qui acceptent d'enseigner en zone difficile une prime susceptible d'entraîner la décision, de l'ordre de 50 % du traitement. L'ensemble de l'institution

scolaire est foncièrement hostile à cette formule, pour de multiples raisons : son coût, car son bénéfice devrait être étendu à l'ensemble des enseignants en zone difficile et non seulement aux nouveaux arrivants volontaires, sauf à créer des inégalités de traitements difficiles à justifier ; son efficacité qualitative incertaine, car il n'est pas sûr que les enseignants intéressés présenteraient le meilleur profil, ce à quoi il peut-être répondu qu'ils appartiendrait aux gestionnaires de faire le tri ; la motivation douteuse dont elle serait porteuse, l'attrait du gain n'étant pas une garantie d'implication au service des élèves en difficultés. La commission estime qu'il n'est pas indispensable d'en venir à cette mesure qui comporte des ambiguïtés : si l'on entend vraiment remédier aux inconvénients du régime actuel d'affectation, une nouvelle politique de gestion des ressources humaines s'impose mais il y a d'autres voies et moyens que l'attrait financier pour mener cette politique.

La commission préconise en ce sens **deux voies complémentaires** :

1. La première, évoquée à propos du recrutement et de la formation, consiste à **mieux gérer l'affectation des néo-titulaires** : par exemple en exigeant que chaque année soient déterminés les postes dans lesquels les néo-titulaires peuvent être affectés, dans des établissements ou écoles où, de l'encadrement aux conditions d'exercice, le jeune enseignant sera dans une situation convenable de premier exercice. Cette politique sera plus aisée à mettre en œuvre quand sera intervenue la réforme des modalités d'affectation des stagiaires consistant à mieux les répartir dès leur année de stage, sitôt après le concours : l'établissement où s'effectuera le stage en alternance deviendra celui de la première affectation. On pourrait aussi fixer un taux maximum de néo-entrants pour un établissement ou une école. De telles mesures, très contraignantes, ne sont concevables que si une politique active est par ailleurs conduite pour mobiliser les enseignants volontaires et les faire venir en zone difficile.
2. La deuxième voie consiste précisément à **mettre en place une telle politique**. Pour aboutir, cette politique devra avoir une autre ampleur que celle qui est menée actuellement. La commission s'est bornée à en poser ici les principaux jalons :
 - **constitution** au sein des rectorats et des inspections d'académie **d'équipes légères et hautement professionnelles dédiées à une gestion qualitative des affectations des agents**, avec priorité aux établissements situés en zones difficiles ;

- organisation d'un **repérage systématique des enseignants intéressés** par le fait de servir, pendant un temps, en zone difficile. La commission a rencontré, à plusieurs reprises, à l'occasion de ses déplacements, de tels enseignants et elle est convaincue qu'ils sont nombreux. Ce serait la tâche à la fois des inspections et des chefs d'établissements ou directeur d'écoles de procéder à ces repérages ;
- utilisation par les établissements et par les écoles de leur marge de manœuvre pour **offrir des conditions de travail intéressantes** ; sur ce point, les préconisations des organisations syndicales méritent une particulière attention ;
- **plus grande personnalisation des mesures d'accompagnement et d'attractivité**. L'impact des mesures actuelles est très limité par leur caractère impersonnel. Si l'on entend pouvoir mobiliser des enseignants tentés par une expérience en zone difficile, il paraît indispensable qu'un échange plus personnalisé soit établi, qui explicite ce qui est attendu d'eux et ce qu'ils peuvent attendre en contrepartie. On peut penser à une sorte de contrat qui préciserait en particulier, outre l'engagement de l'enseignant, les contreparties qui lui sont accordées : formation préalable à la prise de poste, responsabilités qui lui seront confiées, primes et indemnités dont il bénéficiera, suivi de carrière sur lequel il pourra compter, type d'établissement ou de poste qui pourra lui être offert à la sortie, etc. ;
- **recherche** avec les collectivités territoriales de **dispositifs complémentaires d'accueil**, en particulier pour ce qui est du logement.

Cette politique nouvelle de gestion des affectations devrait s'étendre rapidement à une part plus large de l'ensemble des affectations, par développement progressif et continu du dispositif des postes à profil dans l'ensemble des écoles et des établissements. Les organisations syndicales, bien qu'attachées au dispositif traditionnel de mobilité qui permet de répondre aux vœux des agents, ne sont pas nécessairement hostiles à ces affectations sur profil des personnels, dès lors que l'originalité du projet d'établissement le justifie.

Pour réussir, une telle politique implique que l'éducation nationale fasse de cette nouvelle approche des affectations une cause ministérielle et lui donne une priorité forte. Le terme de cause ministérielle, sinon nationale, n'est pas usurpé, car il s'agit de se donner des moyens renforcés de lutter contre l'échec scolaire et d'appliquer le principe fondamental du service public, qui veut que celui-ci soit d'égale qualité sur tout le territoire.

L'accompagnement social et de santé

La commission a relevé en première partie la faiblesse, unanimement dénoncée, du suivi médical des enseignants et de l'action sociale dont ils bénéficient. Un redressement minimal s'impose, sans même se fixer comme objectif une mise à niveau par rapport aux autres ministères. Trois priorités paraissent devoir être privilégiées.

- 1. La médecine de prévention.** L'éducation nationale doit se mettre en état de répondre aux exigences réglementaires qui pèsent sur elle, en particulier quant aux visites médicales obligatoires. Certes la faiblesse des effectifs de médecins de prévention est en particulier liée, pour des raisons de rémunération, à un manque d'attractivité de l'exercice du métier dans l'administration ; cette question ne peut être réglée que de façon interministérielle. Mais l'éducation nationale peut avoir recours à des services de prévention externe, communs à plusieurs administrations ou relevant du secteur mutualiste ou même le cas échéant relevant du secteur libéral.
- 2. Le suivi des enseignants en difficulté.** Un dispositif nouveau d'accompagnement a été mis en place en 2007, rappelé en première partie, pour aider les personnes confrontées à des difficultés professionnelles en raison de leur santé. Il convient de lui donner toute son ampleur. Les services responsables des ressources humaines doivent être mobilisés en ce sens avec l'aide des médecins de prévention, des assistantes sociales et des membres des corps d'inspection. D'autres dispositifs de suivi pourraient être mis en place par l'institution afin d'aider les enseignants qui ont besoin d'un accompagnement professionnel de type psychologique. Ces dispositifs se sont développés ces dernières années pour aider l'ensemble des professionnels dont le métier exige une grande attention aux relations humaines. Permettre aux enseignants, dont l'activité s'exprime au travers de la relation avec les élèves, d'accéder à ce type de prestation serait pertinent.
- 3. l'aide au logement en faveur des jeunes enseignants :** ce qui est fait actuellement est très en retrait sur le strict nécessaire. Les difficultés de toutes natures des jeunes enseignants sont en large partie dues au coût de la « mobilité géographique » de leur première affectation dans un marché du logement qui s'avère très tendu dans de nombreuses régions. Un véritable plan d'action devrait régler ce problème, en liaison avec les collectivités territoriales.

c) Impliquer les enseignants dans leur projet professionnel

Une autre condition de la réussite de la démarche réside dans la mobilisation conjointe de l'institution et de l'enseignant. La gestion d'une diversité de trajectoires professionnelles suppose de pouvoir trouver des solutions faisant appel aux capacités d'innovation de l'institution, mais aussi des enseignants eux-mêmes. Un dialogue permanent doit se nouer afin de permettre à l'institution de disposer de toutes les données nécessaires sur lesquelles appuyer leurs propositions d'orientation professionnelle. Il convient de souligner à nouveau le rôle essentiel du chef d'établissement et de son équipe dans la détection et le soutien des projets professionnels des enseignants qui doivent pouvoir trouver là un début de réponse et les ferments de leur réalisation. **Un juste équilibre doit être recherché entre le déploiement d'outils centrés sur les besoins de l'institution et les outils centrés sur le projet professionnel de l'enseignant.**

Les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies ne sauraient être négligées : des sites consacrés à la carrière pourraient être opportunément développés donnant aux enseignants les informations sur les possibilités qui leur sont offertes, mettant en ligne un système de bourse d'emplois pour des emplois ciblés, avec éventuellement la création de systèmes d'alerte permettant d'identifier de manière quasi automatique les candidats. Ces outils doivent être naturellement conçus en liaison avec les démarches en cours à l'Education nationale, en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le ministère a en particulier mis en place ces dernières années un système de communication direct avec les enseignants via internet, dénommé I-Prof. Il s'agit d'un bouquet de services personnalisés reflétant la carrière des enseignants, notamment ses aspects qualitatifs (parcours, formation...). Il n'en a pas été tiré tout le profit possible, cet outil se révélant en fait en avance sur la pratique. Gageons qu'avec ce dispositif l'éducation nationale trouvera un des truchements d'une gestion plus individualisée des carrières.

d) Une fonction Ressources Humaines étoffée et partagée

Au fil des années et des réformes successives, le "système RH" du ministère s'est progressivement et profondément transformé. Il a évolué vers plus de déconcentration, des efforts ayant été accomplis pour doter les rectorats de services spécialisés en gestion des ressources humaines.

Le ministère est aujourd'hui sous-équipé en matière de gestion des ressources humaines, tant par le faible nombre des personnels qui s'y consacrent que par leur professionnalisme limité. Le ratio entre le nombre de personnels gérants et celui des personnels gérés était de 2 % à l'éducation nationale en 2005. La comparaison avec différents ministères situe ce taux entre 1,82 et 3,50 %¹²⁸. Hors éducation nationale, le coût moyen global en masse salariale par personne gérée est de 1 520 €, tandis que la personne gérée « coûte » 318,81 € à l'éducation nationale. C'est dire l'effort qui reste à accomplir pour étoffer la RH dans ce ministère. Il faut sûrement plus de personnes pour gérer mieux et plus finement, mais il faut aussi mieux les former à ces nouveaux métiers. C'est **aussi une question de volonté et d'organisation**. Pour instiller les modes de gestion nouveaux évoqués ci-dessus, il sera **indispensable de recruter les profils adéquats** et de **s'adjoindre des compétences** qui existent ailleurs, qu'il faudra démarcher et payer en conséquence. **La réussite de la mutation nécessaire est à ce prix.**

Une **organisation plus efficace de la fonction R.H.** à l'éducation nationale **suppose** au préalable une **meilleure répartition et articulation des rôles** entre les différentes parties prenantes (administration centrale, rectorat, établissements, enseignants eux-mêmes). Cette organisation permettra de distinguer les procédures de gestion de masse et les besoins en matière d'animation et de gestion de proximité.

La fonction R.H. devrait se décliner de façon cohérente tout au long de la ligne hiérarchique, suivant un partage qui résulte des options retenues par la commission :

- d'abord, la conviction que **l'enseignant doit s'impliquer dans la gestion de sa propre carrière**, sans que cela conduise à sous-estimer le rôle d'appui de l'encadrement de proximité. Plus généralement, l'institution doit aider les enseignants dans leurs projets en leur donnant une bonne information sur les possibilités qui leur sont offertes et sur les dispositifs de gestion existants ;
- **la mission d'inspection et de conseil reste essentielle**. Le travail que font déjà les inspecteurs en matière d'orientation de carrière des enseignants devra néanmoins être mieux formalisé, rendu plus systématique et régulier, en s'appuyant sur les ressources des services R.H. du rectorat renforcés sur ce volet de la gestion des carrières. L'inspection se trouve investie d'une double mission de contrôle et d'appui (de l'expertise) et de conseil (de carrière). C'est à elle qu'il revient de détecter et de développer les compétences et les talents dont les établissements ont besoin ;

¹²⁸ Coût et organisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport d'enquête et conclusions du Comité sur le coût et le rendement des services publics (Rapport Lacambre - Janvier 2006)

- **la gestion de proximité doit être renforcée.** Elle est aujourd'hui le point faible de l'institution, mais peut constituer un élément important de la reconnaissance réclamée par les enseignants. Son amélioration passe par une consolidation des marges de manœuvre de l'établissement, notamment dans de l'organisation des horaires, ainsi que par l'institutionnalisation dans l'emploi du temps des enseignants de moments dédiés au travail collaboratif. Parce que c'est souvent la collaboration de profils différents qui permet à une organisation de mieux déployer les compétences, la possibilité de donner aux chefs d'établissement des facilités pour repérer et constituer eux-mêmes leurs équipes pédagogiques devra être étudiée.

e) Le dialogue social

Il n'appartient pas à la commission de se prononcer sur les conditions d'examen et d'éventuelle prise en compte des différentes pistes évoquées. Elle souhaite pourtant insister sur l'importance du dialogue social que ce chantier implique et peut induire.

Trop souvent, dans le secteur public, le dialogue social reste formel, alors même que ce qui est en cause, c'est le fonctionnement du service public, et que l'on sait l'attachement que lui portent les agents publics et leurs organisations syndicales ; celles-ci font d'ailleurs de sa défense un de leurs premiers combats.

La mise à plat étudiée par la commission, de nombreuses pratiques, règles et même conceptions qui caractérisent la condition enseignante et les conditions d'exercice de leur métier par les enseignants constitue une occasion de donner un sens renforcé à ce dialogue social. C'est d'ailleurs la clef de la réussite ; il n'est pas d'évolution de la condition enseignante, comme du statut de tous les autres agents publics, sans la participation active des agents et de leurs représentants.

En résumé

Quelles carrières professionnelles pour les enseignants ?

L'amélioration de la condition des enseignants doit se traduire par une amélioration de leurs rémunérations, par la reconnaissance de leur engagement professionnel et par une évolution de leur statut. Sur ces différents points la commission a identifié nombre d'avancées possibles, en particulier :

- un début de carrière mieux rémunéré, soit par une progression accélérée des premières étapes de la grille indiciaire, soit en termes indemnitaires ;
- la possibilité de rémunérations supplémentaires en contrepartie d'obligations de présence nouvelles, ou en contrepartie de services nouveaux, pour les enseignants volontaires et les nouveaux recrutés ;
- des possibilités de promotion nouvelles permettant de redonner de la profondeur aux carrières enseignantes.

La mise en place de mesures reconnaissant mieux l'engagement professionnel suppose des adaptations du mode d'évaluation en vigueur. La commission étudie à cet effet plusieurs hypothèses, et fait apparaître une préférence pour un regard croisé du chef d'établissement et de l'inspecteur, avec une répartition possible différente des rôles selon l'objet de l'appréciation. Pour faire de l'évaluation un véritable outil d'amélioration des pratiques éducatives, la commission encourage le développement, sous forme d'expérimentations, d'évaluations collectives, discutées et partagées, sur la base des résultats de l'établissement.

La commission examine la question d'une évolution du statut des enseignants ; elle évoque l'hypothèse d'une quatrième fonction publique et de la prise en compte de deux orientations préconisées par le Conseil d'Etat dans son rapport 2003 sur la fonction publique : celle de l'identification dans la fonction publique de grandes filières professionnelles, dont la filière formation-enseignement et de la création, à la place des corps traditionnels, de cadres de fonction plus larges et celle de l'introduction d'une dimension contractuelle dans le droit applicable aux agents publics.

La commission a relevé que les transformations du métier d'enseignant et des conditions d'exercice de ce métier nécessitaient également une nouvelle approche de la carrière enseignante à la fois plus ouverte et plus individualisée.

Les difficultés rencontrées par les nouvelles recrues ont particulièrement retenu l'attention de la commission, qui recommande une plus grande vigilance dans leur affectation et des améliorations des conditions matérielles de leur installation. L'aménagement des fins de carrière appelle également des réponses adaptées afin notamment de mieux valoriser l'expérience d'enseignants chevronnés, de leur offrir de nouvelles perspectives de carrière et de prévenir des situations difficiles.

Plus largement, la carrière des enseignants devrait pouvoir s'inscrire dans des trajectoires professionnelles plus diversifiées. Cela passe d'abord par une gestion plus fine des affectations en fonction de postes à profil et des besoins spécifiques identifiés dans les établissements. Cela passe également par une politique de mobilité fonctionnelle plus active visant à enrichir les compétences des enseignants : faciliter par exemple le passage du premier au deuxième degré, élargir la promotion d'agrégés par concours interne ou liste d'aptitude, favoriser la promotion dans des corps de débouché ; plus largement, déployer les compétences des enseignants vers des expertises utiles à l'institution. Pour ceux qui le souhaitent, la mobilité externe devrait également être facilitée, dans le cadre d'une seconde carrière, en explorant les débouchés éventuels sur le marché de la formation professionnelle.

Promouvoir une gestion individualisée des carrières devrait constituer une ambition nouvelle. Pour ceux qui désirent s'engager dans un projet de développement professionnel conçu sur mesure, des carrières pourraient être négociées, dans le cadre d'engagements réciproques pris par l'enseignant et son institution. L'enjeu est de promouvoir des parcours professionnels plus dynamiques, mieux ajustés aux aspirations des enseignants et aux besoins de l'institution.

Pour que cette stratégie réussisse, il est apparu indispensable que les enseignants puissent disposer de plus d'informations sur les possibilités qui leur sont ouvertes. Ils devraient en outre avoir la possibilité d'accéder à des bilans de compétence et la pratique pourrait être instaurée de « rendez-vous de carrière » permettant à l'enseignant de faire le point et d'envisager les évolutions possibles. Les nouvelles dispositions en faveur de la formation tout au long de la vie devraient constituer un autre vecteur puissant de développement de l'expertise des enseignants. Tous ces dispositifs vont dans le sens d'une gestion plus performante des compétences. Ils devraient mobiliser les

gestionnaires de proximité à l'échelon de l'établissement mais également les missions d'inspection, les services compétents de l'académie et de l'administration centrale.

En définitive, la commission juge absolument nécessaire de redéfinir les contours d'une fonction « Ressources Humaines » partagée entre l'enseignant et son institution, et également avec tous les acteurs parties prenantes de cette gestion renouvelée des ressources humaines.

C O N C L U S I O N

La France peut avoir confiance en ses enseignants : telle est, à l'issue de ses travaux, la conviction de la commission. Cependant, pour améliorer les résultats de l'école, et mieux reconnaître le métier d'enseignant, des réformes profondes apparaissent néanmoins nécessaires. Elles peuvent être regroupées suivant trois grands axes :

- mieux reconnaître le rôle, le travail et l'engagement des enseignants ;
- encourager une dynamique du travail collectif ;
- améliorer la gestion des ressources humaines à tous les niveaux.

Pour chacune de ces orientations, différents scénarios ont été examinés.

1. Mieux reconnaître le rôle, le travail et l'engagement des enseignants

- Pour l'immense majorité des enseignants, le choix de ce métier n'est pas un hasard : enseigner, faire progresser tous les élèves, c'est pour eux une vraie vocation. Mais beaucoup d'entre eux estiment que **la société ne reconnaît pas assez leur engagement**, et qu'on leur en demande souvent trop, sans leur donner de moyens suffisants.
 - La commission estime qu'**un message fort doit être adressé aux enseignants, afin de leur montrer que leur appel a été entendu**. Elle pense en outre que la réponse aux questions qu'elle a inventoriées doit être élaborée en liaison avec tous les partenaires intéressés et de nature globale. De simples mesures ponctuelles risqueraient d'être mal comprises et inefficaces. Une approche globale permettra de mieux reconnaître le métier d'enseignants dans la mesure où l'école répondra mieux aux attentes de la Nation.
- Les enseignants attachent au moins autant d'importance aux modalités d'exercice de leur métier –c'est-à-dire aux conditions de travail leur permettant de faire progresser au mieux leurs élèves– qu'à leur situation matérielle et à leur carrière. L'un et l'autre sujet doivent donc être traités. **Reconnaître le rôle, le travail et l'engagement des enseignants, cela suppose d'agir dans ces deux directions :**

- Pour améliorer les conditions d'exercice du métier, la commission avance plusieurs propositions visant à donner aux enseignants ce que la grande majorité d'entre eux réclame, à savoir **plus de marges de manœuvre, plus de responsabilités – individuelles et collectives – dans l'organisation de leur enseignement et de leurs autres activités**. La commission insiste pour que des locaux mieux équipés soient mis à la disposition des enseignants afin qu'ils se sentent chez eux dans leur école ou leur établissement et puissent y travailler confortablement.
- Pour améliorer la situation matérielle et la carrière, la commission juge **qu'une attention toute particulière doit être accordée aux débuts de carrière des jeunes enseignants**, au premier chef les professeurs des écoles. Elle incite les pouvoirs publics à se pencher sur le régime indiciaire et indemnitaire de ces débuts de carrière ; plus généralement, elle souhaite qu'on réfléchisse à une nouvelle donne en matière de rémunération des enseignants : meilleure reconnaissance et rémunération des diverses fonctions exercées en dehors du face à face avec les élèves, reconstruction du régime indemnitaire, prise en compte d'un éventuel temps de présence organisé dans l'établissement en dehors de l'enseignement.

2. Stimuler le travail en équipe

- **Les enseignants sont attachés à leur liberté pédagogique et à leur liberté d'organiser leur temps de travail.** Ces libertés sont essentielles. Mais elles sont, aussi, génératrices d'un isolement parfois douloureux - solitude du maître - et souvent regrettable du point de vue de l'efficacité - morcellement des savoirs, appréhension parcellaire des besoins des élèves. De plus en plus, la réussite des enseignants dans leur mission se jouera autant dans le seul face à face avec les élèves à l'intérieur de la classe, que dans le travail d'équipe. Ce travail collectif, extrêmement fécond là où il est pratiqué, doit être développé.

La commission relève **deux pistes** pour que ce travail devienne la règle : **plus d'autonomie** pour les écoles et les établissements, comme communautés éducatives ; **une autre organisation des obligations de service** des enseignants.

- **Autonomie et responsabilité** : dans les écoles et les établissements, la marge d'autonomie des équipes éducatives est réduite, car les normes nationales encadrent, pour chaque élève, tant les horaires par discipline que les pratiques pédagogiques. Sous cette contrainte excessive, les projets d'établissement et d'école ont du mal à prendre corps, et les conseils pédagogiques, quand ils existent vivent trop souvent. Malgré des

réussites isolées très remarquables, l'impact des équipes – « *l'effet d'établissement* » – est, du coup, en général limité.

- A ce sujet, **la commission propose des moyens d'élargir les marges d'autonomie et de responsabilité** : dans l'organisation des enseignements, dans l'organisation de l'activité enseignante, dans les pouvoirs confiés aux équipes de direction des établissements, en liaison avec des conseils pédagogiques dynamisés et dans le cadre de projets d'établissements et d'écoles renforcés et partagés. La commission souligne qu'il ne s'agit pas de donner carte blanche aux écoles, aux établissements ni aux agents. Elle insiste pour qu'un renforcement de l'évaluation accompagne tout renforcement de l'autonomie.
- **Organisation des services des enseignants** : les obligations de service sont aujourd'hui exclusivement définies en temps d'heures hebdomadaires devant les élèves. Ceci paraît regrettable à la commission : enseigner constitue certes le noyau du métier, mais ce n'en est pas la seule composante. Or, les autres dimensions du métier sont aujourd'hui fort peu explicitées et fort peu reconnues, notamment le travail collectif et les activités autres que d'enseignement et qui le confortent. Cette carence nuit à la perception que les enseignants ont de leurs propres missions et à une bonne prise en charge des élèves dans le cadre d'un vrai travail d'équipe.
- A ce sujet, la commission propose de nombreuses pistes pour clarifier les missions et activités des enseignants. Elle présente en particulier différentes hypothèses de prise en charge explicite de ces missions : un statu quo aménagé ; une obligation de service d'enseignement définie annuellement; ou encore l'instauration, en substitution ou en complément du temps d'enseignement, d'un temps de présence obligatoire dans l'établissement, comme dans certains pays étrangers (solution que la commission préfère à la proposition faite par certains syndicats de réduire le temps d'enseignement pour permettre la concertation et la coordination).

3. Renover la gestion des ressources humaines

- Les enseignants participent à l'un des objectifs les plus nobles et les plus exigeants de notre pays : élever le niveau des connaissances et des compétences de chacun pour que la France reste dans le peloton de tête des pays les plus développés et les plus créatifs. L'immense ressource humaine que représentent les enseignants (900 000 personnes en activité, dotées d'un niveau de formation élevé auquel la nation a pourvu) doit donc être « gérée » comme l'une de nos pépites les plus précieuses.

Cet impératif a conduit la commission à examiner un grand nombre de pistes possibles pour rénover la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale, dans l'idée, suivant les termes d'une lettre envoyée par un enseignant, *« de faire de l'institution le moteur et le responsable de la bonne marche des opérations, et non plus la bénéficiaire ingrate de dévouements anonymes, épuisés plus ou moins tardivement, selon la force morale des individus et le hasard de leurs affectations »*.

- Le **recrutement et la formation initiale** posent problème : les enseignants manquent d'une préparation suffisante au métier au moment où une classe leur est donnée en responsabilité. Les instituts universitaires de formation de maîtres (IUFM) n'ont ainsi qu'imparfaitement rempli leur mission ; beaucoup d'espoir est mis dans leur rattachement aux universités. Un besoin de diversification et d'ouverture des recrutements est souvent exprimé.
 - La commission analyse plusieurs solutions d'amélioration du dispositif général de recrutement, depuis le maintien pur et simple du système actuel, au basculement vers le modèle le plus généralement pratiqué dans le monde ; il s'agirait dans ce cas de distinguer l'Etat formateur qui préparerait les enseignants à leur métier et leur délivrerait un master d'enseignement, et l'Etat employeur, qui recruterait de façon simplifiée, voire déconcentrée, les enseignants, dont il a besoin. La commission recommande d'évaluer très sérieusement les conséquences possibles de ces solutions sur la qualité de l'Ecole. La commission examine aussi la possibilité d'enrichir, par différentes mesures (allocations, bourses, seconde carrière, etc....), le recrutement, dans le but de donner au corps enseignant un visage plus diversifié et de répondre plus complètement aux besoins de l'Ecole.
- Les **affectations** à l'éducation nationale ne prennent en compte que de façon très marginale les besoins des équipes éducatives sur le terrain. Trop d'emplois dans les zones difficiles sont confiés à des enseignants débutants, lesquels ont souvent aussitôt un objectif incompatible avec la constitution d'équipes solides et stables : s'en éloigner au plus vite.
 - A ce sujet, la commission suggère que la gestion des affectations, notamment en zones difficiles, soit considérée comme une cause nationale par le ministère de l'éducation. Cela impliquerait la détermination préalable et limitative, chaque année, des postes sur lesquels les néo-titulaires peuvent être affectés ; la formation, dans les rectorats et les inspections d'académies, d'équipes légères et hautement

professionnelles chargées de la gestion qualitative des affectations des agents ; le repérage systématique des enseignants intéressés par des postes en zone difficile ; la personnalisation des mesures d'accompagnement et d'attractivité.

- La **notation** des enseignants est unanimement perçue comme manquant de bases fiables. Elle ne répond pas aux besoins en évaluation approfondie exprimée par nombre d'enseignants qui veulent savoir où ils en sont dans l'exercice de leur métier.
 - A ce sujet, la commission examine différentes hypothèses de transformation de la notation actuelle, qui doit être remise à plat ; **elle préconise que soient explorées des pratiques d'évaluation qui reposent sur les regards croisés des inspecteurs et des chefs d'établissements.**
- La **formation continue** des enseignants est apparue à la commission comme insuffisante, quantitativement et qualitativement, alors qu'elle est essentielle pour des personnels s'occupant d'élèves. Cette formation est trop formaliste, organisée sous forme de catalogue, et parfois présentée ou ressentie comme une récompense, alors qu'il s'agit d'un droit et d'une nécessité qui s'imposent à tous.
 - A ce sujet, **la commission** propose de refaire de la formation continue un instrument de gestion des ressources humaines ; elle **envisage qu'elle devienne une obligation.**
- Le **suivi personnalisé de carrière**, est dans les faits peu pratiqué. Il en résulte un sentiment généralisé d'abandon particulièrement chez les enseignants en difficultés professionnelles. Remédier à cette carence est essentiel pour les enseignants, et pour l'école : quand leurs enseignants souffrent, les élèves en paient souvent les conséquences.
 - A ce sujet, la commission insiste pour qu'il soit procédé à une refondation de la fonction « ressources humaines » à l'éducation nationale, avec une attention particulière à la prise en charge professionnelle et prospective des enseignants en difficulté.

*

* *

La commission est consciente que toutes les voies qu'elle inventorie demandent à la fois une large mise à plat de la plupart des pratiques, règles et même conceptions qui ont façonné au fil des temps le régime applicable aux enseignants, et qu'elles constituent une réponse

globale sur laquelle il est loin d'y avoir accord unanime. Cette réponse globale, encore une fois, lui paraît cependant absolument indispensable.

La commission a été frappée de constater que, si la quasi totalité de ses interlocuteurs partagent un même diagnostic sur la condition enseignante et sur les modalités d'exercice de leur métier par les enseignants. En revanche, les points de vue divergent encore, à ce stade, sur les conséquences à tirer de ce diagnostic, en termes de politique à mettre en œuvre et de mesures correctrices à prendre. Il en résulte que chacun peut être conduit à se réfugier dans une forme d'attentisme qui ne satisfait personne. Non que des initiatives nombreuses ne soient pas prises à de multiples niveaux et sur de multiples points, mais elles sont trop souvent remises en cause à peine l'encre de la réforme séchée, et elles s'accumulent ou s'annulent sans être évaluées. Le dispositif de régulation du système, qui conduit à tout attendre du centre, explique en large partie cette situation très frustrante pour les enseignants comme pour la Nation.

Le temps est venu de sortir de cette attitude et les conditions paraissent largement remplies. Par-delà leur attentisme, les enseignants attendent des évolutions, en particulier les plus jeunes. Les partenaires sont conscients de l'enjeu. Tous savent qu'il y va de la capacité de l'école à prendre en charge efficacement l'échec et à retrouver les chemins de la réussite pour le plus grand nombre. S'il n'y pas encore de visions communes sur les voies à emprunter, il y a de plus en plus accord sur les objectifs à atteindre : quelques convictions sont de plus en plus largement partagées, comme la nécessité de plus d'autonomie sur le terrain et de plus de travail collectif.

L'institution scolaire, et notre pays avec elle, se trouve placée face à un nouveau défi, comme ce fut le cas au début du siècle dernier, lors de la généralisation de l'accès à l'école primaire, ou au début des années 1960, lors de l'augmentation des effectifs scolarisés dans le secondaire. Il s'agit aujourd'hui de gagner un autre pari : donner à tous les élèves les conditions d'une meilleure réussite. L'école ne le gagnera pas seule. Il serait vain de penser pouvoir lui en laisser le fardeau : ce sont la société et le pays dans son entier qui sont intéressés.

Un nouveau pacte doit être passé entre le pays et ses enseignants, vers lequel ce Livre vert explore quelques pistes. Au pays, à l'Etat, aux collectivités locales, aux médias, aux familles d'assumer leurs propres responsabilités auprès des jeunes et des élèves. A l'Etat de faire évoluer les règles qu'il applique aux enseignants, ainsi que de mieux reconnaître la réalité et la diversité de leur métier. Aux enseignants d'adapter, à charge de contreparties, les conditions d'exercice de leur métier aux nouvelles exigences de la réussite. Le tout dans le

cadre d'une évaluation qui permette d'apprécier la réalité des efforts et la réalité des résultats.

La commission espère que les uns et les autres pourront trouver dans le présent Livre vert les bases de ce pacte.

ANNEXES

Annexe 1	Lettre de mission
Annexe 2	Membres de la commission
Annexe 3	Travaux de la commission
Annexe 4	Corps enseignants de l'éducation nationale
Annexe 5	Situation des enseignants dans l'échelle indiciaire au moment du départ à la retraite
Annexe 6	Réformes successives d'amélioration des carrières
Annexe 7	Exemples d'obligations de service et d'activités complémentaires
Annexe 8	Les mentions complémentaires

ANNEXE 1

Lettre de mission



Le Ministre

Paris, le 20 SEP. 2007

Monsieur le Conseiller d'Etat,

La Nation attend beaucoup de son école. Elle a placé en elle ses ambitions, ses projets, ses espoirs d'une société plus juste et plus forte, prête à aller plus loin dans la société de la connaissance. Elle a pu apprécier la façon dont son système scolaire a su, au cours des décennies précédentes, accompagner tous les progrès de la société.

Les objectifs du système éducatif, son organisation, ses programmes et les attentes des élèves comme de leurs familles ont considérablement évolué.

Les enseignants doivent aujourd'hui faire face à des sollicitations et des exigences toujours plus complexes. Ce leur métier continue d'être régi selon des principes et des règles d'ancienneté qui ne correspondent plus toujours à la réalité des situations qu'ils doivent affronter. Malgré leur engagement et leur dévouement, ils ont souvent le sentiment de ne pas pouvoir maîtriser leur évolution de carrière et de revenus.

C'est la raison pour laquelle le Président de la République et le Premier ministre m'ont demandé, dans la lettre de mission qu'ils m'ont adressée, de mener le chantier de la redéfinition de la condition enseignante et d'entreprendre une large concertation avec l'ensemble des acteurs de la communauté éducative et notamment, des représentants du monde enseignant. Ce processus, qui doit s'achever au printemps, se déroulera en deux temps : l'élaboration d'un état des lieux argumenté, sous forme d'un Livre Vert, puis celui de la proposition du gouvernement et de la négociation, sur le fondement d'un Livre Blanc.

Monsieur Marcel POCHARD
Conseiller d'Etat
1 place du Palais Royal
75100 PARIS cedex 1

MARCEL POCHARD

110, rue de Grenelle, 75367 Paris CE 07 - Téléphone : 01 55 35 20 10

Je vous remercie d'avoir accepté de présider la commission constituée pour aborder à la production du Livre Vert. Le champ de la réflexion est celui de l'enseignement scolaire et de l'enseignement agricole. Vous vous appuyerez pour cela sur une commission composée de personnalités indépendantes et reconnues pour leur contribution au débat public ou leur expertise dans le champ éducatif. Le secrétaire général du ministère de l'Éducation nationale assurera, auprès de vous, la synthèse des travaux en tant que rapporteur général. Vous disposerez naturellement en tant que de besoin du concours des directions générales et des services du secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale.

Lorsque vous aurez consulté les acteurs et partenaires du monde de l'éducation et notamment les organisations représentatives des personnels et des parents, les anciens ministres de l'Éducation nationale, ainsi que des personnalités françaises et étrangères, je souhaite que vous dressiez un diagnostic de l'état de la condition enseignante. Vous tracerez ensuite les contours des évolutions de la fonction et du métier d'enseignant dans les décennies à venir.

Vous ferez, à cette fin, sous la forme d'un « Livre Vert », la synthèse des visions prospectives et des propositions des différents acteurs consultés en identifiant, d'ores et déjà, d'éventuels points de convergence, qui nourriront les thématiques de la réflexion de la deuxième étape.

J'attacherais du prix à ce que vous soyez en mesure de me présenter le livre vert d'ici la fin de l'année 2007.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller d'État, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*L'enseignant est le clé de voûte de tout acte éducatif.
Il faut reprendre toute sa place dans la société française!*

Xavier DARCOS



ANNEXE 2

Membres de la commission

- Marcel POCHARD,** Président de la commission, conseiller d'Etat
- Véronique CHANUT,** professeure de gestion à l'université de Clermont-Ferrand
- Antoine COMPAGNON,** professeur de littérature française au Collège de France, président de l'Association pour la qualité de la science française (QSF)
- Pierre-Yves DUWOYE,** rapporteur général de la commission, secrétaire général du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Christian FORESTIER ,** inspecteur général de l'éducation nationale, membre du Haut conseil de l'éducation.
- Bertrand HERVIEU,** docteur en sociologie, secrétaire général du centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes.
- Foucauld LESTIENNE,** directeur délégué des ressources humaines et des relations sociales du groupe La Poste
- Philippe MANIÈRE ,** directeur général de l'Institut Montaigne, présentateur de l'émission « les grands débats du mardi » sur BFM, éditorialiste au mensuel « Enjeux-Les Echos ».
- Eric MAURIN,** polytechnicien et docteur en économie, directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) et membre du comité d'évaluation de la gestion expérimentale des minimas sociaux par les départements.
- Marie-Christine SOROKO,** déléguée générale de la fédération de la formation professionnelle
- Agnès VAN ZANTEN,** sociologue, directrice de recherche au CNRS, travaille dans le cadre de l'Observatoire sociologique du changement, laboratoire de recherche de l'Institut d'études politiques de Paris associé au CNRS.
- *
- Michel ROCARD,** député européen, ancien Premier ministre (1988-1991), a démissionné de la commission, le 1^{er} février 2008

ANNEXE 3

Travaux de la commission

I- Les auditions

Auditions individuelles

- Claude ALLEGRE, ancien ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie
- Jacques AUXIETTE, président de la région des pays de Loire, représentant de l'association des régions de France
- Patrick BARANGER, président de la conférence des présidents d'Institut universitaire de formation des maîtres
- Serge BERGAMELLI, responsable de la division « équipement numérique des territoires » à la caisse des dépôts et consignations
- Jean-Louis BUER, directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'agriculture
- Jean-Pierre CHEVENEMENT, ancien ministre de l'éducation nationale
- Jean FERRIER, inspecteur général de l'éducation nationale
- Luc FERRY, président délégué du conseil d'analyse de la société, ancien ministre de l'éducation nationale
- Alain FINKIELKRAUT, philosophe, chargé de cours de philosophie à l'école polytechnique
- Hervé HAMON, journaliste et écrivain
- Philippe JOSSE, directeur du Budget,
- Vincent LANG, sociologue de l'éducation
- Jacques LESOURNE, président de l'association internationale Futurable
- Guy MENANT, inspecteur général de l'éducation nationale
- Philippe MEIRIEU, professeur des universités en sciences de l'éducation
- Jean-Marc MONTEIL, conseiller au cabinet du Premier ministre
- Jean-Pierre OBIN, inspecteur général de l'éducation nationale
- François PERRET, doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale
- Beatriz PONT, membre du secrétariat de l'OCDE
- Antoine PROST, historien de l'éducation
- Marie-Thérèse SANCHEZ-SCHMIDT, représentante de l'association des maires de France
- Paulo SANTIAGO, membre du secrétariat de l'OCDE
- Claude SEIBEL, inspecteur général honoraire de l'INSEE, ancien président du groupe « prospective des métiers et des qualifications »
- Claude THELOT, conseiller maître à la Cour des comptes
- Bernard THOMAS, délégué interministériel à l'orientation
- Recteurs d'académie
 - . Michel LEROY, académie de Nancy-Metz
 - . Alain BOISSINOT, académie de Versailles

- . Ali BENCHENEB, académie d'Orléans-Tours
 - . Jean-Baptiste CARPENTIER, académie de Rennes
 - . Bernard DUBREUIL, académie de Lille
 - . William MAROIS, académie de Bordeaux
- Lycéens élus au conseil national de la vie lycéenne (CNVL)
 - . Mohamed BENABDALLAH, représentant de l'académie de Nancy-Metz
 - . Elodie PASTOT, représentante de l'académie d'Amiens
 - . Jérémie SAINT-JALM, représentant de l'académie de Versailles

Auditions d'organisations

Chefs d'établissements de l'enseignement privé

- . Claude DALVERNY, président du syndicat national des directeurs et directrices d'écoles catholiques (SYNADEC)
- . Patrice HAUCHARD, président de l'union nationale de l'enseignement technique privé (UNTEP)
- . Yves RUELLAN, président du syndicat national des directeurs d'établissements catholiques d'enseignement du second degré sous contrat (SYNADIC)
- . Yves-Jean THOMAS, président du syndicat national des chefs d'établissements d'enseignement libre (SNCEEL)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- Syndicats généraux de l'éducation nationale - (SGEN - CFDT)
 - . Thierry CADART, secrétaire général
 - . Joël DEVOULON
 - . Mylène JACQUOT
 - . Sylvaine LOPITAUX
 - . Albert TITZENTHALER
 - . Guy VAUCHEL
- Fédération de l'enseignement privé (FEP - CFDT)
 - . Xavier NAU, secrétaire général
 - . Marie BRAUN
 - . Chantal JOUNEAU
 - . Bruno LAMOUR

Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

- Syndicat de l'éducation nationale, de la recherche et des affaires culturelles (SCENRAC-CFTC)
 - . Pascale BRETHENOUX, secrétaire générale
 - . Claire CHESNET
 - . Bernard IBAL
 - . Michel TRUDEL
- Syndicat national de l'enseignement chrétien (SNEC-CFTC)
 - . Geneviève IMENEURAËT
 - . Arthur POTEL

Confédération générale du travail (CGT)

- Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture - CGT (FERC-CGT)
 - . Patrick DESIRE, membre du bureau fédéral
- Union nationale des syndicats de l'éducation nationale (UNSEN-CGT)
 - . Denis BAUDEQUIN, secrétaire général
 - . Ana MACEDO
 - . Philippe PECHOUX
 - . Pascal PELLETIER (enseignement agricole)
 - . Catherine PERRET

Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)

- . Marie-Suzie PUNGIER, secrétaire confédérale CGT-FO, chargée du secteur économique et de l'enseignement
- Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle (FNEC-FP-FO)
 - . François CHAINTRON, secrétaire général
 - . Paul BARBIER
 - . Edmonde BRUNET
 - . Claude CHAMONT

Confédération syndicale de l'éducation nationale (CSEN)

- . M. Bernard KUNTZ, secrétaire général
- . M. KAYAL
- . M. MARCONCINI
- . Mme MAZERON

Efficacité - Indépendance - Laïcité (EIL)

- . Yves-Henri SAULNIER, secrétaire général
- Syndicat national de l'enseignement technique, action, autonome (SNETAA-EIL)
 - . Christian LAGE, secrétaire général
 - . Pascal VIVIER
- Syndicat national de l'enseignement technique, action, autonome - Conseiller principal d'éducation (SNETAA-CPE-EIL)
 - . Pascal TORSET, secrétaire général

Fédération des conseils de parents d'élèves de l'école publique (FCPE)

- . Faride HAMANA, président
- . Cécile Blanchard

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

- . Anne KERKHOVE, présidente
- . Jean-Paul NIVOIX
- . Daniel SCHWARZ

Fédération autonome de l'éducation nationale (FAEN)

- . Marc GENIEZ, secrétaire général
- Syndicat national des collèges et des lycées (SNCL-FAEN)
 - . Didier LAFFEAC'H
 - . Françoise PLAIS
- Indépendance et direction (I et D - FAEN)
 - . Loïc TOUSSAINT de QUIEVRECOURT

Fédération syndicale unitaire (FSU)

- . Gérard ASCHIERI, secrétaire général
- Syndicat national des enseignants du second degré (SNES-FSU)
 - . Dominique ROLLET, secrétaire générale
 - . Roland HUBERT
 - . Claudie MARTENS
 - . Daniel ROBIN
- Syndicat national de l'éducation physique de l'enseignement public (SNEP-FSU)
 - . Serge CHABROL, secrétaire national
 - . Bernard CHARLIER
 - . Martine LE FERRAND

- Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUipp-FSU)
 - . Gilles MOINDROT, secrétaire général
 - . Marianne BABY
 - . René BOUSQUET
- Syndicat national de l'enseignement technique agricole public (SNETAP-FSU)
 - . Anne MERRIEN, secrétaire générale
 - . Laurence BROT
 - . Jean-Marie LEBOTEUX
 - . Serge PANIER
- Syndicat national unitaire de l'enseignement professionnel (SNUEP-FSU)
 - . Didier GODEFROY, secrétaire général

Union nationale des associations des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)

- . Christophe ABRAHAM
- . Christine DILGER
- . Véronique DINTROSZ-GASS, présidente

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

- Union nationale des syndicats autonomes - Education (UNSA - éducation)
 - . Patrick GONTHIER, secrétaire général
- Syndicat des enseignants (SE-UNSA)
 - . Luc BERILLE, secrétaire général
 - . Guy BARBIER
 - . Claire KREPER
 - . Mme Dominique THOBY
- Syndicat national des personnels de direction (SNPDEN-UNSA)
 - . Philippe GUITTET, secrétaire général
 - . Hélène CAHN-RABATE
 - . Jean-Claude LAFAY
 - . Catherine PETITOT
 - . Philippe TOURNIER

Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)

- . Eric de LABARRE, secrétaire général
- . Yann DIRAISON
- . Fernand GIRARD

Sud-Education

- . Christine LAFFONT, co-secrétaire générale
- . Laurence PENNEQUIN, co-secrétaire générale

Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC)

- . Bernard BILLARD, secrétaire général
- . André BONICEL
- . Maryvonne LORAINE
- . Luc VIEME

II- Rencontres individuelles

- Georges ASSERAF, inspecteur général de l'éducation nationale
- Jean-Pierre BOISIVON, délégué général de l'Institut de l'entreprise.
- Yves CAPUL, sous-directeur des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
- Jean-Claude DAIGNEY, directeur de l'union nationale des maisons familiales et rurales

- Pierre LEPETIT, inspecteur général des finances
- Pierre MARTIN, président de l'union professionnelle artisanale
- Martine MEHEUT, présidente de l'association européenne des enseignants
- Patrick PETIT-OHAYON, chef du département de l'Enseignement du fonds social juifs unifiés
- Marie-Liesse PIERRE-DULAU, présidente de l'association des agrégés et biadmissibles
- Jean PICQ, président de la troisième chambre de la Cour des comptes
- Jean-Ludovic SILICANI, conseiller d'état
- Gilles de ROBIEN, ancien ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Denis ROYNARD, président de la société des agrégés du supérieur,
- Denis ACHARD, secrétaire générale du syndicat national des chefs de travaux
- Sylvain DAVID, président de l'association des professeurs de sciences économiques et sociales

III- Visites d'établissements

- lycée professionnel Jules Verne de Sartrouville
- collège ambition réussite de Gennevilliers
- lycée Utrillo de Stains
- école rurale et collège rural à Arras
- collège et lycée d'enseignement privé de Dole
- collège et lycée de la cité scolaire Bergson, Paris 19^{ème}
- lycée agricole d'Yvetot
- collège Elsa Triolet de Champigny-sur-Marne

IV- Déplacements à l'étranger

Canada : Christian Forestier, du 20 au 24 octobre

Angleterre : Pierre-Yves DUWOYE et Foucauld LESTIENNE, le 20 novembre

Finlande : Philippe MANIERE et Florence ROBINE (IGEN), du 26 au 28 novembre

Belgique : Marcel POCHARD et Béatrice GILLE (IGAENR), le 4 décembre

V- Tables rondes

Quatre tables rondes ont été organisées en novembre 2007, essentiellement avec des acteurs de terrain, pour ouvrir au débat certains sujets identifiés au cours des auditions.

15 novembre : « l'enseignant dans son établissement »

19 novembre : « la dynamique de carrière »

23 novembre : « l'entrée dans la carrière »

26 novembre : « les missions de l'enseignant »

ANNEXE 4

Corps enseignants de l'éducation nationale actifs et en voie d'extinction

Le nombre de corps de personnels enseignants des premier et second degrés recensés est de 11 dont 6 « actifs » et 5 placés en voie d'extinction.

Corps	Statut particulier
Corps « actifs »	
Professeurs des écoles	Décret n° 90-680 du 1 ^{er} août 1990
Professeurs certifiés	Décret n° 72-581 du 4 juillet 1972
Professeurs d'éducation physique et sportive	Décret n° 80-627 du 4 août 1980
Professeurs de lycée professionnel	Décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992
Professeurs agrégés	Décret n° 72-580 du 4 juillet 1972
Professeurs de chaire supérieure	Décret n° 68-503 du 30 mai 1968
Corps en « voie d'extinction »	
Instituteurs	Décret du 17 juillet 1995 Décret n° 61-1012 du 7 septembre 1961
Professeurs d'enseignement général de collège	Décret n° 86-492 du 14 mars 1986
Chargés d'enseignement	Décret n° 72-582 du 4 juillet 1972
Chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive	Décret n° 60-403 du 22 avril 1960
Adjoints d'enseignement	Décret n° 72-583 du 4 juillet 1972

NB : Le corps des chargés d'enseignement, formellement toujours en vigueur, ne compte aujourd'hui plus guère de membres, au point qu'il n'est pas référencé dans l'ORPE (outil référence personnel enseignants 2nd degré).

En revanche, outre les corps de personnels enseignants *stricto sensu*, l'ORPE intègre le corps des conseillers principaux d'éducation (décret n° 70-738 du 12 août 1970) et celui des directeurs de centre d'information et d'orientation et conseiller d'orientation psychologues (décret n° 91-290 du 20 mars 1991). Bien que non investis de missions enseignantes, ces personnels relèvent d'une situation comparable à celle des personnels enseignants en certains domaines comme en matière judiciaire.

ANNEXE 5

**Situation des enseignants dans l'échelle indiciaire
au moment du départ à la retraite (chiffres départs 2007).**

	Classe Normale	Dont au dernier échelon	Hors Classe	Dont au dernier échelon	Chaire supérieure
Professeur des écoles	90%	8 %	10 %	5 %	-
Instituteurs	100 %	60 %	-	-	-
Agrégés	40 %	87 %	52 %	98 %	8 %
Certifiés	33 %	57 %	66 %	75 %	-
PEPS	20 %	66 %	80 %	88 %	-
PLP	33 %	66 %	66 %	53 %	-

ANNEXE 6

Réformes successives d'amélioration des carrières

La situation indiciaire des personnels d'éducation, d'orientation et d'éducation en vigueur en 2007 est l'aboutissement de réformes de revalorisation progressive de la fonction enseignante intervenues au tournant des années 1980 et 1990 à la faveur de la signature de protocoles d'accord entre le gouvernement et les organisations syndicales qui ont été ultérieurement traduits par des mesures statutaires et réglementaires.

1- Les prémices des réformes en 1987

Dans un rapport de décembre 1987¹²⁹, Jacques LESOURNE considérait que *« c'est toute la condition enseignante qui est à repenser par touches successives avec l'appui de la majorité des enseignants eux-mêmes [...]. Des ajustements de la politique de rémunération pourraient être envisagés dans le cadre de règles garantissant des conditions minimales d'objectivité. Ainsi, on pourrait concevoir une politique qui, prenant appui sur le fait que le GVT est désormais couramment incorporé dans le calcul des accords salariaux, maintiendrait simplement la base du niveau plancher et tiendrait compte, pour la répartition des gains nets relevant du « T » (technicité) de l'ensemble des prestations des enseignants appréciés de l'établissement ; on pourrait alors confier aux chefs d'établissement la responsabilité de répartir le contingent de promotions attribué à l'établissement »*.

A la suite de ce rapport, le ministre de l'éducation nationale, René MONORY, traçait les axes d'une *« politique dynamique des rémunérations et des carrières [...] qui soit à la fois attractive, motivante et stimulante »*¹³⁰.

Dans cette perspective, le ministre proposait, s'agissant des débuts de carrière :

*« - pour les instituteurs, la revalorisation de l'indice de base afin, compte tenu du plan de revalorisation déjà réalisé entre 1983 et 1987, de majorer la rémunération de départ des instituteurs d'environ 10 % ;
- pour les professeurs agrégés, certifiés et assimilés, revalorisation des indices de base, afin de majorer d'environ 10 à 15 % les rémunérations de départ. »*

En outre, observant que *« les carrières des enseignants sont insuffisamment ouvertes et les indices terminaux sont généralement atteints 15 à 20 ans avant le départ en retraite »*, le ministre *« concluait que « la création de classes de promotion accessibles aux meilleurs instituteurs et professeurs, pourvues progressivement pendant les cinq prochaines années, sera de nature à remédier à cette situation »*.

A cet effet, les propositions étaient les suivantes :

¹²⁹ Jacques LESOURNE, *Education et société demain, à la recherche des vraies questions*, rapport au ministre de l'éducation nationale, décembre 1987, respectivement pages 248, 249 et 250.

¹³⁰ René MONORY, *Plan pour l'avenir de l'éducation nationale*, rapport, décembre 1987, pages 38 et 39.

« - pour les instituteurs : création de deux classes de débouché permettant d'atteindre des traitements mensuels de fin de carrière nettement plus élevés qu'aujourd'hui ;

- pour les professeurs certifiés et assimilés : création de deux classes de débouché permettant d'atteindre des traitements mensuels de fin de carrière nettement plus élevés qu'aujourd'hui ;

- pour les professeurs agrégés : extension des possibilités d'accès à la hors classe ;

- pour les autres professeurs : création d'une classe de promotion permettant d'atteindre des traitements mensuels de fin de carrière nettement plus élevés qu'aujourd'hui ».

Enfin, le ministre indiquait que « la promotion dans des classes de débouché perdrait toute signification si elle devait explicitement ou implicitement prendre en compte l'ancienneté de manière excessive. Le système d'évaluation devra donc être revu de façon à privilégier l'ensemble des critères d'exercice du métier ».

Le nouveau gouvernement en place à partir de 1988 donnera corps à cette dynamique d'amélioration des perspectives de carrière et des conditions de rémunération, notamment par la signature de protocoles d'accord avec les organisations syndicales s'inscrivant dans la démarche tracée par le Premier ministre dans sa circulaire du 23 février 1989 de renouveau du service public¹³¹.

2- Le protocole « Jospin » de 1989, revalorisation de la condition enseignante

Le relevé de conclusions sur le dossier « revalorisation de la fonction enseignante » du 25 mai 1989, dit protocole « Jospin », aboutit à des propositions statutaires et indemnitaires innovantes à destination des personnels enseignants des premier et second degrés¹³², en matière :

- d'obligations de service : abaissement du service des PEGC et des PLP ;
- de régime indemnitaire : création de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE)¹³³, d'une indemnité de première affectation¹³⁴, d'une indemnité de sujétion spéciale¹³⁵, d'une indemnité pour activités péri-éducatives¹³⁶, d'une indemnité de sujétions particulières pour les conseillers d'orientation¹³⁷, d'une indemnité de

¹³¹ Pour le Premier ministre, « ce n'est pas en dévalorisant les fonctionnaires dans la société que l'Etat et les collectivités publiques seront mieux gérées [...]. Le renouveau du service public doit se faire avec le soutien des personnels et de leurs organisations syndicales [...]. Il n'est pas nécessaire d'abandonner le statut général des fonctionnaires [...]. Cette évolution n'implique pas davantage la disparition de la grille des rémunérations des fonctions publiques. Il n'y a pas de secteur d'activité ou d'entreprise sans classification. De plus, la grille est un instrument de promotion sociale et de mobilité professionnelle [...]. Cependant, le mode d'utilisation de la grille doit être adapté. Cette adaptation devrait se faire, en tenant compte de la situation et des équilibres économiques, en concertation avec les organisations syndicales, afin de prendre en considération l'évolution des missions, des techniques et des qualifications ».

¹³² Un relevé de conclusions sur le dossier « revalorisation de la fonction enseignante » a par ailleurs été signé le 16 mars 1989 s'agissant des personnels de l'enseignement supérieur (création d'une hors classe de type fonctionnel pour les maîtres de conférence, amélioration des débuts de carrière des professeurs d'université,...). En outre a été signé le 31 mars 1989 un relevé de conclusions portant sur les personnels des établissements d'enseignement privés sous contrat et adaptant l'essentiel des mesures prévues en faveur des enseignants titulaires de l'enseignement public. Enfin, des protocoles d'accord ont concerné les personnels de direction (14 février 1990 et 16 novembre 2001).

¹³³ Décret n° 93-55 du 15 janvier 1993 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré, abrogeant le décret n° 89-452 du 6 juillet 1989 qui avait initialement créé ladite indemnité.

¹³⁴ Décret n° 90-805 du 11 septembre 1990 relatif à l'indemnité de première affectation allouée à certains personnels enseignants relevant du ministre chargé de l'éducation

¹³⁵ Décret n° 80-806 du 11 septembre 1990 instituant une indemnité de sujétions spéciales en faveur des personnels enseignants des écoles, collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale, des personnels de direction d'établissement et des personnels d'éducation

¹³⁶ Décret n° 90-807 du 11 septembre 1990 instituant une indemnité pour activités péri-éducatives en faveur des personnels enseignants des écoles, collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale et des personnels d'éducation

¹³⁷ Décret n° 91-466 du 14 mai 1991 instituant une indemnité de sujétions particulières en faveur des directeurs de centre d'information et d'orientation et des conseillers d'orientation-psychologues relevant du ministre chargé de l'éducation et des personnels non titulaires exerçant les mêmes fonctions

sujétions particulières pour les documentaliste¹³⁸, d'une indemnité forfaitaire pour les personnels d'éducation¹³⁹, revalorisation du régime des indemnités de remplacement¹⁴⁰, de l'indemnité des conseillers en formation continue¹⁴¹, revalorisation de l'ensemble des indemnités dans les mêmes proportions que la valeur du point de la fonction publique... ;

- de mobilité : création du congé de mobilité¹⁴² ;
- d'intégration statutaire : intégration des chefs de travaux de degré supérieur et des professeurs d'école normale nationale d'apprentissage dans le corps des professeurs agrégés¹⁴³, intégration des professeurs techniques adjoints dans le corps des professeurs certifiés¹⁴⁴, intégration des chefs de travaux de collège d'enseignement technique dans le corps des PLP 2^{ème} grade, intégration des adjoints d'enseignement et des chargés d'enseignement dans le corps des professeurs certifiés¹⁴⁵ à raison d'un rythme de 5000 en 1989 et 1990 puis de 2500 par an jusqu'en 1998 ;
- de transformation d'emploi : PLP 1^{er} grade en PLP 2^{ème} grade à raison de 2000 en 1989 et 5000 à partir de 1990 ; CE en CPE à raison d'une augmentation de 200 en 1990 et 250 à partir de 1992

Le protocole « Jospin » comprend en outre un important volet indiciaire.

Dans le cadre des négociations, le premier ministre envisageait la mise en place d'une structure articulée autour d'un corps par niveau, à savoir une organisation statutaire comprenant le corps des instituteurs, un corps de professeur de collège, un corps de professeur de lycée et un corps de professeur de lycée professionnel¹⁴⁶. Chaque corps devait être divisé en trois grades avec trois échelles de rémunération correspondantes¹⁴⁷. Les instituteurs, les PEGC, les adjoints et chargés d'enseignement et les professeurs de lycée professionnel recrutés à bac + 2 auraient été intégrés dans le troisième grade, progressivement mis en extinction. Les professeurs certifiés et assimilés

¹³⁸ Décret n° 91-467 du 14 mai 1991 instituant une indemnité de sujétions particulières en faveur des personnels exerçant des fonctions de documentation ou d'information dans un lycée, un lycée professionnel ou un collège

¹³⁹ Décret n° 91-468 du 14 mai 1991 instituant une indemnité forfaitaire en faveur des conseillers principaux et des conseillers d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation, et des personnels non titulaires exerçant les mêmes fonctions

¹⁴⁰ Décret n° 89-825 du 9 novembre 1989 portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales de remplacement aux personnels assurant des remplacements dans le premier et le second degré

¹⁴¹ Décret n° 90-165 du 20 février 1990 fixant le régime indemnitaire des personnels relevant du ministre de l'éducation nationale qui exercent les fonctions de conseiller en formation continue

¹⁴² Décret n° 90-857 du 25 septembre 1990 relatif au congé de mobilité dont peuvent bénéficier certains fonctionnaires relevant du ministre chargé de l'éducation

¹⁴³ Décret n° 89-576 du 16 août 1989 portant diverses mesures d'intégration et modalités exceptionnelles de recrutement dans les corps de professeurs agrégés et certifiés.

¹⁴⁴ Décret n° 89-576 du 16 août 1989 précité.

¹⁴⁵ Décret n° 89-729 du 11 octobre 1989 relatif à l'intégration des adjoints d'enseignement, des chargés d'enseignement et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive dans les corps de professeurs certifiés, de professeurs de lycée professionnel, de professeurs d'éducation physique et sportive et de conseillers principaux d'éducation.

¹⁴⁶ La création d'un corps unique de professeurs du second degré (classe normale 11 échelons ; hors classe 8 échelons), aux côtés du corps maintenu des professeurs agrégés, avait même été étudiée en 1987.

¹⁴⁷ Les bornes indiciaires envisagées étaient les suivantes :

Troisième grade : 310-534

Deuxième grade : 340-652

Premier grade : 489-728

recrutés au niveau licence auraient rejoint le deuxième grade, accessible par voie de concours. Dans tous les cas, le premier grade aurait été accessible par voie d'avancement¹⁴⁸.

Ce projet ne sera finalement pas retenu par le protocole dont les mesures indiciaires sont précisées dans le tableau suivant :

	Réduction d'ancienneté	Bonification d'ancienneté	Bonification indiciaire	Création hors classe	Grille indiciaire
Instituteurs	Temps de passage du 1 ^{er} au 4 ^{ème} échelon fixé à 2 ans au lieu de 4 ans (effet : 1989)	-	-	-	Grille (IM 307-494) revalorisée en 2 ans de - 10 points du 1 ^{er} au 10 ^{ème} échelon (IM 517) - 15 points au 11 ^{ème} échelon (nouvel IM terminal : 509) (effet : 1989)
PEGC	-	-	-	IM terminal aligné sur celui de la classe normale des certifiés 1990 : 606 1992 : 652	Alignée sur celle des PLP1 (IM 310-534) 1989 : IM 517 1990 : IM 525 1993 : IM 534
CEEPS	-	-	-		
AE et CE	-	-	-	-	Alignée sur celle des PLP 1 (IM 310-534) 1991 : IM 528 1993 : IM 534
PCE et PEPS	Durée de passage à l'ancienneté du 1 ^{er} au 4 ^{ème} échelon fixé à 2 ans au lieu de 4 ans (effet : 1989)	- 2 ans du 4 ^{ème} au 7 ^{ème} échelon - 18 mois du 8 ^{ème} au 11 ^{ème} échelon (effet : 1989)	+ 15 points sur 5 ans si 50 ans et 8 ^{ème} échelon, acquise jusqu'à l'accès à la hors classe (effet : 1989)	IB terminal 901 (IM 728) Accès dès 7 ^{ème} échelon pour 15 % des effectifs de la classe normale	-
PLP2					-
CPE					Alignement de la grille des CE sur celle des PLP 1 (IM 310-534) 1989 : IM 517 1990 : IM 525 1993 : IM 534
Agrégés¹⁴⁹			-	-	-
CO / DCIO	-		-	Idem PCE et assimilés	IM terminal des CO porté à 636 (1990) et 652 (1992)

La création d'un corps de professeur des écoles culminant à l'indice majoré 652 en classe normale et à l'indice majoré 728 en hors classe, comparable à celui des professeurs certifiés, figure aussi à l'agenda du protocole, de même que l'intégration progressive dans ce corps des instituteurs. Ces dispositifs ont eu pour effet de revaloriser significativement la situation des enseignants du premier degré¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Dans un entretien au journal Le Monde du mardi 3 janvier 1989, le premier ministre, Michel ROCARD considérait que « si on prend une optique indiciaire, on se heurte à la grille de la fonction publique. Mais si on définit de nouveaux corps, avec de nouvelles obligations de service, pour faire un autre métier, on introduit dans la grille de la fonction publique des gens qui n'y étaient pas. Dès lors, on ne se heurte pas aux mêmes difficultés avec l'ensemble de la fonction publique ».

¹⁴⁹ Le protocole prévoit également de porter le passage à la hors échelle lettre A, de 5% à 15% des effectifs des professeurs agrégés et des professeurs de chaires supérieures.

¹⁵⁰ Le corps a été créé par le décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990. Doté initialement d'une seule classe, le corps sera doté en 1994 d'une hors classe auquel un échelon supplémentaire sera ajouté en 1996. Dans un rapport au ministre de l'éducation nationale de février 2002,

Les mesures actées dans le protocole ont été traduites législativement¹⁵¹ et réglementairement par décrets n° 89-514 du 19 juillet 1989 et décret n° 91-313 du 25 mars 1991 portant modification du décret n° 48-1108 du 18 juillet 1948 et par une série de décrets des 18 septembre et 11 octobre 1989 portant modification des statuts particuliers¹⁵². Les professeurs de lycée professionnel ont ultérieurement bénéficié d'un nouveau statut par le décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992¹⁵³. De même, le décret n° 91-290 du 20 mars 1991 a mis en place un statut particulier de directeurs de centre d'information et d'orientation et de conseillers d'orientation-psychologues, en prévoyant l'intégration progressive dans le nouveau corps de DCIO régis par le décret n° 72-310 du 21 avril 1972.

Enfin, les échelonnements indiciaires de chaque corps de personnels enseignants résultant de la mise en œuvre du protocole « Jospin » ont été fixés par arrêtés des 30 août 1989 (CE), 30 mai 1990 (certifiés, PEPS, PLP, CPE et CEEPS), 22 août 1990 (professeurs des écoles), 31 août 1990 (PEGC)¹⁵⁴, 26 octobre 1990 (AE) et 4 juillet 1991 (COP-DCIO). L'arrêté du 25 janvier 1983 fixant l'échelonnement indiciaire des instituteurs était en outre modifié.

Par le protocole de 1989, le Gouvernement a procédé à une rationalisation du nombre de corps enseignants par la voie d'intégrations. En outre, il a marqué sa volonté d'offrir à terme pour les PEGC et les CEEPS les mêmes perspectives de carrière que celles des professeurs certifiés. Il témoigne également, au travers notamment de l'accélération des débuts de carrière et de la création de la hors classe pour les professeurs certifiés et assimilés, de son intention de relever la carrière et le traitement des personnels enseignants, perspectives conforté en 1990 par le protocole « Durafour ».

3- Le protocole « Durafour » de 1990, refonte de la grille indiciaire

L'objectif du protocole d'accord conclu le 9 février 1990¹⁵⁵ sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques, dit protocole « Durafour » consiste à faire en sorte que *« la grille des classifications et des rémunérations prenne mieux en considération les nouvelles qualifications mises en œuvre par les agents publics [...] et favorise la motivation de ces mêmes agents dans la recherche d'une plus grande efficacité et d'un meilleur service rendu »*. Le protocole est la marque d'une volonté partagée entre le gouvernement et les organisations syndicales de *« prévoir en faveur des agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux, une revalorisation des rémunérations les plus basses, de meilleurs déroulements de carrière, une meilleure prise en compte de leurs nouvelles qualifications, ainsi que de la fonctionnalité et des sujétions particulières de certains emplois »*.

Enseigner en école, un métier pour demain, Yves BOTTIN observe que *« l'alignement de la rémunération des professeurs des écoles sur celle des professeurs certifiés du second degré s'es traduite par une amélioration certaine des revenus pour une part grandissante des enseignants du premier degré, mais aussi par une ouverture de l'éventail des salaires entre instituteurs [...] et professeurs des écoles »*.

¹⁵¹ L'article 32 de la loi n° 898-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation a conféré une assise juridique à la bonification indiciaire de quinze points d'indice majoré prévue par le protocole « Jospin ». L'article 52 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé a étendu le bénéfice de cette bonification aux professeurs certifiés, PEPS, PLP et CPE radiés des cadres avant le 1^{er} septembre 1988

¹⁵² Décret n° 89-668 du 18 septembre 1989 (instituteurs) ; décret n° 89-669 du 18 septembre 1989 (agrégés) ; décrets n° 89-670 du 18 septembre 1989 (certifiés) ; décret n° 89-671 du 18 septembre 1989 (PEPS) ; décret n° 89-372 du 18 septembre 1989 (PLP) ; décret n° 89-673 du 18 septembre 1989 (PEGC) ; décret n° 89-730 du 11 octobre 1989 (CE-CPE) ; décret n° 89-731 du 11 octobre 1989 (CEEPS).

¹⁵³ Les PLP qui étaient régis par le décret n° 85-1524 du 31 décembre 1985 sont intégrés dans le nouveau corps à égalité de grade et d'échelon, avec conservation de l'ancienneté d'échelon acquise, tandis que le décret n° 75-407 du 23 mai 1975 relatif au statut particulier des professeurs et des professeurs techniques chefs de travaux des collèges d'enseignement technique était abrogé. La distinction PLP1 et PLP2 sera supprimé par le décret n° 2001-527 du 12 juin 2001 portant modification du statut particulier.

¹⁵⁴ L'échelonnement indiciaire des CEEPS et des PEGC, modifié suite aux mesures adoptées dans le cadre du protocole dit « Lang » du 8 février 1993, est depuis fixé par arrêté du 19 août 1993.

¹⁵⁵ Le protocole a été conclu avec cinq organisations syndicales de fonctionnaires : CFTD, CFTC, CGC, FEN, FGAf.

A cet effet, outre l'introduction de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)¹⁵⁶, le protocole prévoit toute une série de mesures statutaires et indiciaires intéressant chacune des catégories de la fonction publique d'Etat, en prévoyant une mise en œuvre progressive sur une période de sept ans ponctuée de rendez-vous annuels dans le cadre d'une « commission de suivi ».

Pour les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, le protocole « Durafour » intervient en complément du protocole « Jospin » qui leur était singulier. L'apport majeur de ce protocole inter fonction publique auxdits personnels réside dans la transposition progressive à l'ensemble des corps recrutés à des niveaux équivalents à ceux des attachés de la mesure de relèvement de l'indice brut terminal de 901 à 966 avec l'ajout à cet effet d'un 7^{ème} échelon à la hors classe pour les professeurs certifiés et assimilés et au grade de DCIO (5^{ème} échelon pour la classe exceptionnelle des PEGC et CEEPS) et la modification de la durée de séjour dans les échelons intermédiaires de hors classe avec pour effet l'allongement de la durée de la carrière de 3 ans¹⁵⁷.

Non moins significatif est également le fait que « *le flux des PEGC dans la hors classe sera porté de 1500 à 2500 par an à compter de 1990 dans la limite du pyramidage de la hors classe ; selon les termes du relevé de conclusions du ministre de l'éducation « les PEGC auront ultérieurement les mêmes perspectives de carrière que les professeurs certifiés »* ».

L'entrée en vigueur aux dates prévues des mesures de mise en œuvre du protocole a nécessité d'inscrire dans la loi leur portée rétroactive. Ainsi, l'article 25 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique a expressément prévu que « *les dispositions réglementaires prises pour l'application de l'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations conclu le 9 février 1990 peuvent prendre effet à une date antérieure à leur publication, dès lors que les crédits nécessaires ont fait l'objet d'une inscription dans la loi de finances correspondante* ».

Au total, la mise en œuvre de 1990 à 1997 du protocole « Durafour » a représenté un coût indiciaire de l'ordre de 22 milliards de francs dont 9,3 milliards pour la fonction publique de l'Etat¹⁵⁸, pour un coût complet de l'ordre de 42 milliards de francs.

4- Les protocoles « Lang » de 1993, amélioration de certaines carrières enseignantes

Le relevé de conclusions sur l'amélioration des perspectives de carrière des professeurs d'enseignement général de collège et des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive du 8 février 1993, dit protocole « Lang », complète le protocole « Jospin » par des mesures d'ordre indiciaire et statutaire intéressant les deux corps précités, poursuivant ainsi l'engagement pris d'assurer auxdits personnels les mêmes perspectives de carrière que celles des professeurs certifiés.

A cet effet, il est proposé d'offrir le choix aux PEGC et CEEPS entre :

- faire acte de candidature à l'accès au corps des professeurs certifiés ou des professeurs d'EPS¹⁵⁹, certes par voies statutaires d'accès (concours et tour extérieur)

¹⁵⁶ Attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulières, la NBI a été introduite par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 (article 27) portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Le dispositif applicable aux personnels enseignants a été précisé par le décret n° 91-1229 du 6 décembre 1991 et par un arrêté du même jour. Elément de la rémunération au sens de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (*Conseil d'Etat, Ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 27 juillet 2005, n° 271165*), la NBI est un dispositif singulier qui se distingue du traitement par sa non fixation automatique en fonction de la position occupée au sein de la grille mais qui s'en rapproche dans la mesure où elle est exprimée en points d'indices et prise en compte pour la retraite.

¹⁵⁷ Décret n° 97-565 du 30 mai 1997 portant diverses mesures statutaires relatives à certains corps de personnels enseignants du second degré, de personnels d'éducation et d'orientation et n° 97-567 du 30 mai 1997 modifiant le décret n° 90-680 du 1er août 1990 modifié relatif au statut particulier des professeurs des écoles.

¹⁵⁸ Cf. rapport de la Commission de suivi du protocole d'accord du 9 février 1989, DGAFF FP/2, 23 septembre 1997.

mais également par liste d'aptitude exceptionnelle ouverte aux personnels justifiant de cinq années de services publics. Un plan d'intégration de 15000 PEGC s'échelonnant sur dix ans est prévu à raison de 1500 par an ;

- le maintien dans un corps de PEGC ou CEEPS revalorisé par la création d'une classe exceptionnelle¹⁶⁰ dotée du même indice brut terminal que la hors classe des professeurs certifiés (soit l'indice brut 966) et ouverte, par tableau d'avancement, aux PEGC et CEEPS hors classe ayant atteint au moins le 5^{ème} échelon de leur classe. Il est précisé que « *le nombre maximum d'emplois en classe exceptionnelle (3000 PEGC et 390 CEEPS) sera atteint en trois contingent annuels à compter du 1^{er} septembre 1993 au rythme de 1000 (PEGC) et 130 (CEEPS) créations par contingent* ».

L'architecture de la grille indiciaire de la classe exceptionnelle est la suivante :

Echelons	durée	Indice brut	Indice majoré
4 ^{ème}		901	731
3 ^{ème} – 4 ^{ème}	5 a 6 m		
3 ^{ème}		840	684
2 ^{ème} - 3 ^{ème}	4 a		
2 ^{ème}		801	655
1 ^{er} - 2 ^{ème}	3 a		
1 ^{er}		741	609

Par ailleurs, le relevé de conclusions concernant les professeurs agrégés et les professeurs de chaires supérieures du 4 mars 1993 a amélioré les perspectives de carrières des personnels de ces corps par l'augmentation de la proportion de la hors classe (de 8,5 % en 1993 à 11 % en 1994 puis 15 % en 1995). Un rythme d'avancement unique (à l'ancienneté) pour la hors classe des professeurs agrégés a été substitué à la double cadence (choix et ancienneté) qui prévalait depuis l'introduction de la hors classe en 1978¹⁶¹. La durée d'avancement pour atteindre le dernier échelon de la hors classe à partir du premier échelon de cette même classe, qui était de 14 ans au choix et de 17 ans à l'ancienneté, a été fixé à 14 ans à l'ancienneté¹⁶². Enfin, des mesures liées à l'extension de l'accès au corps de professeurs de chaires supérieures ont été prises¹⁶³.

La commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée, en 1999, d'évaluer la gestion du système éducatif, insistait sur le coût budgétaire de l'ensemble des mesures de revalorisation prises

¹⁵⁹ Décret n° 93-443 du 24 mars 1993 relatif à l'intégration des professeurs d'enseignement général de collège dans les corps de professeurs certifiés et de professeurs d'éducation physique et sportive.

¹⁶⁰ Décret n° 93-442 du 24 mars 1993 modifiant le décret n° 86-492 du 14 mars 1986 relatif au statut particulier des professeurs d'enseignement général de collège ; Décret n° 93-444 du 24 mars 1993 modifiant le décret n° 60-403 du 22 avril 1960 relatif aux dispositions statutaires applicables aux chargés d'enseignement de l'éducation physique et sportive et le décret n° 84-914 du 10 octobre 1984 relatif aux commissions administratives paritaires de certains personnels enseignants relevant du ministre de l'éducation nationale

¹⁶¹ Décret n° 78-219 du 3 mars 1978 modifiant le décret n° 72-580 du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré.

¹⁶² Décret n° 93-1271 du 24 novembre 1993 modifiant le décret n° 72-580 du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré.

¹⁶³ Décret n° 94-938 du 24 octobre 1994 modifiant le décret n° 68-503 du 30 mai 1968 modifié portant statut particulier des professeurs de chaires supérieures des établissements classiques, modernes et techniques.

depuis 1989¹⁶⁴. La commission de suivi de 1997 du protocole du 9 février 1989 de la DGAFP met en avant les gains indiciaires notables dont ont bénéficié les personnels enseignants à la faveur de la mise en œuvre des différents protocoles qui se sont succédé de 1989 à 1993¹⁶⁵.

L'ensemble des mesures réglementaires prises dans le cadre des protocoles successifs de 1989 à 1993 a permis une revalorisation substantielle de la situation indiciaire des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation. L'introduction d'une hors classe pour les corps certifiés et assimilés et la création de nouveaux corps tel celui des professeurs des écoles ont été les étapes marquantes de cette période.

¹⁶⁴ « Les différents plans de revalorisation ont un impact budgétaire lourd et étalé dans le temps. De 1990 à 1999, les personnels de l'éducation nationale ont bénéficié de plus de 30 milliards de francs en mesures catégorielles, soit 11% de la masse salariale. Leurs répercussions expliquent l'essentiel de l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire d'une année sur l'autre et constituent la principale source de rigidité, en raison du caractère automatique de leur progression. Il s'agit d'une bonne illustration de l'effet de cliquet » in GOUTERON Adrien, GRIGNON Francis, CARLE Jean-Claude et VALLET André, *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir*, Sénat, commission d'enquête, n° 328, 28 avril 1999.

¹⁶⁵ Les professeurs certifiés et assimilés ont ainsi bénéficié d'un gain moyen de l'ordre de 77 points d'indices majorés (66 points pour les COP-DCIO, 73 points pour les PEGC).

ANNEXE 7

Exemples d'obligations de service et d'activités complémentaires

**Tableau 1 : Définition des obligations de services des enseignants
dans d'autres pays**

Tâches statutairement requises

- ✓ *Le remplacement de collègues absents* apparaît dans un nombre important de pays : Belgique, Allemagne, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Suède, Royaume-Uni, Liechtenstein, Bulgarie, Malte, Slovénie et Slovaquie ;
- ✓ *La supervision des élèves entre les cours* est une tâche requise dans la plupart des pays. La supervision après les cours apparaît moins fréquente, mais apparaît comme une activité à prendre en considération dans plusieurs pays ;
- ✓ *Le soutien des futurs enseignants et des nouveaux entrants* semble relativement répandu. Dans 3 pays toutefois (Espagne, Autriche et Slovaquie), cette tâche n'est confiée qu'à des enseignants expérimentés ;
- ✓ *Les activités de coordination* pour la programmation du curriculum ou dans la perspective de l'interdisciplinarité pèsent directement sur le temps de travail des enseignants passé à l'école (alors que souvent la définition statutaire du temps de travail ne prévoit pas de temps à l'école pour le réaliser) ;
- ✓ L'implication des enseignants dans *l'évaluation interne* s'observe également dans un certain nombre de pays. A nouveau, cette activité qui peut requérir un fort investissement en temps n'est pas toujours prise en compte dans la définition du temps de travail.
- ✓

Place du travail en équipe

Les enseignants travaillent ensemble à la définition du projet d'école, à la mise en œuvre d'activités interdisciplinaires, à la planification du programme d'enseignement ou encore dans le cadre de l'évaluation interne. Dans la plupart des pays, des actions sont conduites pour promouvoir ce mode d'organisation, soit dans la législation ou via des lignes directrices, soit plus concrètement par l'apport de ressources spécifiques (documentation ad hoc, formation spécifique). Ceci ne s'accompagne pas nécessairement d'une définition statutaire du temps de travail qui donne une indication précise du volume d'heures à consacrer à celui-ci ou même qui prévoit un temps de présence à l'école pendant lequel les réunions du personnel, nécessaires au travail en équipe, auraient lieu. Cette question est directement liée à l'exigence d'un temps de présence dans l'établissement dans certains pays.

Tableau 2 : Exemples d'activités complémentaires à l'enseignement

1° - Encadrement d'activités pédagogiques particulières au bénéfice des élèves de l'établissement ou d'un réseau d'établissements

- Soutien et accompagnement d'élèves en difficulté scolaire ou en situation de handicap ;
- Activités culturelles ou artistiques (notamment chorales).

2° - Coordination d'une discipline ou d'un champ disciplinaire, d'un niveau d'enseignement ou d'activités éducatives au titre d'un établissement ou d'un réseau d'établissements

- Responsabilités pédagogiques liées au fonctionnement de l'établissement (coordination du fonctionnement de laboratoires scientifiques ou techniques ; suivi des supports pédagogiques propres à une ou à plusieurs disciplines ; coordination avec les collectivités territoriales pour les installations sportives) ;
- Coordination d'une discipline ou d'un champ disciplinaire ; coordination transdisciplinaire ;
- Appui pour la mise en œuvre de missions académiques ;
- Coordination d'actions dans le cadre de l'éducation prioritaire au niveau de l'établissement, d'un réseau d'établissements ou de l'académie ;
- Actions de partenariat de l'académie ou de l'établissement scolaire (avec notamment un autre service de l'État, une collectivité territoriale, des entreprises, des associations) ;
- Usage pédagogique des technologies de l'information et de la communication ;
- Élaboration et promotion d'innovations pédagogiques ;
- Coopération pédagogique au plan européen ou international.

3° - Formation et accompagnement d'autres enseignants

- Appui au corps d'inspection ;
- Tutorat d'enseignants titulaires débutants ;
- Organisation au plan académique de formations à destination des enseignants ;
- Activités liées à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ;
- Accompagnement et soutien d'enseignants en difficultés professionnelles.

ANNEXE 8

Le dispositif des mentions complémentaires

Il y a aujourd'hui 84 binômes possibles entre des CAPES/CAPET/PLP/PEPS de base et des MC qui leur sont rattachées. Ainsi les 2/3 des postes offerts le sont pour des CAPES auxquels sont attachés au moins une MC. En 2006, 7 500 inscrits (16 % des inscrits aux CAPES de base), 500 réussites aux CAPES de base, 300 présents à l'épreuve de MC...33 reçus. En 2007, 8 600 inscrits (14 % des inscrits aux CAPES de base), 580 réussites aux CAPES de base, 460 présents à l'épreuve de MC...21 reçus.

Exemples pour le CAPES :

Mentions complémentaires pour les candidats au CAPES	Sections d'inscription au concours	Mentions complémentaires
	Philosophie	Français
	Lettres Modernes	Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, espagnol, italien
		Arts plastiques
		Documentation
	Histoire et géographie	Français
		Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, espagnol, italien
		Arts plastiques
		Documentation
	Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, arabe, chinois, espagnol, hébreu, italien, néerlandais, portugais, russe)	Français
	Physique et chimie	Mathématiques
	Sciences de la vie et de la terre	Mathématiques
	Mathématiques	Physique-chimie