

INTRODUCTION

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 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'établissements et directeurs d'écoles, recteurs, anciens ministres de l'éducation nationale...

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 aux thématiques principales à traiter. Elle a organisé un forum de discussion sur Internet, ainsi que des entretiens collectifs avec un échantillon d'enseignants et de chefs d'établissement, et 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'exigence 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 fait le choix, 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 tient à indiquer qu'elle 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'école en France s'accumulent en effet :

- indicateurs publiés par le Haut Conseil de l'éducation 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 30 pays de l'OCDE ; c'était déjà le cas en 2003 et 2000, lors des premières éditions de cette enquête, mais les nouveaux résultats marquent un recul de plusieurs rangs dans les classements par domaines de compétence ;
- 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 les témoignages de plus en plus nombreux des enseignants, à tous les échelons de l'école, sur le bas niveau 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 entend 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, sans se laisser dissuader par des réflexes d'excessive prudence ou d'auto-censure et sans a priori. Elle a estimé que la meilleure façon d'aller dans cette voie était de commencer par dire les réalités telles qu'elle les percevait, c'est-à-dire de 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 transmissions 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'emploi 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 démuné 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 l'image véhiculée des enseignants soit une image qui n'est pas bonne et régulièrement faussée, 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).

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. Celle-ci 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 de 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 des enseignants, de leur carrière, de leurs besoins, notamment en formation continue et en diversification d'expériences ; meilleur 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.¹

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

¹ Ce type de relation directe entre l'enseignant et l'échelon national n'est pas sans rappeler l'idéal démocratique des premiers jours de la Révolution de 1789. La démocratie paraissait devoir résulter de l'absence de tout intermédiaire entre le corps législatif, à l'origine toutes les règles, et le citoyen. Le député Thouret, rapporteur du projet de loi sur le découpage territorial, s'exprimait ainsi à l'Assemblée Nationale le 3 novembre 1789 : « *Ne désespérons pas que le jour viendra où l'esprit national étant mieux formé, tous les français réunis en une seule famille, n'ayant qu'une seule loi et un seul mode de gouvernement, abjureront tous les préjugés de l'esprit de corporation particulière et locale... La liberté publique est assurée par la permanence du corps législatif.* »

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 de continuer cet exercice. Par delà les inévitables phases de découragement ou les attentes de pouvoir diversifier leur 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'écrit 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 établi quelque chose qui ne l'est pas ; la propension à se voiler la face sur la mise en œuvre effective de réformes ou de dispositions, dont il s'avère qu'elles sont plus qu'inégalement appliquées sur le terrain ; 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 présider². La commission a relevé avec

² 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

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 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 assemblées de professeurs : le rapport Ribot déplorait : « *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'établissements 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 réciproque 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 prescrits par les règlements. Mais a-t-on songé seulement à leurs réserver un cabinet de travail dans le lycée ; y'a-t-il*

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)

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 le devenir de l'école, 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 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 - Traiter de la condition enseignante, c'est nécessairement se pencher sur la question des moyens affectés par l'Etat à l'éducation nationale. Le mandat donné à la commission n'était pas explicitement de travailler à charge budgétaire constante, ni non plus de s'inscrire dans la perspective d'économies à faire et de rationalisation économique à laquelle est consacrée la Revue Générale des politiques publiques

Cependant ce qu'elle sait de l'état des finances publiques, et son souci de ne pas voir ses analyses bloquées par un préalable budgétaire susceptible d'être jugé

excessif, l'ont conduit à une réflexion à coût inchangé. Tel est donc l'esprit de la suite du rapport.

Cela conduit à souligner dès le départ qu'à son avis la nation française n'en a pas fini avec le lourd problème qui consiste à évaluer avec justesse la part qu'elle donne à l'éducation de ses enfants et à la préparation de son avenir dans l'allocation de ses ressources collectives aussi qu'à la répartition du budget consacré à l'éducation nationale entre les différents postes de dépense.

9 - 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'école 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 dénotent 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.

C'est ainsi que quelques uns des professeurs qui ont été entendus ont fait état de leur vive inquiétude devant le rapport au savoir, à l'intelligence et surtout au raisonnement de leurs jeunes élèves. On sait en effet que les enfants de 6 à 15 ans regardent la télévision autour de 3 heures par jour. Le problème est posé et commenté depuis longtemps. Ce qui a surpris les membres de la Commission est moins la mention de cette question que l'intensité qui y fut mise. De fait l'inquiétude s'est accrue dans les années récentes, car à la télévision se sont ajoutés l'internet et surtout les SMS et les jeux vidéo, dont l'emprise croissante est une autre diversion par rapport au devoir de nos générations de transmettre le splendide héritage intellectuel, culturel et scientifique qu'elles ont reçu. A cet égard, que l'appareil national de télévision fasse plus grande la

part qu'il donne à sa mission d'éducation, presque oubliée aujourd'hui, et même à sa mission d'information, moins oubliée que pervertie, sera une contribution utile à l'amélioration du statut de la culture et du savoir dans la société française. La Commission a considéré que la décision annoncée par le Chef de l'Etat concernant le financement de l'audiovisuel public ouvrait dans ce sens des perspectives majeures. Elle souhaite que les multiples détails d'application de cette décision soient élaborés en référence à l'idée de donner toute sa place à la télévision publique dans la défense et l'illustration de la culture française.

Cette imbrication profonde, cette interdépendance étroite que vit le système scolaire dans sa relation avec l'esprit public, les attitudes ou la culture immédiate de la société française, ne se traduisent pas seulement de manière globale. Elles prennent parfois une importance singulière dans des domaines délimités.

C'est ainsi que la baisse rapide et inquiétante du pourcentage d'étudiants qui à l'entrée dans l'enseignement supérieur choisissent les mathématiques ou les sciences exactes, atteint aujourd'hui le niveau d'une menace pour l'avenir national. A cet égard la baisse du prestige de la science, accusée aujourd'hui de la plupart des difficultés de la planète alors qu'elle en portait encore l'espoir d'avenir de manière presque exclusive il y a un siècle, se combine avec un certain type de pédagogie privilégiant l'abstraction, l'apprentissage par cœur de modèles mathématiques achevés, aux dépens de l'induction et de la démarche historique qui a fait naître les mathématiques comme des outils expérimentaux destinés à résoudre des problèmes. Ce cumul de facteurs a gravement nui au prestige des sciences exactes au point de poser aujourd'hui un grave problème de recrutement. Cette situation a paru assez sérieuse à notre Commission au point de la pousser à ajouter au présent rapport une courte annexe sur ce sujet.

De manière un peu analogue, notre regard s'est aussi porté sur l'économie. C'est ici la difficulté collective du dialogue social en France, et l'insuffisance générale de compréhension de l'esprit public concernant des problèmes comme le chômage, la croissance, la fiscalité qui conduisent beaucoup d'opérateurs, à commencer par la puissance publique et en y ajoutant les diverses associations de professeurs de sciences économiques et sociales, à souhaiter une forte augmentation de la place des matières économiques et sociales dans l'enseignement secondaire. Ces matières devraient être obligatoires pour tous en seconde et en première, sinon même introduites dès le collège.

[10 - Comme la lettre de mission le prévoit la commission a ordonné ses réflexions en deux temps. Elle dresse tout d'abord 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 établissements et aux écoles dans lesquels ils exercent ; celui du contenu de leur métier et des conditions réglementaires de son exercice; celui de leur recrutement et de leur formation ; enfin celui de leurs carrières professionnelles.]

LES ENSEIGNANTS A L'AUBE DU XX^{IE}ME SIECLE

Plus de 57 millions d'enseignants exercent dans le monde³. Près d'un million d'entre eux exercent en France, dans le secteur scolaire public et privé. La plupart relèvent du ministère de l'éducation nationale, environ 13000 d'entre eux exercent dans les établissements du ministère de l'agriculture et du ministère des affaires maritimes.

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

La population enseignante a été multipliée par près de 2,5 pour le premier degré et surtout par 45 pour ce qui est du second degré entre les années 1900 et 2008. Cet accroissement marque l'importance de l'effort d'éducation et de formation consenti, qui a fait passer la proportion des enseignants dans la population active de 1 à 4% entre 1950 et 2007 pour un nombre de lycéens qui a cru de 86 000 élèves en 1898 dans les collèges et lycées publics à plus 2 275 000 lycéens en 2007, enseignement général, technologique et professionnel confondus soit une multiplication de plus de 26.

Le panorama statutaire s'est simplifié et le niveau de diplôme s'est élevé, avec des enseignants désormais très largement répartis dans 6 corps : professeurs des écoles, agrégés, professeurs de chaire supérieure, professeurs certifiés, 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'en venir aux évolutions possibles et souhaitables 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 ce que sont leurs propres 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 successivement 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

C'est donc aujourd'hui près de 1 million d'enseignants qui, en France, enseignent dans le premier et le second degré d'enseignement, dans des établissements publics et dans des établissements privés sous contrat.

La plupart de ces enseignants relèvent du ministère de l'éducation nationale, soit près de 900 000. 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 de l'agriculture et des affaires maritimes, beaucoup moins nombreux, mais avec les mêmes missions, et pour l'essentiel les mêmes statuts, au nombre de 13 000 environ auxquels s'ajoutent environ 4500 formateurs exerçant dans les Maisons Familiales et Rurales.

Si l'on compare ces chiffres au nombre global des salariés, les enseignants du secteur scolaire représentent entre 3,5% et 4% de la population active occupée, ou, plus précisément, environ 1,5% pour le primaire et un peu moins de 2,5% pour le secondaire.

Le nombre des enseignants a connu depuis le début du siècle dernier et jusqu'aux toute

dernières années, une croissance ininterrompue, avec une accélération très forte à compter des années 1960, liée à l’allongement de la scolarité obligatoire et à ce qu’on a appelé l’explosion scolaire. Ce phénomène est bien connu mais doit être rappelé, car il a donné lieu, à différentes périodes, à des opérations de recrutement massives qui pèsent encore sur la composition du corps enseignant.

Cette croissance et cette explosion ressortent bien des chiffres suivants :

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

Du fait de cette croissance, la proportion des enseignants au regard de l’ensemble de la population active a considérablement évolué entre 1960 et 1980 mais elle demeure depuis lors très stable ; le nombre d’enseignants du secondaire et du primaire augmente depuis vingt cinq ans à peu près au même rythme que l’ensemble de la population occupée et garde la même importance dans le pays.

Par delà ces données quantitatives, le plus marquant dans cette évolution tient aux changements qualitatifs qui ont affecté le corps enseignant : l’élévation du niveau de qualification, la féminisation, des origines sociales de moins en moins « populaires ».

b) **L’élévation du niveau de diplôme**⁴

Cette élévation est particulièrement nette dans le premier degré. Du début du siècle dernier et jusqu’à la fin de la IV^{ème} République, les instituteurs étaient recrutés en fin de 3^{ème} ; en moins de trente ans, en deux étapes, ce recrutement a été porté, dans un premier temps, en 1959, au niveau du baccalauréat et, dans un deuxième temps, en 1991, à celui de la licence. On sait aussi qu’un quart des candidats aux concours du premier degré est actuellement titulaire d’une maîtrise et que 8% ont obtenu un diplôme de niveau bac+5.

⁴ Les chiffres cités sont extraits de notes d’information MEN-DEPP (N°95-29, 02-33, 05.07, 05-20, 06-17 et 06.26.)

Dans le second degré, la situation est plus contrastée. Au début du siècle dernier, n'exerçaient dans les lycées que des professeurs agrégés (6500) auxquels s'ajoutaient des répétiteurs généralement licenciés et quelques 4000 maîtres dans les écoles primaires supérieures et les écoles normales. Aujourd'hui, ce sont plus de 200 000 professeurs si l'on inclut les lycées professionnels, qui enseignent à près de deux millions de lycéens, dont 40 000 agrégés et plus de 150 000 professeurs de niveau certifié (dont un peu plus de 50 000 professeurs de lycées professionnels).

Mais surtout, alors que les enseignants du premier degré appartiennent depuis longtemps à un groupe professionnel stable, de taille importante, les enseignants du second degré sont passés progressivement, et de façon accélérée depuis les années 1960, de l'appartenance à une élite professionnelle réduite à une « banalisation » de leur statut professionnel. En effet, lors de l'explosion scolaire qui a marqué l'allongement de la scolarité obligatoire et l'entrée massive d'élèves au collège, l'afflux d'élèves a entraîné le recours à des enseignants d'un niveau de qualification moins élevé : certifiés, PEGC, adjoints d'enseignement, maîtres auxiliaires.

Histoire de la création du corps des professeurs certifiés

La mention « professeurs licenciés ou certifiés » apparaît dès les années 1880, elle caractérise alors les chargés de cours dans les lycées ou les professeurs de collège. En 1941, l'Enseignement Primaire Supérieur est supprimé et remplacé par le collège. Un concours de recrutement est alors créé pour les collèges, le CAEC (certificat d'aptitude à l'enseignement dans les collèges). Il se présente comme un compromis entre l'agrégation, le concours de professeur d'éducation physique et sportive et de professeur des écoles normales d'instituteurs (niveau de recrutement à la licence, 2 disciplines au concours) et permet de recruter des enseignants bivalents. En 1948, en application du statut de la Fonction publique, l'administration renonce officiellement à recruter à l'avenir, comme elle le faisait jusque là, des licenciés par titularisation d'auxiliaires (les « délégués ministériels ou rectoraux ») ; un plan de « liquidation de l'auxiliarat » est organisé. En 1950, la croissance des effectifs en collège et le départ vers les lycées d'un nombre croissant de certifiés (ex-licenciés) entraîne la suppression du CAEC et son remplacement par le CAPES (décret du 1er avril) dont les différentes sections correspondent au regroupement traditionnel en disciplines, à l'instar de l'agrégation dans les lycées. Après l'essai d'une première formule qui se révélera rapidement impraticable, le CAPES sera créé en 1952 (décret du 17 janvier).

Désormais les professeurs de niveau certifié (certifiés, professeurs d'EPS, PLP) représentent 78% du total des professeurs enseignant à l'éducation nationale. Une bonne partie des enseignants certifiés le sont devenus par intégration après avoir été maîtres auxiliaires, adjoints d'enseignement ou PEGC⁵. Certains, en particulier parmi

⁵ Corps académiques créés en 1969, les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC), dotés d'un nouveau statut en 1986, ne font plus l'objet depuis cette date d'aucun recrutement. Formellement mis en extinction en 2003, les PEGC ont bénéficié de mesures d'intégration progressive dans le corps des professeurs certifiés ou dans celui des professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS).

les hommes de la tranche d'âge des plus de 50 ans, ne disposent toujours que d'un niveau bac + 2 ; 11% des certifiés hommes de la tranche des 34 à 41 ans également.

En revanche, parmi les plus jeunes, le niveau de qualification universitaire a considérablement augmenté : 20% du total des enseignants du second degré sont titulaires d'un diplôme de niveau bac+5 et parmi les agrégés, on en trouve 47%, avec cependant des différences sensibles selon les disciplines⁶. Pourtant, paradoxalement, l'écart entre les enseignants et les autres citoyens s'est réduit dans la mesure où le niveau de qualification s'est aussi accru dans le reste de la société.

c) La féminisation progressive du corps enseignant

La féminisation s'est accrue dans des proportions impressionnantes, en particulier dans le premier degré : 64,5% en 1955, 74% en 1975, 78% en 1994 pour atteindre 82% en 2007. Ce phénomène touche également mais dans des proportions moindres le second degré : 49,6% en 1955, 54% en 1985, 57% en 2007.

Dans le premier degré, le taux de féminisation est d'ailleurs inverse de l'âge des enfants auxquels on enseigne : en grande section de maternelle, on ne trouve quasiment que des institutrices tandis qu'en CM2 il y a autant d'hommes que de femmes. Mais surtout, le taux de féminisation ne cesse d'augmenter puisque 84,4% des admis au concours externe de professeur des écoles étaient des femmes en 2006⁷. Dans les fonctions de directeur d'école, les femmes sont également plus nombreuses (72%)⁸. La présence masculine tend donc à devenir quasiment une exception dans le premier degré.

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

- l'âge : il est plus fort chez les jeunes de moins de 30 ans (61 %) ;
- le corps : il est le plus fort chez les certifiés (60,6% chez les certifiés en 2006, 50,9% chez les agrégés, 48,8% chez les PLP) ;
- les disciplines : les disciplines dites « littéraires » (lettres, langues vivantes, arts) et

6

7

8 Base Agape, MEN-DEPP, 2007.

tertiaires des lycées attirent davantage de candidates que de candidats (43% de femmes en physique-chimie en 2005 mais 76% en lettres et 96% dans le domaine technico-professionnel « EFS-Employé technique des collectivités »)⁹ ;

- le niveau d'enseignement : les femmes sont plus nombreuses au collège qu'au lycée.

Seuls les corps des agrégés et celui des professeurs des lycées professionnels accueillent autant d'hommes que de femmes.

La féminisation des corps enseignants peut s'expliquer par la possibilité offerte par ce métier de concilier, grâce à un type particulier d'organisation du travail, vie professionnelle et vie familiale.

L'augmentation du taux de féminisation constatée ces dernières années est un des facteurs de l'évolution des temps partiels.

Parce qu'il intéresse davantage les femmes (environ 12 % des femmes sont à temps partiel pour seulement 3 % des hommes), le recours aux temps partiels¹⁰, (instauré au début des années 1970 pour l'ensemble des fonctionnaires, y compris les enseignants), évolue à la hausse¹¹ : un peu moins de 10% des enseignants sont à temps partiel dans le second degré et un peu plus de 10% dans le premier degré, avec un accroissement récent progressif : 34 409 enseignants en 2005, 35 244 en 2006, 37 135 à la rentrée 2007.

L'augmentation constatée du recours au temps partiel dans le premier degré s'explique vraisemblablement par l'assouplissement de la réglementation intervenu en la matière par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Les personnels enseignants du premier degré sont en effet autorisés désormais à exercer leur fonction à temps partiel, de droit comme sur autorisation, à une quotité autre que le mi temps, et en particulier à celle du mi temps aménagée.

La profession d'enseignant n'est pas la seule à être concernée par cette élévation du taux de féminisation : parmi les personnels administratifs, techniques, de service, de santé et sociaux, la proportion des femmes est de 85,5 % dans la filière administrative et de 96,2 % dans la

9

10 Ord. n° 82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel par les fonctionnaires ; - Décret n° 82-624 du 20 juillet 1982 fixant les modalités d'application de l'ordonnance du 31 mars 1982, modifié par le décret n° 84-959 du 25 octobre 1984, modifié par le décret n°2005-168 du 23 février 2005. - loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et décret d'application n° 2003-1307 du 26 décembre 2003.

11 Il a été ouvert aux enseignants du premier degré en 2005 (décret n°2005-168 du 23 février 2005)

filière santé et sociale.

L'importance du taux, notamment dans le premier degré, a conduit plusieurs interlocuteurs de la commission à recommander que dans les affectations, les autorités rectORAles 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.

d) L'évolution des origines sociales marque un écart croissant avec la structure de la société¹².

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. Dans le premier degré comme dans le second, les enseignants sont aujourd'hui issus de milieux plus favorisés, voire parfois très favorisés, particulièrement pour les femmes.

Dans le premier degré, à partir de 1993, l'origine sociale des professeurs du premier degré est passée majoritairement des classes populaires aux classes moyennes. Un tiers des instituteurs sont des enfants d'enseignants. A partir de 2005, l'élévation de l'origine sociale des jeunes professeurs des écoles par rapport à celle des plus âgés se confirme encore : plus d'un quart des pères des plus jeunes sont ou ont été cadres supérieurs contre 16 % pour les plus âgés. En outre, phénomène plus nouveau encore par rapport aux décennies antérieures et largement lié à l'ouverture du concours au niveau de la licence, près de neuf enseignants sur dix dans le premier degré sont des institutrices, souvent épouses de cadres supérieurs, accédant à la profession de plus en plus tard (30% des candidats ont 30 ans et plus à partir de 1994).

Dans le second degré, un peu plus de la moitié des nouveaux enseignants depuis 1993 sont enfants de cadres supérieurs ou de professions intermédiaires avec, cependant, une corrélation qui persiste entre le grade de l'enseignant et la position sociale des parents : 56% des agrégés contre seulement 26% des professeurs de lycée professionnel (PLP) ont un père cadre ou membre des professions intellectuelles supérieures.

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

Cette situation est renforcée par un phénomène de « reproduction » qui caractérise d'ailleurs aussi d'autres professions (médecins, avocats, notaires...) : de nombreux enseignants ont ou bien ont eu un parent ou grand-parent enseignant. La proportion est particulièrement importante chez les agrégés puisqu'elle avoisine les 50%. Cette représentation importante est plus manifeste encore chez les jeunes de moins de trente ans depuis 2004 (17% en moyenne).

L'analyse des origines sociales du monde enseignant montre donc aujourd'hui une représentation importante des catégories sociales moyennes ou supérieures si on la compare à la structure générale de la société française : dans le premier degré, les enseignants fils d'ouvriers représentent 19 % des effectifs, alors que les ouvriers constituent 36 % de la population française, et les enseignants 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 enseignants se sont donc au fil des décennies en partie éloignés socialement des élèves auxquels ils enseignent.

e) Une pyramide des âges qui se traduit par de forts départs à la retraite

La pyramide des âges des enseignants est très différente entre le premier et le second degré. Dans le premier degré, les différentes tranches d'âge sont représentées de façon assez égale, avec toutefois un élargissement pour les 25-35 ans. Dans le second degré, on constate un élargissement à la fois pour les âges de 30 à 40 ans et pour les 55-60 ans. Au total, les enseignants de plus de 50 ans représentent 28,4% du total tandis que les plus jeunes (moins de 30 ans) représentent 14,8% du total. La moyenne d'âge est de 42 ans.

Les prévisions de départs à la retraite des enseignants des premier et second degrés publics ont été estimées à 27 800 pour 2008 et 2009, 26 800 pour 2010 et aux alentours de 26 000 pour les années 2011 et 2012.

Ainsi, pour la période 2008-2012, ce sont près de 135 000 enseignants qui devraient partir en retraite, ce qui représente en moyenne annuelle 27 000 départs en retraite par an.

A ces départs, il convient de rajouter chaque année 1 800 radiations, démissions ou décès, et 1 100 enseignants qui accèdent à d'autre corps (personnels de direction, d'inspection...) et 1 700 autres sorties liées à l'augmentation des temps partiels.

Tous ces départs définitifs représentent un volume annuel moyen d'environ 31 500 agents durant la période 2008-2012, sensiblement de même niveau que ces dernières années (28 200 en 2006, 33 000 en 2007).

2) Leurs conditions de travail¹³

|| Les conditions de service des enseignants

Le service des enseignants est défini par rapport aux horaires d'enseignement –et non en temps de travail comme c'est le cas pour les autres salariés- par des textes plus anciens que les statuts actuels, les décrets de 1950 notamment. 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 des copies par exemple ne sont pas comptabilisés, pas plus que le temps de présence dans l'établissement.

Le cadre général du service hebdomadaire des instituteurs et des professeurs des écoles a été tracé par le décret n°91-41 du 14 janvier 1991. Dans le cadre de leur service hebdomadaire, les personnels enseignants du premier degré consacrent, d'une part, 26 heures à l'enseignement, d'autre part, une heure hebdomadaire en moyenne annuelle, soit 36 heures par an hors du temps de présence devant les élèves, à des travaux au sein des équipes pédagogiques (18 H), à des conférences pédagogiques (12 H) et à la tenue de conseils d'école obligatoires (6 H).

Le personnel de l'enseignement secondaire est régi par les décrets 50-581, 50-582 et 50-583 dans leur version consolidée au 1^{er} septembre 2007. Ainsi, pour les enseignements littéraires, scientifiques, technologiques et artistiques, les maxima de service sont fixés pour les professeurs agrégés à 15 heures et pour les professeurs certifiés et les non agrégés en général, à 18 heures. Les professeurs des lycées professionnels ont aussi un service fixé à 18 heures. Pour les enseignements d'éducation physique et sportive, les maxima de service sont fixés pour les professeurs agrégés, à 17 heures, pour les professeurs d'éducation physique et sportive et les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive, à 20 heures, pour les adjoints d'enseignement, à 20 heures, pour les maîtres d'éducation physique et sportive à

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

25 heures. Pour les enseignements techniques, les maxima de service varient pour les professeurs techniques et les professeurs techniques adjoints entre 30 et 38 heures suivant les types d'établissements.

Une enquête a été menée en 2002 par le ministère de l'éducation nationale¹⁴ sur le temps et les conditions de travail des enseignants. A cet effet, la direction chargée des études statistiques s'est appuyée sur l'interrogation en face-à-face de 806 enseignants du second degré. Les résultats de cette enquête permettent de se faire une idée, sur le temps de travail effectif des enseignants, même si les informations demanderaient à être confirmées si l'on voulait une totale objectivité puisqu'il s'agit d'une enquête effectuée sur une base uniquement déclarative.

L'intérêt de cette enquête réside dans le fait que les heures travaillées déclarées par les enseignants vont au-delà des obligations réglementaires de service de chaque grade. On y apprend donc que durant l'année scolaire, un enseignant à temps complet effectuerait en moyenne 39h47 de travail par semaine dont 20h27 hors enseignement face aux élèves. Des différences assez sensibles existent néanmoins selon les grades (le plus grand nombre d'heures étant effectuées par les agrégés (41h02) et les PLP (40h04)) et selon les disciplines d'enseignement (le nombre d'heures travaillées par semaine passe de 42h55 pour les disciplines littéraires à une moyenne comprise entre 38 et 40 heures pour les disciplines scientifiques, technologiques et de langues vivantes, puis à 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 8h44 à 4h11 selon les grades), les relations avec les parents d'élèves (1h), le suivi des élèves (1h avec une amplitude allant de 1h49 à 0h37 selon les grades), la documentation (2h12). La concertation avec d'autres enseignants représenterait en moyenne 1h17 de travail. Les enseignants passeraient en moyenne 26h22 dans l'établissement.

Près de 60% des enseignants effectueraient en moyenne 1h26 supplémentaires par semaine, essentiellement en heures supplémentaires années (HSA).

A l'image de l'ensemble des cadres français, les enseignants ressentent un alourdissement de leur charge de travail. Ils sont 86% à la considérer aujourd'hui plus lourde qu'il y a quelques années et ce sentiment est encore plus prégnant parmi les plus anciens, presque unanimes sur ce sujet¹⁵.

¹⁴ Enquête réalisée par la Direction de la Programmation et du Développement

¹⁵ Enquête menée du 13 au 25 novembre 2007 dans le cadre de la commission auprès de 413 chefs d'établissement du secondaire, 427 directeurs d'école, 682 enseignants du premier degré et 622 enseignants du second degré.

Si l'on compare cette charge de travail à celle des enseignants d'autres pays, on constate qu'elle est plutôt plus forte pour les enseignants du premier degré et proche de la moyenne de l'Union européenne pour les enseignants du second degré.

Plus précisément, si l'on s'en tient à l'horaire annuel d'heures d'enseignement, dans les pays de l'OCDE, les enseignants du primaire assurent en moyenne 800 heures par an devant leur classe. En France, ce temps d'enseignement dépasse de près de 120 heures cette moyenne (soit 14% de plus). Dans l'enseignement secondaire, les enseignants effectuent en moyenne entre 650 et 700 heures de cours par an dans les pays de l'OCDE et de l'Union européenne. La France est en dessous de ces moyennes avec environ 630 heures de cours données par an, mais elle reste proche de la moyenne de l'Union européenne.

Dans l'enseignement primaire obligatoire, en nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement, la France, avec 23,8 heures¹⁶ pour une obligation réglementaire de service en France devant élèves de 26 heures (26 séquences de 55' = 1430' : 60' = 23,8 h), se situe en 4^{ème} position derrière l'Irlande (25,9 h), l'Italie (25,1 h) et Malte (25 h). Dix pays exigent un temps de présence à l'école (TPE) hebdomadaire supérieur aux 27 h (26h + 1 heure de concertation) demandées en France. Deux d'entre eux n'imposent pas d'horaire hebdomadaire d'enseignement, mais uniquement un temps de présence : le Royaume-Uni (hors Ecosse) où les enseignants doivent 32,4 h de présence hebdomadaire dans l'établissement ; la Suède, où ils doivent 35 h.

Dans l'enseignement secondaire inférieur général (en se référant aux obligations de service des professeurs certifiés qui représentent le corps le plus nombreux, soit 18 heures), 21 pays européens sur 30 imposent à leurs enseignants un volume horaire hebdomadaire d'enseignement supérieur aux 16,5 H (18 séquences de 55' = 990' : 60' = 16,5 h) de la France. Deux pays n'imposent pas d'horaire hebdomadaire d'enseignement, mais un temps de présence à l'école (TPE) : le Royaume-Uni (32,5 h), la Suède (35 h).

Parmi les pays qui demandent encore moins d'heures hebdomadaires d'enseignement que la France, trois imposent un TPE nettement plus important : 19 à 25 H pour la Finlande par exemple. *Dans l'enseignement secondaire supérieur* (hors secondaire professionnel et en se référant aux professeurs agrégés), 25 pays européens sur les 30 ont un nombre d'heures hebdomadaires obligatoires d'enseignement supérieur aux 13,8 h (15 séquences de 55' = 825' : 60' = 13,8 h) réglementaires de la France, et parmi eux 8 pays y ajoutent un temps de présence à l'école (TPE) compris entre 19 h (Italie) et 35 h (Portugal). La Finlande fixe une charge d'enseignement identique à celle de la France, mais y ajoute un TPE de 17 à 27H.

¹⁶ Pour une comparaison pertinente entre différents pays et dans la mesure où les séquences d'enseignement ne sont pas de même durée partout, l'unité de mesure retenue a été celle de la durée réelle du face à face devant les élèves.

|| **La diversité des contextes d'exercice**

Les conditions d'enseignement, qu'elles soient vues par les élèves, leurs parents ou le personnel éducatif, sont bien sûr très différentes dans une école rurale à classe unique et dans une grosse école urbaine, dans un collège « ambition réussite » et 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 ne pas s'en faire une image biaisée.

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

Les écoles maternelles sont en moyenne de plus petites structures que les écoles primaires, mais ont un effectif moyen d'élèves par classe plus important.

Les écoles situées en zone urbaine ont une taille, en moyenne, deux à trois fois plus importante que celle des écoles situées en zone rurale, donc un nombre de classes plus important ; le nombre d'élèves par classe y est aussi plus important. 12 % des écoles ne comportent qu'une seule classe.

En 1999-2000, les 22,4 % d'écoles maternelles situées en zone rurale accueillait en moyenne 49,4 enfants par école contre 110,5 pour les 77,6% situées en zone urbaine. Plus de 50 % des écoles primaires étaient situées en zone rurale au cours de la même période. En moyenne, 57,8 élèves étaient scolarisés dans chacune de ces structures contre 177,9 dans les écoles urbaines.

Les écoles maternelles et primaires classées en zone d'éducation prioritaire (ZEP) sont en général de taille plus importante que celles n'appartenant pas au dispositif de l'éducation prioritaire. Un effort particulier a permis d'alléger l'effectif moyen des classes situées en ZEP. En effet, à situation géographique identique, le nombre moyen d'élèves accueillis y est légèrement plus faible que dans les classes des écoles hors ZEP.

Il convient aussi de mentionner l'existence dans certaines écoles primaires de classes spéciales destinées à accueillir des élèves à besoins particuliers :

- classes d'initiation pour les élèves de nationalité étrangère, non francophones (14 000 élèves) ;
- classes d'adaptation pour des élèves en difficulté (10 000 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 (46 000 élèves accueillis).

- **Les établissements du second degré se différencient aussi fortement par leur taille, les structures d'accueil et l'offre de formation qu'ils présentent.**

Ainsi, si 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.

Au niveau du lycée, une double disparité s'instaure entre les lycées d'enseignement général et technologique (LEGT), dont l'effectif moyen d'élèves est plus de deux fois supérieur à celui des lycées professionnels (LP) et au sein de chaque catégorie, la taille des établissements pouvant aller de moins de 100 élèves, surtout dans le privé, à plus de 900. 51,6 % des lycées d'enseignement général et technologique publics scolarisent plus de 900 élèves, dont près d'un quart comptent plus de 1 500 élèves.

Une partie significative des établissements sont des lycées polyvalents avec trois quarts des effectifs en enseignement général et technologique et un quart en enseignement professionnel. De même, une partie des collèges comportent des classes d'initiation pré - professionnelle par alternance (CLIPA) et des classes préparatoires à l'apprentissage (CPA).

Une partie des lycées accueillent 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).

Une partie des collèges enfin comprennent des sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA). Ces SEGPA, qui scolarisent plus de 100 000 élèves en 2002, accueillent des élèves en grande difficulté scolaire et/ou sociale.

Depuis le milieu des années 90, existent aussi dans une partie des collèges et quelques lycées, des unités pédagogiques d'intégration (UPI), ouvertes aux élèves présentant des déficiences sensorielles ou motrices. Cependant, il convient d'observer aussi l'existence de 80 établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) publics qui accueillent, soit des élèves en grande difficulté, soit des élèves handicapés, et leur dispensent des formations qui couvrent l'ensemble du second degré et peuvent aller, marginalement, jusqu'au brevet de technicien supérieur (BTS). Les effectifs en EREA sont de l'ordre de 10 000 élèves.

Dernier facteur de différenciation, la présence d'internats dans une partie des établissements. Dans le public, sont concernés 5 % des collèges, 49 % des LEGT, 53 % des LP et 75 % des

cités scolaires.

Cette diversité des établissements se retrouve en outre de manière très différenciée selon les académies.

- **Les dispositifs de remplacement.**

Dans le premier degré, 28 800¹⁷ enseignants sont affectés au remplacement. Il s'agit de titulaires remplaçants (TR) qui ont obtenu leur poste, à titre définitif, à l'issue du mouvement intra-académique. 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.

Dans le second degré, environ 28 800¹⁸ enseignants titulaires sont affectés à titre définitif sur zone de remplacement (TZR). L'étendue des zones est variable suivant l'académie et suivant la discipline. La majorité d'entre eux est parallèlement affectée à titre provisoire, à l'année, en établissement scolaire ce qui se traduit par un effectif de 17 000 enseignants titulaires restant disponible pour le remplacement. Pour obtenir un poste fixe dans l'académie, les titulaires remplaçants doivent participer au mouvement intra-académique.

|| **Le nombre moyen d'élèves par classe et par enseignant**

Les statistiques montrent dans le premier degré public un abaissement constant mais limité, du nombre d'élèves par classe : 23,6 élèves dans les écoles élémentaires en 1980-81 et 22,6 en 2006-2007.

Dans le second degré public, l'évolution est identique : 23,6 élèves par division dans les collèges en 1996-1997 et 23,3 en 2006-2007 ; les chiffres sont respectivement de 21,9 et 19,7 pour les lycées professionnels et de 28,4 et 27 pour les lycées d'enseignement général et technologique.

La taille des classes en France dans l'enseignement secondaire du premier cycle est proche de la moyenne des pays de l'OCDE (24,1) mais un peu supérieur à la moyenne des 19 pays de l'Union Européenne (22,8).

Le nombre moyen d'élèves par enseignant est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE

17 Source : annuaire AGAPE – octobre 2007

18 Source : annuaire EPP – décembre 2007

pour le pré-primaire (18,8 contre 14,8) et le primaire (19,4 contre 16,9), proche de la moyenne pour le premier cycle du secondaire (14,1 contre 13,7) et nettement en-dessous (10,3 contre 12,7) de la moyenne pour le second cycle du secondaire. Les moyennes qu'on peut calculer pour l'UE confirment et renforcent ces résultats.

Au cours des dernières années, l'évolution du nombre d'élève par enseignant a très peu varié, qu'il s'agisse de l'évolution par corps ou par type de formation.

La France est un des pays d'Europe à demander le moins d'heures d'enseignement hebdomadaire et annuel à ses enseignants du second degré. Le taux d'encadrement¹⁹ y est également nettement plus favorable en lycée, même s'il est dans la moyenne au collège. Les conditions d'enseignement dans le premier degré en France sont en revanche parmi les moins favorisées en Europe. L'horaire hebdomadaire et annuel des instituteurs et professeurs des écoles est parmi les plus hauts en Europe et le taux d'encadrement assez nettement supérieur à la moyenne des autres pays européens.

|| **La violence dans les établissements**

Le ministère de l'Éducation nationale recense désormais les « actes graves » de violence, c'est à dire les actes 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.

Dans le second degré, 82 000 incidents graves ont été recensés en 2005-2006 contre 80 000 en 2004-2005 et 72 000 en 2002-2003, les lycées professionnels étant sensiblement plus exposés que les collèges.

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

Ces comportements d'agressivité ou de rejet qui se manifestent à l'école où ils trouvent une caisse de résonance, attirent l'attention sur un problème qui se pose à toute la société, d'humanisation des rapports sociaux.

19 Nombre d'élèves par enseignant

|| **Action sociale, hygiène et sécurité, santé au travail**

Au sein de la fonction publique, les personnels enseignants sont un peu les parents pauvres en matière de moyens consacrés à l'action sociale, l'hygiène et la sécurité et la prévention, si l'on rapporte ces moyens au nombre de personnes couvertes. Conséquence de leur nombre certainement, mais également probablement du dynamisme parallèle qui marque les œuvres mutualistes au sein du corps enseignant, ce qui a pu conduire l'employeur public à s'en remettre à la 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)²⁰, les dépenses consacrées à l'action sociale rapportées au nombre d'agent vont de 1097 euros par agent (données du ministère de la défense) à 27 euros par agent (données du ministère de l'agriculture). Le ministère de l'éducation consacre environ 45 euros par agent²¹ 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.

Dans la politique d'action sociale du ministère de l'éducation, la commission a été plus particulièrement intéressée par le dispositif d'aide au logement des personnels affectés en établissement difficile qui existe depuis décembre 1999²². Les crédits consacrés à cette aide ont fondu de 2003 à 2006, tandis que le nombre de bénéficiaires est passé de 6018 agents en 2003 à 2498 en 2006 sans que des explications probantes ne soient 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).

20 Ces données ne sont qu'une évaluation des crédits ministériels d'action sociale, réalisée à partir des PLF 2006 et 2007

21 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

22 L'AIP-CIV a été mise en place par le ministère de l'Education à la suite d'une décision du comité interministériel des villes en décembre 1999. Elle est destinée à couvrir une partie des frais d'installation des agents nouvellement titularisé ; son plafond s'élève à 609 euros.

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

En matière d'hygiène, de sécurité et de santé au travail, force est de reconnaître que le ministère de l'éducation nationale n'est pas en mesure d'assurer l'intégralité de ses responsabilités en matière de prévention. Les visites médicales annuelles obligatoires concernent les seuls 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 tels que définis dans une fiche établie dans chaque service ou établissement public de l'Etat. Pour les autres personnels des visites médicales sont possibles à leur demande.

Ainsi, pour ce qui est de la prévention, en raison de l'insuffisance des effectifs de médecins de prévention, il ne peut faire face à ses obligations réglementaires en matière de visites médicales obligatoires tous les 5 ans²³. La prise en compte des risques professionnels des personnels demeure insuffisante malgré les efforts réalisés ces dernières années : Seulement 10% des EPLE 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 inspecteur par académie et plus de 6000 ACMO dans les EPLE).

Cet effort paraît s'imposer d'autant plus que les enseignants nourrissent des inquiétudes élevées quant à leur état de santé : 36% des enseignants interrogés par la MGEN dans le cadre de son enquête sur la qualité de vie au travail jugent leur état de santé « moyen » ou « mauvais » et ils sont 44% dans le second degré (19% la jugeant « mauvaise »).²⁴

- **Prise en compte de situations particulières liées aux spécificités du métier d'enseignant : le suivi des enseignants en difficulté pour raisons de santé**

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

23 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.

24 MGEN, la qualité de vie au travail des enseignants du premier degré, 2006

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 2700 enseignants des premier et second degrés qui ont pu bénéficier de ces nouveaux dispositifs.

- **Absentéisme**

D'une enquête réalisée en 2003 par le médecin conseiller technique des services centraux du ministère de l'éducation nationale sur les congés de 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, 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.²⁵

3) Leur vie professionnelle

a) Quelques données générales²⁶

La motivation des enseignants pour ce métier est forte. On peut y voir d'une part une attirance pour l'altruisme et le don de soi, mais aussi le goût de la liberté et de la responsabilité. Les études montrent que cet intérêt ne se dément pas et que l'on trouve toujours autour de 30% des étudiants exprimant leur intérêt 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'étude universitaire.

Un sondage récent réalisé dans le cadre des travaux de la commission, nous apprend que 63% des enseignants exercent ce métier par vocation, contre 59% en 1972, et que 68% n'aimeraient pas en changer. Une enquête⁴¹ 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.

²⁵ Pour les congés ordinaires de maladie, l'indicateur théorique du nombre de jour d'arrêt est de 6 jours pour les enseignants, de 7 pour les non enseignants du ministère de l'Education, de 10 pour les agents de la Défense, de 8 pour les agents de l'Economie et des finances, et de 10 pour ceux de la justice.

²⁶ Extrait notes d'informations MEN-DEPP n° 91-19, 94-39, 05-20.

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 fonction devient quasiment identique pour le premier et le second degré, 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 titulaires du CAPES, parmi lesquels les femmes prédominent, avaient moins de 25 ans. A l'opposé, plus d'un tiers des titulaires 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.

Le nombre d'enseignants ayant une expérience professionnelle précédente 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 leur fonction 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. Annexes : Tableau 1).

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 au sein d'un seul corps, désormais celui des professeurs des écoles créé en 1990. 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 des professeurs des écoles et pour le second degré, les étudiants préparent le certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement privé dans les établissements d'enseignement privé du second degré (CAFEP), suivant les mêmes modalités que le CAPES. Toutefois, à la différence des concours de recrutements 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 inscription sur une liste d'aptitude. Cela 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. Ils ont un statut de contractuel de droit public (loi 2005-5, dite loi « Censi » du 5 janvier 2005).

L'organisation des concours nécessite une gestion lourde à organiser : 300 000 candidats, 10 000 membres de jurys, 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 quantitatifs du système éducatif. Tous les postes sont pourvus et ce sont au moins 4 candidats qui se présentent pour un poste mis aux concours externes de premier et second degrés, parfois plus (jusqu'à 30 par poste pour certaines disciplines pour les concours du second degré). Dans l'enseignement privé sous contrat, on compte 6 candidats présents par poste et seulement 70% des postes sont pourvus. L'attractivité vers le métier d'enseignant est donc toujours forte. Les taux de sélectivité des concours enseignants²⁷ se situent quelquefois au-dessus de 25% mais ils peuvent également descendre à 3%, avec une moyenne autour de 15%.

Toutefois, certains postes offerts 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°84616 du 11 janvier 1984 et l'article L.932-2 du Code de l'Éducation. En juin 2007, on comptait 2908 maîtres-auxiliaires et 15 894 contractuels.

Les recrutements répondent encore insuffisamment aux exigences de diversification et d'ouverture indispensables : libre circulation des enseignants dans l'Union Européenne, réponse aux besoins en personnels à profils spécifiques ou à compétences particulières ou encore nécessité de rapprocher les profils des enseignants des multiples visages de la société française. Ceci sera développé dans la partie II.3.

L'intégration des IUFM dans les universités et, les défis posés au système éducatif par son inscription dans le cursus universitaire européen (Licence, Master, Doctorat) interroge fortement la pertinence du recrutement actuel au niveau du Bac+4.

Les IUFM, qui se sont substitués aux écoles normales²⁸ ont la responsabilité de la formation

27 Le taux de sélectivité correspond au pourcentage des présents par rapport aux postes offerts.

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

initiale des enseignants. La formation en IUFM est définie comme une formation professionnelle en deux ans : une première année orientée vers la préparation du concours (CAPES, CAPEPS, CAPLP, CAPET) et une deuxième année plus directement centrée sur l'exercice du métier. Les maîtres de l'enseignement privé sous contrat sont formés dans leur grande majorité dans des centres de formation pédagogiques (CFP) privés ayant conclu une convention avec l'État. La formation est calquée sur celle des IUFM.

Les personnes auditionnées par la commission ont exprimé des avis identiques sur l'insuffisance de la formation professionnelle. Les reproches formulés tournent autour de l'insuffisance de la préparation à l'exercice effectif du métier et de l'articulation théorie-pratique. Les critiques portent également sur les stages insuffisamment préparés et le manque d'accompagnement en début de carrière. Un besoin de formation en alternance qui dépasse l'opposition factice entre formation théorique et formation professionnelle est exprimé. Les organisations syndicales demandent que la formation universitaire soit renforcée et que les recrutements s'opèrent à l'avenir au niveau du Master. S'ils soutiennent l'idée d'une formation en alternance, ce n'est qu'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 d'améliorer la situation dans ce domaine, un nouveau pas doit être franchi et leur intégration dans l'université est considérée par tous comme une opportunité à saisir. Les expériences étrangères militent en faveur d'une capacité supplémentaire des enseignants à travailler en équipe. Pour y parvenir, un apprentissage est nécessaire qui devrait faire partie de la formation des enseignants, afin que le savoir transmis constitue un ensemble cohérent pour l'élève.

c) La mobilité géographique et professionnelle

❖ La mobilité géographique

En matière de mobilité, le phénomène le plus remarquable chez les enseignants, est celui de « l'hypermobilité » géographique de début de carrière des enseignants dans le second degré, suivie ensuite d'une grande stabilité. Dans le premier degré, ce phénomène est moins marqué même si le nombre de demandes de mutation en début de carrière s'accélère désormais aussi.

Affectés dans le département où ils ont été recrutés, les enseignants du premier degré souhaitent néanmoins encore habituellement y demeurer. 2% de l'ensemble des

professeurs du premier degré ont, en 2006, obtenu une mutation dans un autre département, un peu moins de 5% l'avaient demandée. Dans le second degré, ils étaient 15% à avoir globalement exprimé leur souhait de muter et 8% à avoir obtenu une mutation, proche ou plus lointaine et les académies jugées difficiles peuvent avoir à renouveler chaque année jusqu'à 10% de leur stock d'enseignants. Ces chiffres sont à peu de chose près les mêmes chaque année.

Cette différence de comportement résulte du fait que le recrutement des professeurs du second degré est national et que les premières affectations ne correspondent pas au choix géographique des néo-titulaires. Ainsi, trois quarts des professeurs du second degré, candidats à la mutation, ont moins de 5 ans d'ancienneté dans leur poste. En effet, s'inscrivant dans la logique des affectations après concours telles qu'elles sont organisées et de celle du « mouvement annuel », ils tentent dès que possible de rejoindre le lieu où ils souhaitent exercer après une première affectation dans une académie non souhaitée en première affectation dans 40% des cas. Des académies jugées difficiles comme Créteil ou Versailles accueillent, en effet, plus de 3000 enseignants du second degré en première affectation chaque année. Au bout de sept ans, 2/3 des enseignants affectés en premier ressort dans ces académies en sont partis.

A contrario, cette mobilité choisie se caractérise, une fois rejoint le lieu d'exercice souhaité, par une très grande stabilité des enseignants en seconde partie de carrière. Dans le second degré, les enseignants obtiennent l'académie et un établissement de leur choix en moyenne en un peu plus de deux mutations et très généralement avant 40 ans. Ceci est évidemment valable pour les disciplines les plus nombreuses. En considérant le fait qu'il y a 357 spécialités enseignées dans le second degré, il est aisé de comprendre en quoi il peut être difficile de rejoindre certaines académies ou établissements dans des disciplines qui comptent autour de 100 membres et qui représentent 55% des disciplines. Après 40 ans, ne sont mobiles qu'à la marge.

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 de la 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 instituteurs, 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.

On peut souligner aussi que si les changements sont souvent motivés par le désir de fuir des publics « difficiles », une partie des jeunes enseignants considère, d'une part, que sous certaines conditions, les établissements dit « difficiles » peuvent constituer des laboratoires pour maîtriser toutes les dimensions du métier. Ils sont, d'autre part, de plus en plus nombreux à penser que l'on peut se construire 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 quand on leur en parle et ils insistent sur le fait que leur métier est un métier que l'on peut exercer toute une vie. Individuellement, pourtant, ils reconnaissent nourrir néanmoins des inquiétudes à l'idée d'exercer le même métier sans discontinuer.

Aujourd'hui, les seules perspectives claires qu'ils connaissent sont celles ouvertes au sein de l'Education nationale. Pour l'essentiel, la mobilité professionnelle de l'enseignant prend la forme :

- D'une mobilité fonctionnelle ;
 - D'une promotion interne, que permet une promotion professionnelle ;
 - De l'accès à des postes de débouché ;
- **La mobilité fonctionnelle** consiste à exercer d'autres missions ou tâches d'enseignement, liées tout en demeurant membre d'un corps enseignant : 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. Cela étant, cette mobilité fonctionnelle se pratique sur des périodes de plusieurs années : 60 % des enseignants du premier degré n'avaient pas changé de niveau d'enseignement au cours des cinq dernières années si l'on en croit la dernière

enquête disponible sur ce sujet²⁹.

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. D'autres enseignent à des élèves de collège (9 800) dans des sections professionnelles (SEGPA), dans des établissements pénitentiaire à des adultes (250) ou encore à leurs jeunes collègues en IUFM (600). Les enseignants du premier degré peuvent 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 dans le second degré peut prendre la forme d'une construction personnelle qui accorde une valeur symbolique à des changements de niveau sans incidence institutionnelle, par exemple le passage du collège au lycée.

Elle se concrétise aussi sur le plan institutionnel par l'affectation dans l'enseignement supérieur (c'est le cas pour un total de 10 000 professeurs certifiés et agrégés du secondaire nommé comme PRAG et PRCE) ou l'affectation dans l'enseignement post-bac en lycée, classes préparatoires et sections de techniciens supérieurs (environ 20 000 enseignants concernés). On peut citer également le détachement de 6000 enseignants du second degré et de plus de 5000 du premier degré dans des fonctions d'enseignement dans le réseau de l'AEFE (l'agence pour l'enseignement français à l'étranger) ou dans d'autres ministères. Comme dans le premier degré, ces missions sont exercées sans que l'enseignant rompe le lien avec son corps d'origine. Comptabilisées, elles représentent 10% du total des professeurs du second degré.

- **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 ont pu bénéficier de cette dernière modalité et sont devenus agrégés, 139 titulaires d'autres corps sont devenus certifiés et 21 chargés d'enseignement d'EPS sont devenus professeurs d'EPS. Ces promotions ne s'accompagnent que

très rarement à l'éducation nationale d'un changement d'affectation, contrairement à ce qui se pratique dans la Fonction publique.

- **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. Depuis la création du corps de personnels de direction, les enseignants passent majoritairement le concours de recrutement. Ce changement de corps dans le second degré est un voyage statutaire « à risques » si l'enseignant se ravisant veut faire marche arrière : il lui faudrait alors, en théorie, repasser les concours d'enseignants ; Dans la pratique, des détachements sont pratiqués pour ceux qui estiment s'être trompés avec intégration ensuite. Avant la création du corps des personnels de direction, les emplois de direction étaient uniquement des emplois fonctionnels sur lesquels l'enseignant était en position de détachement. Cette possibilité existe toujours. Il y a aujourd'hui 99 enseignants détachés dans le corps des personnels de direction. 190 ont été par le passé détachés puis intégrés dans le corps. 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 3000 enseignants du second degré³⁰ 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 » Mais l'ensemble de ces opportunités et dispositifs demeurent à la fois mal connus et peu pratiqués :

- pour des raisons d'ordre culturel car ces changements sont lourds ;
- d'ordre 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 ;

30 Chiffres MEN-DGRH, 2006.

- d'ordre 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 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 de plus en plus forte de changement pour quitter le métier se fait également entendre, qui n'est pas traitée par l'institution. Il y manque un accompagnement par des équipes dédiées à cette fonction de mobilité et un développement des outils nécessaires, du bilan de compétences aux formations de conversion.

4) Leurs rémunérations

a) Composition de la rémunération et montants

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. Pour les enseignants, la proportion de la rémunération accessoire est de 10 à 15%, pour le second degré et de l'ordre de 5% dans le premier degré.

- **La rémunération globale** moyenne des enseignants du second degré s'élève à 2700 € avec de fortes disparités : moins de 1 500 € pour un jeune enseignant à plus de 5 000 € pour un professeur de chaire supérieure.

- **La rémunération globale** moyenne des enseignants du premier degré s'élève à 1900 € 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 recrutés par le concours des IRA. 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 ou à l'indice brut 966 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

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 rémunérations accessoires

- Il en existe de quatre types essentiellement, dont deux bénéficient aux personnels enseignants du second degré (les heures supplémentaires et l'indemnité de suivi et d'orientation) :
- les heures supplémentaires qui peuvent être soit annuelles, dites HSA³¹ c'est-à-dire accordées pour l'année, soit effectives, dites HSE. Elles sont décidées par le chef d'établissement en fonction des besoins d'enseignement, dans la limite imposée d'une heure supplémentaire année (HSA). Plus de la moitié des enseignants en bénéficient et la moitié des bénéficiaires en font en moyenne 2, pour une rémunération s'étageant entre 150 et 340 € mensuels et jusqu'à 1 200 € pour certains professeurs de chaire supérieure ;
 - L'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) est composée d'une part fixe d'environ 100€ par mois, versée à tous les enseignants du second degré³², et d'une part modulable d'également environ 100€, allouée aux personnels enseignants qui assurent les fonctions de professeurs principal, soit environ 266 000 enseignants.
 - L'indemnité de sujétion spéciale ZEP (ISS ZEP) d'un montant de 100€ versée à tous les enseignants des 1^{er} et second degrés affectés en ZEP soit 135 000 d'entre eux.
 - L'indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) qui intéresse environ 45 000 remplaçants des 1^{er} et second degrés et mobilise 112 m€ en 2007 ;
 - Des indemnités diverses de moindre impact financier mais qui peuvent être significatives pour les bénéficiaires, telle que l'indemnité de directeur d'école³³.

Ces rémunérations accessoires présentent les caractéristiques suivantes :

- Elles bénéficient inégalement aux enseignants selon les corps : les professeurs agrégés ont un niveau moyen de prime de 5 600 €, les certifiés de 4 000 €, les professeurs de lycée professionnelle de 2700 € ;
- Deux indemnités l'indemnité de sujétion spéciale ZEP et l'indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) mobilisent 60% des montants versés dans le premier degré ;

31

32 Le code de l'Éducation (article L 912-1-1) précise que « (...)Les enseignants apportent une aide au travail personnel des élèves et en assurent le suivi. Ils procèdent à leur évaluation. Ils les conseillent dans le choix de leur projet d'orientation (...)».

33 Indemnités : de responsabilité pour les fonctions de professeur chef de travaux ; aux enseignants assurant le suivi des stagiaires IUFM ; de fonctions particulières aux enseignants des classes préparatoires aux grandes écoles ; aux conseillers pédagogique ; de sujétion spéciale aux conseiller en formation continue ; de directeur d'école ; de professeur des écoles spécialisé...

- Une indemnité, l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), représente à elle seule plus de 55% des indemnités versées aux enseignants du second degré. Le versement de cette indemnité est marqué par une grande automaticité, aussi bien dans sa part fixe que dans sa part modulable. La réalité des contreparties ne fait l'objet d'aucune vérification et d'aucun compte rendu.
- L'indemnité de sujétion spéciale occupe une place réduite au sein des rémunérations accessoires du second degré.

La caractéristique majeure des indemnités est d'être uniforme et automatique. Elles ne sont pas associées à des résultats ou à une meilleure performance des enseignants et ne trouvent pas leur place dans une politique de gestion des ressources humaines. Elles mobilisent 1,6 milliards d'euros au budget de l'éducation nationale. Il n'existe à proprement parler pas d'indemnité permettant de récompenser le mérite. Les chefs d'établissements s'efforcent en fin d'année de conserver une certaine marge de manœuvre d'heures supplémentaires pour se donner la possibilité de « remercier » des enseignants qui manifestent une certaine disponibilité pour des politiques pédagogiques conduites dans l'établissement. Conséquence logique du système des obligations réglementaires de service, ces rémunérations accessoires constituent un système rigide et contraint.

b) L'évolution de la rémunération

Au cours des vingt dernières années, la rémunération des personnels enseignants a été revalorisée. 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) 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 3 sur les réformes indiciaires successives d'amélioration de la carrière des enseignants).

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 l'enquête emploi de l'INSEE dans une perspective de comparaison avec l'évolution du revenu d'autres catégories comparables de la Fonction publique et également avec les catégories socio-professionnelles comparables ;
- L'approche par les comparaisons internationales.

Les conclusions auxquelles la commission est arrivée sont les suivantes :

- Le pouvoir d'achat des rémunérations nettes versées aux enseignants est resté à peu près stable au long des quinze dernières années ;
- Les enseignants sont l'un des groupes sociaux dont les rémunérations nettes ont en moyenne le mieux résisté au cours des vingt-cinq dernières années ;
- Il n'y a depuis 20 ans ni véritable déclassement ni reclassement des enseignants dans la hiérarchie des salaires ;
- 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 ;
- Des enseignants, essentiellement âgés de plus de 50 ans qui n'ont bénéficié d'aucune amélioration de carrière, ont vu leur pouvoir d'achat baisser entre 2001 et 2005 ;
- [Le salaire par heure d'enseignement des enseignants français est inférieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE]

||| **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 paie 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 individus 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 paie 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, chercheurs...). 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. En 2005, un cadre non enseignant de l'Etat âgé de 40-50 ans gagne en moyenne 47% de plus qu'un enseignant du secondaire du même âge (et 83% de plus qu'un enseignant du primaire du même âge). Il faut évidemment tenir compte, pour interpréter cet écart, du fait que toute la haute fonction publique est répertoriée dans les cadres non enseignants, alors que la rubrique « enseignants » n'intègre pas les enseignants du supérieur.

Dans l'enquête Emploi 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 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. 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

Pour étendre la comparaison aux salariés du privé, il est possible de recourir aux enquêtes sur l'Emploi de l'INSEE. Ces enquêtes permettent de prendre en compte l'évolution des niveaux de diplôme des différentes catégories et de mener l'analyse sur une période plus longue, s'étendant de 1982 à 2005³⁴

³⁴ Les salaires ne sont recueillis que depuis le début des années 1980

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. De fait, au cours de la période étudiée, les cadres et professions intermédiaires du privé ont vu leur rémunération relative moyenne s'effriter assez considérablement en même temps que leur statut se banalisait et que leur nombre se multipliait dans l'économie³⁵. 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.. Seuls les cadres non enseignants du public progressent un peu plus vite sur le long terme. 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.

|| **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 horaire 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 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 élevées 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 élevées 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.

³⁵ 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 restaient stable autour de 3,5%.

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

Les études conduites par la DGAFP et la direction du budget montrent que 17% des agents publics ont vu le pouvoir d'achat de leur traitement indiciaire diminuer et que 24% des agents ont vu le pouvoir d'achat de leur rémunération globale diminuer. Ces diminutions de pouvoir d'achat pèsent essentiellement sur les agents de plus de 50 ans qui n'ont bénéficié d'aucune progression de carrière. Un certain nombre d'enseignants se trouvent dans cette situation, parmi lesquels, en proportion, plus de professeurs du secondaire que du primaire.

Le salaire par heure d'enseignement des enseignants français est inférieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE

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, sont 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 situe autour de 15%. Ces différences avec les moyennes internationales sont de même ordre voire se creusent légèrement après 15 ans d'exercice. En revanche, la France se situe 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 situent autour de 25 ans. Le salaire par heure d'enseignement après 15 ans d'exercice des enseignants du primaire est inférieur de près de 30% aux moyennes OCDE et UE. Le même constat vaut pour l'enseignement secondaire puisque un enseignant français dans le premier cycle et dans le deuxième cycle touchera respectivement 10 et 20% de moins que les moyennes internationales. De plus, selon la moyenne établie sur la base des pays OCDE, le salaire par heure d'enseignement des enseignants du deuxième cycle du secondaire est supérieur de 42% environ à celui des enseignants du primaire. En France, cet écart avoisine 60%.

Ces données devront toutefois être corroborées, pour pouvoir être interprétées utilement, avec la rémunération des autres catégories sociales dans les différents pays.

I.2. COMMENT LES ENSEIGNANTS EXERCENT-ILS LEUR MÉTIER

1) Par delà un rapprochement des régimes juridiques, une multiplicité de situations concrètes d'exercice du métier

L'évolution des conditions d'exercice de leur métier par les enseignants se caractérise à la fois par des régimes juridiques qui tendent à s'homogénéiser et des situations réelles d'enseignement qui s'avèrent de plus en plus diverses.

Historiquement les conditions d'exercice du métier d'enseignant sont très dissemblables. On distingue plusieurs catégories d'enseignants aux régimes juridiques distincts :

- les instituteurs, recrutés et formés dans des écoles qui leur sont dévolues, véritables matrices de l'enseignement primaire, les écoles normales. Ils 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, chargés d'enseigner en règle générale une seule discipline leur obligation de service 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, avec un régime aligné sur eux, à l'exception des obligations de service ;
- les professeurs d'enseignement général de collège, avec 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 élèves) ;
- les enseignants des secteurs techniques et professionnels, recrutés parmi des intervenants de différents milieux professionnels.

Tous ces régimes d'exercice se sont rapprochés. Les grandes étapes en ont été la transformation du corps des instituteurs en corps des professeurs des écoles aligné, pour ce qui est du déroulement de carrière, sur les certifiés, la mise en extinction du corps des professeurs d'enseignement général des collèges, enfin la création du corps de professeurs de lycées professionnels, également aligné sur celui des certifiés pour ce qui est du déroulement de carrière.

Deux différences majeures seulement demeurent : la première concerne la polyvalence qui reste de règle pour les professeurs des écoles et, de façon plus restreinte, pour les

professeurs des lycées professionnels ; la seconde a trait aux obligations de service, distinctes pour les professeurs des écoles (27 h), les certifiés et corps assimilés (18h) et les agrégés (15h). Les situations passées favorisent néanmoins encore des hiérarchisations et des différences plus ou moins visibles.

Les situations concrètes d'exercice, inévitablement variées depuis toujours, se sont encore profondément diversifiées. Il est différent d'enseigner en centre-ville ou dans les zones sensibles, en milieu rural ou au cœur de grands ensembles urbains, dans une classe du premier degré ou dans une classe préparatoire aux grandes écoles, devant un groupe d'élèves au profil homogène ou devant un ensemble d'élèves représentant une dizaine de nationalités, en qualité de titulaire de zone de remplacement ou en qualité de professeur « installé » dans son lycée. De façon plus individuelle, les différences dans l'exercice du métier sont grandes entre un enseignant très engagé dans la pédagogie conduite dans son école ou dans son collège et celui qui se borne strictement à assurer ses obligations de services statutaires. Or les tâches et les missions se sont multipliées, elles pèsent différemment d'une situation à une autre ou d'un enseignant à un autre, depuis le face à face pédagogique jusqu'aux fonctions de tutorat d'un jeune collègue ou à la coordination d'une discipline, en passant par les différentes fonctions intermédiaires d'encadrement. Au total, il y a presque autant de situations d'enseignement qu'il y a d'enseignants.

Cette situation n'est pas nouvelle mais l'évolution de la société ne fait qu'en accroître la complexité. Elle est le reflet de la dialectique de l'unité et de la diversité du métier, qui existe dans la nature du métier d'enseignant, comme dans d'autres professions. Il y a certes une unité du métier enseignant, qui tient à la participation à la même mission d'éducation, du même côté de l'estrade et qui peut justifier une unité de régime juridique. Il y a aussi la diversité des terrains où s'exerce ce métier et qui appelle qu'on la prenne réellement en compte. L'intérêt de le relever est d'éviter, sous le couvert de l'unité, d'oublier ou de sous estimer cette diversité, et de penser que la condition des enseignants peut se réduire à celle d'un enseignant moyen. Les enquêtes montrent néanmoins le risque d'une trop forte segmentation professionnelle liée aux différences croissantes entre les contextes d'exercice 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 qui pèse sur les conditions dans lesquelles l'enseignement est dispensé

Une deuxième caractéristique est frappante dans le monde enseignant : sa forte identité professionnelle. Les enseignants ont une conception marquée de leur métier, qui s'est forgée à travers l'histoire de l'enseignement. Et cette conception a évidemment des incidences fortes sur la façon dont l'enseignement est dispensé et sur les conditions mêmes d'exercice.

La tradition des instituteurs polyvalents 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 une sorte d'ordre, qui, à défaut d'être militaire, serait néanmoins de vocation supérieure. Cette tradition est loin d'être oubliée, même si les instituteurs, devenus professeurs des écoles, ont perdu certains éléments fondateurs de leur ordre, comme les écoles normales, et se montrent sensibles au renfort de collègues spécialisés, s'éloignant quelque peu, ce faisant, de la polyvalence constitutive de l'identité de leur métier.

Du côté des professeurs du second degré, c'est la discipline enseignée et le cours magistral qui sont au centre de l'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 quelquefois les enseignants aiment à oublier dans le statut de fonctionnaire ce qui pourrait « entraver leur liberté ».

Dans son « *Histoire de l'enseignement et de l'éducation en France* », Antoine Prost insiste sur cette place de la discipline et du cours 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 peut-être la dernière légitimité qui resterait aux enseignants, lorsque, dans un contexte difficile, leur prestige et leur identité se trouvent mis en cause. Tout, d'ailleurs, contribue à lier

les enseignants au modèle universitaire de la discipline : le recrutement³⁶, la formation initiale, bâtie sur la même logique, la conception des programmes, le mode d'inspection qui fait de l'inspecteur de la discipline le seul lien concret à l'institution, et, sans doute aussi, la nostalgie d'une époque où l'excellence de la discipline et de sa transmission conféraient statut social et considération.

Dans cette logique, pour de nombreux enseignants, progresser, c'est accentuer encore leur spécialisation, renforcer leurs compétences dans une discipline pour ne se consacrer de façon encore plus approfondie, qu'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 à la polyvalence, justifiés en cela par les demandes multiples qui leur sont adressées. Le recours croissant aux intervenants extérieurs et à des enseignants spécialisés a d'ailleurs déjà amoindri la force de la polyvalence mythique de ces professeurs. Leur situation demeure aujourd'hui ambivalente : ils sont partagés entre le souhait d'un allègement de la polyvalence et la volonté de la préserver comme l'emblème identitaire qui caractérise l'école primaire.

Enseignants du premier degré et enseignants du second degré partagent un autre trait identitaire, celui de l'attachement à la liberté d'enseignement, c'est-à-dire dans la façon d'atteindre les objectifs du programme, liberté qualifiée maintenant de liberté pédagogique mais aussi plus largement à la liberté d'organisation de leur emploi du temps. Le métier d'enseignant est sans doute en partie choisi pour la liberté qu'il assure et l'absence d'encadrement de proximité. Le cœur de cette liberté, c'est assurément la liberté d'enseignement ; le maître se veut « souverain » dans sa classe, 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 se situer qu'au regard des seules normes nationales qui s'imposent à lui: le programme et les obligations réglementaires de service. Il n'existe pour lui aucune médiation légitime entre ces normes et lui et toute interférence peut être vécue comme une intrusion dans son domaine. Cette présentation, certes un peu schématique, permet d'avoir à l'esprit que l'unité organique de l'enseignement n'est pas l'établissement, mais la classe. (et la matière dans la classe). Ce qui se passe dans la classe constitue au demeurant un des domaines les moins bien connus du fonctionnement du système éducatif ; on a pu parler à ce sujet de « boîte noire ». De même, et de façon cohérente, le sujet de l'autonomie professionnelle est l'individu et non le groupe à l'échelle

36 « *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* »),

locale, ce qui une des raisons qui explique la faible importance de la régulation collégiale dans la profession enseignante.

Cette forte identité professionnelle a fait, et fait certainement encore, pour sa partie la plus positive, la force de notre système éducatif. « *On lui doit le non effondrement du système* » a pu dire à la commission, lors de son audition, M. Antoine Prost, qui n'est pourtant pas un zélateur de « *l'exercice libéral du métier d'enseignant* » pour reprendre une autre de ses expressions. Mais on peut se demander si elle n'en est pas devenue un de ses principaux handicaps ; en particulier la combinaison, dans l'enseignement secondaire, de la primauté donnée à la discipline et au cours magistral et du souci sourcilieux de liberté pédagogique introduit de plus en plus de pesanteur, sur la façon dont le système éducatif fonctionne.

Depuis longtemps des voix se font entendre pour attirer l'attention sur cette situation et appeler à des changements. En 1889 déjà, 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'heurs 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 solidarité³⁷* »

La commission Joxe reviendra 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 davantage de responsabilité et des responsabilités globales, la commission notait : « *Or l'évolution de l'enseignement depuis un siècle est inversés : 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).

L'actuelle commission ne peut que reprendre ces analyses, en relevant prioritairement les

37 (Chapitre 4 du rapport général, « les professeurs », p.87 et s.)

difficultés persistantes à progresser dans la coordination pédagogique et dans le travail d'équipe, qui paraissent résulter de cette conception du métier. Mais celle-ci ne serait pas étrangère non plus à une certaine tendance, plusieurs fois exprimée devant la commission par différents interlocuteurs, à plutôt valoriser, quoi qu'on en veuille, 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 lancées par les ministres successifs pour développer de nouvelles formules pédagogiques et en particulier 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 temps, du programme et de la sédimentation des disciplines. Il n'est pas aisé d'induire des pratiques nouvelles dans un moule réglementaire et culturel inchangé. Le témoignage le plus illustratif des difficultés pour impulser le changement est peut-être à rechercher dans l'expérience des collèges « ambition réussite ». Malgré l'importance des efforts déployés pour faciliter de nouvelles pratiques, les inspections générales du ministère ont été obligées de constater que trop rarement les moyens avaient été mis à profit pour précisément modifier les méthodes d'enseignement et renforcer le travail collectif. Quelles que soient les raisons objectives 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 du mal à exister à côté des programmes nationaux d'enseignement et compte tenu du fait qu'il ne s'agit pas de proposer une diversification forte entre établissements. Toutefois, s'ils manquent souvent de contenu, c'est aussi en raison de la faiblesse de la concertation et de la coordination pédagogiques au sein des 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 précisément 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 plus souvent 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 celle de l'isolement et de la solitude

des enseignants. Dès lors qu'ils dispensent leur enseignement de façon isolée, ils vivent aussi de façon plus personnelle les problèmes qu'ils rencontrent et leurs éventuels échecs. Beaucoup de jeunes enseignants se plaignent ainsi de la difficulté à partager ce qu'ils vivent dans leurs classes, la tendance étant davantage à cacher ses propres problèmes qu'à les mettre en commun. Il y a là un côté « boomerang » à la culture dominante du « chacun chez soi, maître dans sa classe ».

Des éléments d'évolution de cette conception dominante du métier peuvent toutefois être constatés, sous la pression des jeunes enseignants. Il a été indiqué à plusieurs reprises à la commission que ces jeunes 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.

Autre élément de l'identité enseignante qui mérite d'être cité, lié à l'histoire politique et professionnelle du monde enseignant, son positionnement 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 le grignotage de la société de consommation et du « tout marché ». Les enseignants se posent ainsi volontiers en défenseurs de la sauvegarde des principes « républicains » de laïcité, d'égalité des chances, de service public. C'est la tradition de la « République enseignante » où l'école fonde la nation. Quitte quelquefois à cultiver 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, mais qui s'estompe avec le temps, des enseignants aux mêmes œuvres mutualistes qu'ils ont contribué à créer eux-mêmes dans tous les domaines de l'action collective : protection sociale, assurances de toutes natures, 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 il est vrai, dans le syndicalisme interprofessionnel. Dans ce domaine aussi, cependant, certaines enquêtes montrent le désir plus grand de jeunes enseignants que l'enseignement puisse être considéré comme un métier moins marqué par cet 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 chacun, pleine responsabilité d'une ou de plusieurs classes, les organisations syndicales ont insisté sur ces points. Elles ont aussi souvent soutenu que 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, que l'on laisse les enseignants travailler en leur faisant confiance et que l'on ne les détourne pas de leur mission d'enseigner en les impliquant dans une procédure d'établissement compliquée et sans lien avec la transmission des connaissances. Bien sûr qu'il n'y ait pourtant pas d'ambiguïté sur les interrogations : la confiance dans la profession enseignante n'est pas en cause. La question est celle de la place du collectif d'enseignants, au regard de celle de l'enseignant seul dans sa classe. Il ne s'agit pas de « noyer » le travail de transmission de connaissances dans un ensemble de tâches aux contours indéterminés, où de réduire le rôle personnel de l'enseignant, mais de créer les conditions collectives de sa plus grande efficacité et équité en intégrant sa mission dans une dynamique.

3) Un métier à la confluence d'interactions multiples

Le métier d'enseignant s'exerce dans un contexte d'interaction d'acteurs et de facteurs multiples, dont il est peu d'exemples dans d'autres métiers. Il y a l'Etat (ministre, inspections générales, administration centrale), donneur d'ordre principal aux injonctions multiples et évolutives, qui portent tout à la fois sur les programmes à suivre, (dont il a été souligné à plusieurs reprises qu'ils étaient réformés à un rythme qui s'accélère), 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... Derrière l'Etat, il y a, très proches, les collectivités locales qui ont leur propre vision de ce que devrait être l'école et qui 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. Il y a ensuite les parents, de plus en plus présents et pressants, ce d'autant plus que davantage conscients, par leur niveau de formation, du poids et de l'influence qui peuvent être les leurs. Soucieux de pouvoir suivre la scolarité de leurs enfants, d'en comprendre le déroulement et même d'avoir leur mot à dire sur la pédagogie pratiquée. Il y a les élèves, pour lesquels l'enseignant est bien plus qu'un professeur qui transmet un savoir, mais est aussi une personnification de l'autorité et du monde adulte. Il y a enfin la société qui elle aussi est source d'injonctions multiples et souvent contradictoires.

La société paraît attendre de l'école qu'elle soit le remède à tous les 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. 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 de fait 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*³⁸ » 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. N'est-elle détentrice que d'un mandat, évaluable et donc résiliable, de formation des élèves à un métier utile à l'économie et trêve de « missions supérieures », de formation à l'esprit critique, à la citoyenneté, de réduction des inégalités qui masqueraient en fait son impuissance et pourraient être du ressort privé de l'éducation dans la famille. Cette thèse, à rebours de la tradition de l'école française, banalise l'institution pour en faire un instrument efficace économiquement, c'est-à-dire dont les résultats parce que mesurables sont évaluables et permettent donc la performance. [C'est à bien des égards le mode de fonctionnement de l'école dans les pays de tradition anglo-saxonne.]

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

En réalité, l'école, au fil du temps, poursuit ces deux objectifs à la fois et il y a au fond peu de partisans de ces thèses radicales. Le problème est qu'elle n'arrive pas à les mener à bien pour tous. Ces objectifs, l'institution cherche à les atteindre de manière imparfaite et souvent empirique, quitte à laisser, aux mauvaises consciences à la sélection, le soin de désigner ceux qui pourront être 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 sur le papier et qu'il faut bien à l'enseignant pratiquer chaque jour en intégrant peu ou prou toutes ces injonctions

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

multiples. Pour autant les professeurs ne baissent pas les bras : retisser sans cesse le lien social, relever toujours le pari sur l'intelligence, faire prévaloir la connaissance, les savoirs, le jugement critique, mais également contribuer, par l'école, à plus de justice, à une insertion professionnelle respectueuse des talents de chacun sont autant de défis que la communauté éducative s'efforce de prendre à son compte quotidiennement.

4) Des pratiques professionnelles diverses

Face aux exigences pesant sur eux et dans la diversité de leurs situations d'exercice, les enseignants dispensent leur enseignement, avec leurs méthodes et leur savoir-faire, en s'adaptant et en réagissant chacun à leur façon, selon leur personnalité, en référence aux directives (programmes et certifications) ou conseils qu'ils ont pu recevoir et surtout en s'appuyant sur le bagage d'expérience qu'ils ont pu accumuler. C'est un élément fort de la professionnalité du métier d'enseignant que d'être au fond relativement libre des modalités à la condition que les objectifs, notamment ceux des programmes, soient atteints. Relativement libre car l'institution est également prescriptrice en matière de didactiques et de pratiques pédagogiques. Aux programmes sont en effet souvent associés des manières d'enseigner et de transmettre les connaissances. C'est d'ailleurs une spécificité française par rapport à d'autres pays où la liberté pédagogique du maître est plus large.

A tel point que la loi est venue récemment la reconnaître à la grande satisfaction des professeurs ; reconnaissance légitime mais conçue comme défensive vis-à-vis de l'institution et des tentatives d'impulser de véritables politiques pédagogiques d'établissement qui limiteraient l'initiative individuelle de chaque enseignant dans sa classe à laquelle sont attachés la grande majorité des enseignants. La liberté pédagogique, qui peut s'incarner dans un repli individualiste, recouvre ainsi 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.

Il ne s'agit pas ici de chercher à décrire ces pratiques et ces méthodes mais à appeler l'attention à ce stade sur deux éléments.

Premier élément : la très faible mise en commun de ces pratiques d'enseignement et de ces expériences ainsi que leur insuffisante valorisation que plusieurs interlocuteurs de la commission ont déplorées³⁹. Il a même été expliqué à la commission qu'il y avait là une déperdition de valeurs productives, au sens quasi comptable du terme, et il est exact qu'à ne pas valoriser une telle richesse, ou il y a perte de capital produit par l'investissement des enseignants en cause. Les efforts de différenciation et d'innovation pédagogique sont sans

³⁹ Un enseignant faible de l'obligation « de réinventer la roue que de nombreux collègues, à la fois proches et lointain, se sont déjà bricolés »

doute plus fréquents qu'on ne le sait, trop peu suivis et moins encore évalués. Un mouvement de mise en commun spontané 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 mieux recherché.

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 a 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.

L'ensemble des enseignants n'y participent pas de la même façon. Certains résistent, d'autres se résignent, beaucoup évoluent. Mais ce qui est sûr, c'est que, comme dirait le fabuliste, tous « en sont frappés ». Pour la commission, l'important est que cette évolution dans la façon d'enseigner soit prioritairement orientée vers la remédiation des situations précédemment relevées.

I.3. COMMENT LES ENSEIGNANTS SONT-ILS GÉRÉS

Les enseignants sont des fonctionnaires publics de l'Etat¹. Ils sont gérés selon les règles du droit de la fonction publique, avec ses forces et ses faiblesses. 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.

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, et 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 Guermeur et Censi, en vertu duquel ces maîtres contractuels doivent bénéficier d'un régime de parité avec les maîtres titulaires du secteur public

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, au profit de mécanismes plus automatiques, incarnés dans le barème et 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 signifie pour l'essentiel, et c'est important pour bien situer d'éventuelles évolutions, trois éléments caractéristiques de leur gestion.

a) Les enseignants sont dans une situation statutaire et réglementaire

Autrement dit, 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 multiples et détaillées, ou dans celui des obligations réglementaires de service des enseignants on en 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 rendue quasi impossible, car elle 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. Pour autant, 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'éducation 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 reclassement. Un enseignant titulaire d'un établissement public peut être affecté dans un établissement privé ; la réciproque n'existe pas.

c) Le traitement (indice de début et indice de fin de carrière) 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 enseignants est ainsi directement calée sur celles des attachés d'administration de l'Etat et des attachés territoriaux et réciproquement. 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, qui est 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'établissements déplorent qu'elles ne soient pas mieux prises en compte. Cette situation se

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 »]

concrétise dans le dispositif de notation et d'avancement qui va être étudié plus abondamment plus loin.

Autre caractéristique subjective qu'il convient d'évoquer 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.

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 Slovaquie, 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.

α) 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 1^{er} degré qui depuis toujours sont gérés de façon déconcentrés. Aujourd'hui dans le 1^{er} 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 ; ce sont donc les recteurs, qui ont depuis lors, 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 même pas reçu le statut d'établissement public, et celle des établissements public 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.

β) **L'élément le plus novateur au cours des dernières années est l'émergence forte d'une implication forte 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 ». Ce qu'elles recherchent c'est, comme le dit Nicole BELLOUBET, « *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, mais il serait 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.

3) La pratique

La pratique est à l'image de celle constatée globalement dans la majeure partie de la fonction publique, 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

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

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. Elle est même péréquée, s'agissant de la note administrative. 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, 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.

α) 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 ; le système ne le permet, dans les faits, 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 pas le cas ; à peine plus de 2000 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'établissements 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 d'affectations dérogatoires (par rapport au rouleau compresseur du « *mouvement* »), à l'incrédulité qui souvent accompagne cet objectif et au côté « Don Quichotte » qu'il revêt très vite. Cet état de fait montre qu'il ne suffit pas de confier des marges de manœuvre aux autorités déconcentrées pour qu'elles les utilisent ou puissent les utiliser et qu'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.

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 Institut 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, ou à défaut par des enseignants non titulaires. 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 plus inexpérimentées.

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

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

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'emploi 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 2 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 en établissement déterminé, ce qui permettrait plus aisément suivi et tutorat, mais pour plus de la moitié d'entre eux en zones de remplacement. Ils sont appelés à combler les absences et vacances se produisant dans la zone. Au surplus 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'arrêt 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 difficile, 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 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 exigence 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 l'occupation continue de certains 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-2).

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

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 sont « *crispés* » sur l'idée d'enseigner en CP, cela serait en partie dû à des réserves sur la méthode de lecture

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'étranger⁴⁴. 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.

Ce qui peut permettre aux enseignants et aux établissements de se situer par rapport à l'objectif de faire progresser les élèves, ce seraient des évaluations portant sur les acquis des élèves, corrélées aux caractéristiques socioprofessionnelles de ceux-ci. Pour l'instant, il n'existe que des évaluations diagnostics et des évaluations bilans pratiquées dans le premier degré, ainsi que les résultats aux brevets des collèges ou encore aux baccalauréats ou aux diplômes professionnels dans le second degré. Mais ces évaluations n'ont pas été conçues comme des outils de pilotage du système éducatif. Un nouveau dispositif adapté s'impose si l'on veut disposer du minimum d'instruments de suivi et répondre à l'exigence de mesure de la performance demandée par les pouvoirs publics au plus haut niveau.

S'agissant de l'évaluation individuelle des enseignants, elle constitue un « *serpent de mer* » de l'éducation 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'éducation⁴⁵. 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...* »
- « *encourager et faciliter des parcours à la fois positifs et valorisants pour les personnes et utiles à l'attente des objectifs de l'école ;* »
- « *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, plus mesuré dans ses termes, mais qui a le sens de la litote,

44 Le président de la république et le Premier ministre demandent à ce qu'une évaluation des établissements soit mise en place dans la lettre de mission qu'ils ont adressés au ministre de l'éducation en octobre dernier.

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

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, 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'échelon⁴⁶.

La commission s'interroge très fortement sur cette fiabilité. Dans son avis 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, que, personne ne le conteste, elle n'a 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 majeur occupé dans la notation pédagogique par d'une part la note d'entrée dans le corps qui n'a pourtant rien à voir avec la pédagogie, et par d'autre part l'ancienneté. Dans la note d'entrée dans le corps, ce qui est prépondérant, c'est le rang au concours de recrutement, qui ne comporte pourtant aucune dimension pédagogique⁴⁷ ; or cette note d'entrée va ensuite peser, de l'aveu même des inspecteurs, pendant toute la carrière. S'ajoute, par la suite, au poids de cette note d'entrée, celui de l'ancienneté au travers des grilles nationales de référence établies par l'inspection générale et qui encadrent le travail du notateur, au sein desquelles une place considérable est accordée à cette ancienneté.

46 Le décret n°72581 du 4 juillet 1972 dispose que la note pour les professeurs du second degré, qui est arrêté 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 (D90-680 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. »

Avis des HCEE, n°4 janvier-février 2002

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

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.

Il y a lieu de souligner que 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 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 rénovée », 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.

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

Le rôle du chef d'établissement est en la matière tout à fait essentiel et doit être rappelé dans la mesure où c'est lui qui, en tout premier lieu, constate ou est informé du dysfonctionnement professionnel d'un enseignant. Ainsi que l'on rappelle plusieurs interlocuteurs de la commission, « on sait bien en établissement qui sont les bons enseignants ». et donc, a contrario, ceux qui ne donnent pas satisfaction. Il a un rôle d'alerte essentiel à jouer auprès du recteur et en particulier de son directeur des ressources humaines qui peut solliciter l'intervention en urgence d'un ou plusieurs inspecteurs. L'enseignant est alors en général convoqué pour un entretien auprès du directeur des ressources humaines et si le cas ne relève pas d'une décision de gestion des ressources humaines, orienté, y compris en urgence, vers le médecin de prévention. Dès lors que c'est un besoin de formation qui semble pouvoir permettre de remédier aux difficultés professionnelles repérées, un plan particulier de formation est élaboré par l'inspecteur pédagogique concerné en liaison avec les services académiques de formation et fait l'objet d'un suivi. Peu d'enseignants sont, en revanche, écartés de l'éducation nationale. De nombreux interlocuteurs de la commission ont souligné cet état de fait qui leur apparaît comme une coupable négligence de l'éducation. Si les procédures de licenciement pour insuffisance professionnelle sont relativement peu utilisées pour les enseignants, c'est en raison, il faut le rappeler, des contraintes juridiques et jurisprudentielles fortes qui les encadrent. Par contre, les procédures conservatoires (suspension) et disciplinaires sont mises en œuvre en tant que de besoin. 250 sanctions disciplinaires ont ainsi été prononcées en 2006 à l'encontre d'enseignants des premier et second degrés. Ces chiffres sont en augmentation sensible et correspondent pour 79% à des sanctions des premier et second groupes.

Des procédures d'urgence peuvent également être enclenchées. L'une est de la compétence du chef d'établissement qui peut sous certaines conditions, en application de l'article 9 du décret du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement et s'il y a urgence, soit interdire l'accès à l'enceinte de l'établissement, soit suspendre les enseignements. Une autre peut aussi être de son initiative, qui relève d'un décret du 29 juillet 1921 et permet notamment, sur rapport d'un supérieur hiérarchique d'un fonctionnaire dont l'état physique ou mental fait courir aux enfants un danger immédiat, de le mettre en congé d'office pour un mois. Ces procédures sont utilisées aussi souvent que nécessaires, tant le dysfonctionnement d'un enseignant au sein d'un établissement scolaire est source immédiate de tensions aussi bien au sein de la communauté scolaire qu'avec les parents d'élèves.

En dernier lieu, peuvent être rappelés les chiffres de refus de titularisation décidés chaque année : 171 en 2004-2005 et 111 en 2005-2006.

Il n'en demeure pas moins que 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 certainement une telle mesure.

χ) Troisième carence, celle de 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 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 nationale a ainsi relevé la nécessité de formations complémentaire 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 initiale.

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 pour l'essentiel 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.

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, partout ailleurs, lorsque les programmes de formation continue sont ainsi élaborés, ceux-ci restent éloignés de la réalité et de la variété des besoins de terrain. [Au surplus il s'avère que certains enseignants, une fois retenus pour bénéficier d'un stage, ne témoignent

pas d'un de beaucoup d'assiduité dans la fréquentation du stage]

Les établissements scolaires s'efforcent de compenser cette dérive générale, en organisant des formations sur place ou dans le cadre d'un bassin, mais ce ne peut être qu'une solution à la marge. On ne peut qu'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.

δ) Quatrième carence, celle du suivi et de la gestion personnalisée 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 et est présentée comme la marque d'une reconnaissance du mérite à l'éducation. 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 hors classe dont les possibilités de promotion sont faibles (4% des promouvables sont promus), il en est largement de même. Le passage à la hors classe est

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 montrent 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'avançant qu'à l'ancienneté

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 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 professionnelles, 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 même : *« 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.

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 de cas « en lisière ». Ils interviennent pour des situations ou des cas difficiles ; on a même parlé devant la commission de « gestion de crise 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

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.* »

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% ; il est de l'ordre de 6 à 8% dans les grandes entreprises privées. Hors éducation, le coût moyen global en masse salariale par personne gérée est de 1 520 €. La personne gérée « coûte » 318,81 € à l'éducation nationale. On mesure l'effort à accomplir.

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, face au quantitatif, le défi du qualitatif.

I.4. LA CONDITION ENSEIGNANTE VUE PAR LES INTÉRESSÉS : LA QUESTION DU « MALAISE » DES ENSEIGNANTS

La commission a souhaité présenter ici ce que les enseignants disent de leur métier, au travers d'enquêtes de la Direction de Evaluation et de la Prospective et de la Performance 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 qui s'est efforcée de poser, quand cela était possible, les mêmes questions qu'en 1972.

1) Le « malaise enseignant »

α) Une question récurrente

Le thème du malaise enseignant est repris par les media, la littérature de masse et le cinéma qui s'en font régulièrement l'écho. 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 l'évoquait 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 déjà 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 ce 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

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^e 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 »

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.

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.

62% de ces mêmes enseignants disaient néanmoins se sentir concernés par ce malaise, sans que l'on puisse observer de relation nette entre l'intensité de ce malaise et les caractéristiques individuelles ou d'affectation. Seul l'âge semble se révéler véritablement discriminant : si 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.

β) Les raisons invoquées par les enseignants

Les raisons 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 seulement 9% en 1972⁵⁷.

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 DEP⁵⁸, 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.

Manque de reconnaissance par l'institution qui 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 51% des enseignants du premier degré et 45% des enseignants du second degré. Ils n'étaient que 18%) à exprimer cette inquiétude en 1972.

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

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

Le sentiment de malaise serait alimenté par la perception qu'ont les enseignants du positionnement de leur métier dans la hiérarchie globale des professions. Il 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 pour autant 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 (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 sans qu'on s'en étonne 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 2007⁵⁹.

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

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

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 enseignements, plus préoccupant, de l'enquête menée dans le cadre de la Commission : plus de 80% des enseignants réfutent désormais l'idée que l'Education 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%). Ces niveaux d'inquiétude se révèlent préoccupants au regard de ceux de 1972 : 43% des enseignants du second degré croyaient alors à la démocratisation possible de l'Education 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 déjà partagé par leurs aînés de 1972 qui étaient 24% à le penser aussi.

a) Les relations 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 sur la qualité des relations entretenues avec ses collègues de travail se situent à un niveau élevé: 64% des enseignants du 1^{er} degré et 62 %⁶⁰ de ceux du second degré déclarent avoir suffisamment de relations de travail avec leurs collègues. Elles semblent avoir progressé depuis 1972 (47% seulement déclaraient que ces relations étaient suffisantes et 36% qu'ils n'avaient pas assez de relations avec leurs collègues⁶¹). Mais dans les cas où ces relations sont insuffisantes, il existe une probabilité forte d'un sentiment d'impuissance ou d'isolement. Or, 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.⁶² Et si 1 enseignant sur 2 pense qu'il trouvera un collègue pour l'aider,

60 Enquête Opinionway 2007

61 Enquête Cofremca 1972

62 Enquête Opinionway 2007

11% n'ont personne à qui se confier⁶³. D'autres études insistent sur l'importance des conséquences de l'organisation et des conditions de travail sur le climat des établissements scolaires⁶⁴.

b) Les relations avec les élèves

Si l'école n'était plus obligatoire, montrait une autre enquête de 2003⁶⁵, 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 alors 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 internet⁶⁶.

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) mais, 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 un rapport délicat à l'autorité ou, du moins, le sentiment très partagé d'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 davantage 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

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

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

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

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

des principales satisfactions du métier ; ils n'étaient finalement que 24% en 1972 à le dire.

c) Les relations 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 la logique nouvelle 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 quelque 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 part des parents d'élèves, ils ne sont plus que 49% en moyenne dans le secondaire à connaître ce genre de problème... .

Les actions des équipes d'enseignants visant à établir avec les parents une coopération éducative tendent à se développer dans l'ensemble des établissements et écoles. L'amélioration du lien avec les parents est un axe de progrès particulièrement important dans le premier degré⁶⁷.

67 Etude MGEN, le climat des écoles primaires, 2006

ANNEXE1

Tableau 1 : Répartition des professeurs dans l'échelle indiciaire de leur corps au moment du départ à la retraite

	Classe Normale	Dont au dernier échelon	Hors Classe	Dont au dernier échelon	Chaire supérieure
Professeur des écoles					
Agrégés	40%	87%	52%	98%	8%
Certifiés	33%	57%	66%	75%	-
PEPS	20%	66%	80%	88%	-
PLP	33%	66%	66%	53%	-



Annexe 2

Les réformes indiciaires successives d'amélioration de la carrière des enseignants

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 1987⁶⁸, 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* »⁶⁹.

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 :

« - *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* ».

68 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.

69 René MONORY, *Plan pour l'avenir de l'éducation nationale*, rapport, décembre 1987, pages 38 et 39.

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 public⁷⁰.

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 degrés⁷¹, 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)⁷², d'une indemnité de première affectation⁷³, d'une indemnité de sujétion spéciale⁷⁴, d'une indemnité pour activités péri-éducatives⁷⁵, d'une indemnité de sujétions particulières pour les conseillers d'orientation⁷⁶, d'une indemnité de sujétions particulières pour les documentalistes⁷⁷, d'une indemnité forfaitaire pour les personnels d'éducation⁷⁸, revalorisation du régime des indemnités de remplacement⁷⁹, de l'indemnité des conseillers en formation continue⁸⁰, revalorisation de l'ensemble des

70 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* ».

71 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).

72 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.

73 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

74 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

75 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

76 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

77 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

78 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

79 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

80 Décret n° 90-165 du 20 février 1990 fixant le régime indemnitaire des personnels relevant du ministre de

indemnités dans les mêmes proportions que la valeur du point de la fonction publique... ;

- de mobilité : création du congé de mobilité⁸¹ ;
- 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 agrégés⁸², intégration des professeurs techniques adjoints dans le corps des professeurs certifiés⁸³, 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 certifiés⁸⁴ 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 professionnel⁸⁵. Chaque corps devait être divisé en trois grades avec trois échelles de rémunération correspondantes⁸⁶. 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 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'avancement⁸⁷.

Ce projet ne sera finalement pas retenu par le protocole dont les mesures indiciaires sont précisées dans le tableau suivant :

l'éducation nationale qui exercent les fonctions de conseiller en formation continue

81 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

82 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.

83 Décret n° 89-576 du 16 août 1989 précité.

84 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.

85 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.

86 Les bornes indiciaires envisagées étaient les suivantes :

Troisième grade : 310-534

Deuxième grade : 340-652

Premier grade : 489-728

87 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* ».

	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	-	-	-		
CEEPS	-	-	-	IM terminal aligné sur celui de la classe normale des 1990 : 606 1992 : 652	Alignée sur celle des PLP 1 (IM 310-534) 1989 : IM 517 1990 : IM 525 1993 : IM 534
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 (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	IB terminal 901 (IM 728) Accès dès 7 ^{ème} échelon pour 15% des effectifs de la classe	-
PLP2			-		
CPE			-		
Agrégés⁸⁸			(effet : 1989)		Alignement de la grille des CE sur celle des PLP 1 (IM 310-534) 1989 : IM 517 1990 : IM 525 1993 : IM 534
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 degré⁸⁹.

Les mesures actées dans le protocole ont été traduites législativement⁹⁰ et réglementairement par

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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, *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 ».

⁹⁰ 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

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 particuliers⁹¹. Les professeurs de lycée professionnel ont ultérieurement bénéficié d'un nouveau statut par le décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992⁹². 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 oeuvre 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)⁹³, 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 1990⁹⁴ 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 oeuvre 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 »*.

A cet effet, outre l'introduction de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)⁹⁵, le protocole prévoit toute une série de mesures statutaires et indiciaires intéressant chacune des catégories de la fonction publique

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

91 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).

92 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.

93 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.

94 Le protocole a été conclu avec cinq organisations syndicales de fonctionnaires : CFDT, CFTC, CGC, FEN, FGAF.

95 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. Élément 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.

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 ans ⁹⁶.

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 oeuvre 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'Etat⁹⁷, 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'EPS⁹⁸, certes par voies statutaires d'accès (concours et tour extérieur) 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 exceptionnelle⁹⁹ 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

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Cf. rapport de la Commission de suivi du protocole d'accord du 9 février 1989, DGAFP FP/2, 23 septembre 1997.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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

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 1978¹⁰⁰. 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'ancienneté¹⁰¹. Enfin, des mesures liées à l'extension de l'accès au corps de professeurs de chaires supérieures ont été prises¹⁰².

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 depuis 1989¹⁰³. 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 1993¹⁰⁴.

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.

100 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.

101 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.

102 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.

103 « *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 GOUTEYRION Adrien, GRIGNON Francis, CARLE Jean-Claude et VALLET André, *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir*, Sénat, commission d'enquête, n° 328, 28 avril 1999.

104 Les professeurs certifiés et assimilés ont ainsi bénéficié d'un gain moyen de l'ordre de 77 points d'indices majorés (66points pour les COP-DCIO, 73 points pour les PEGC).

ANNEXE 3

Détail des corps 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.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ENSEIGNANTS

Quatre interrogations principales sont apparues déterminantes à la commission, sur la base du diagnostic établi en lère partie, quant à l'évolution de la condition enseignante et aux conditions d'exercice de leur métier par les enseignants :

- Première interrogation : celle relative au niveau de responsabilités confiées, dans l'organisation de l'enseignement, à l'établissement ou à l'école dans lesquels les enseignants sont appelés à exercer leur métier. Selon ce niveau, les conditions de cet exercice pourront être considérablement différentes, ainsi que la façon dont les enseignants pourront eux-mêmes assumer leur mission et faire réussir leurs élèves.
- Deuxième interrogation : celle relative à la détermination de ce que recouvre le métier d'un enseignant, aux obligations qui sont les siennes, ainsi que celles de l'équipe éducative, dans les établissements et écoles d'aujourd'hui et à la meilleure façon d'organiser la prise en compte de ces obligations.
- Troisième interrogation : celle relative à la meilleure façon d'assurer le recrutement et la formation des enseignants, et d'avoir un corps enseignant suffisamment diversifié dans ses profils, ses origines, ses compétences.
- Quatrième interrogation : celle relative aux moyens de mieux reconnaître et valoriser le métier des enseignants, d'organiser leur carrière et de gérer leur vie professionnelle.

Sur chacun de ces thèmes, la commission s'est efforcée de préciser les questions qui se posaient à partir d'un constat de la situation actuelle et elle s'est efforcée d'éclairer les pistes envisageables, par référence aux expériences conduites dans d'autres pays ou d'autres secteurs.

II.1. QUELLES RESPONSABILITÉS RECONNAÎTRE AUX ÉTABLISSEMENTS ET AUX ÉCOLES

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. On n'enseigne pas de la même façon selon les lieux (en zone rurale, en centre ville ou dans un quartier difficile), selon les niveaux (en grande section de maternelle ou au CM2, en 6^{ème} ou dans une classe préparatoire aux grandes écoles), selon les filières (dans l'enseignement général ou dans l'enseignement professionnel), selon les disciplines. D'autant plus que les activités se diversifient (de la transmission des savoirs devant la classe entière à des activités de soutien, de tutorat, d'encadrement pédagogique, d'orientation...).

Sans doute n'enseignait-on pas de la même façon au début du XX^{ème} siècle dans le cours préparatoire d'une école rurale du Finistère et dans une classe de 11^{ème} d'un petit lycée parisien. Mais le passage de deux ordres d'enseignement cloisonnés et parallèles (le primaire suivi du primaire supérieur, et le lycée avec son petit lycée) à l'organisation par degrés successifs, la démocratisation de l'enseignement et la diversification croissante des élèves accueillis, la multiplication progressive des filières ont incontestablement rendu nécessaire une diversification toujours plus grande des approches pédagogiques.

S'il appartient à chaque maître de mettre en œuvre les processus d'enseignement les plus adéquats dans sa classe, il existe des modes d'organisation des établissements, des possibilités de jouer sur l'articulation des disciplines, des prises en charge des élèves qui dépassent la classe en donnant une dimension collective à l'action pédagogique au sein des établissements, qui sont efficaces, comme le montrent les exemples étrangers, et qui ne sont que marginalement possibles en France. Les enseignants, qui seraient attachés de façon excessive à l'enseignement d'une unique discipline, se priveraient d'une connaissance plus large, plus globale de leurs classes et de leurs élèves.

Malgré la déconcentration, et malgré la décentralisation qui fait des collectivités locales des interlocuteurs puissants 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 dépit de la

mise en place de dotations globalisées aux établissements, l'autonomie des établissements n'a pas encore pris beaucoup d'essor.

Le pilotage des quelques 8 000 établissements publics du second degré et des 50 000 écoles élémentaires 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 ...

Cette organisation 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* »¹⁰⁵. 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 et dans l'enseignement privé, mais peu exploitées à l'éducation nationale

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

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

¹⁰⁵ CF la déposition de M. Lavissee 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* ».

équipes à long terme.

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 au sein du gouvernement provisoire d'Alger. Il s'agissait d'un projet ambitieux de classes à 25 élèves, où les professeurs travaillaient en équipe, où l'élève, et non plus le professeur, était au centre de la classe, où toutes les disciplines, y compris le dessin, la musique ou les travaux manuels se voyaient reconnaître une égale dignité, où 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 les idées et les expériences. L'adhésion et l'ambition existèrent un temps.

Mais au-delà de ces années et de cette expérience qui ne s'est pas poursuivie, les libertés et les marges de manoeuvre concédées aux établissements ont vite buté sur des logiques 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 ainsi une « zone grise » où prospèrent des initiatives souvent heureuses d'organisation pédagogique, grâce aux initiatives d'équipes enseignantes ou, le plus souvent, de chefs d'établissement et de directeurs d'école. Études et rapports confirment qu'à population scolaire comparable, les performances collectives peuvent être très différentes selon les établissements. Cet « effet établissement », souvent traduit par « effet chef d'établissement » est parfaitement connu de l'institution

Ces initiatives, qui se situent à la fois dans le système et à la marge de celui-ci, font dire à certains gestionnaires que les meilleurs chefs d'établissement, quand ils doivent affronter des situations critiques, sont ceux qui osent se mettre « hors la loi ». Il n'est pas toutefois acceptable que les meilleures réussites du système – ou ses moindres échecs – dépendent du charisme d'un chef d'établissement et de son audace, acceptée par l'institution, à « contourner » la norme.

Dans l'enseignement agricole, qu'il s'agisse de l'enseignement public, des établissements

privés ou des maisons familiales et rurales¹⁰⁶, 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 enseignants (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 » : 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. S'agissant de 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...). 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 complexe non réductible au seul enseignement initial.

La proximité avec le milieu professionnel est étroite et se traduit notamment par l'importance

106 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 ont pour objectif la formation, l'éducation et l'insertion sociale et professionnelle principalement des jeunes, parfois dès leur sortie de 5ème mais aussi d'adultes (9000) puisqu'elles assurent une formation jusqu'au BTS. La plupart des élèves privilégient les formations sous statut scolaire (50 000 élèves). Certains choisissent des formations assurées en contrat d'apprentissage (11 000 apprentis) ou encore en contrat de professionnalisation. Il est possible d'intégrer une Maison Familiale Rurale après les classes de cinquième, de quatrième, de troisième, de seconde ou après le baccalauréat.

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.]

donnée aux stages et le fait que régulièrement, la présidence du conseil d'administration des établissements soit 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 des corps de professeurs : l'enseignement agricole comporte en son sein 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 le monopole 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, ou conseillers principaux d'éducation ou attachés d'administration. L'enseignement agricole tient tout particulièrement à conserver ce vivier de directeurs et son caractère composite, d'autant que la dimension managériale de la fonction prend en partie le pas sur la dimension strictement pédagogique de ce métier.

La seconde conséquence réside dans l'exercice par les enseignants de fonctions connexes à l'acte d'enseignement, en lien avec des acteurs extérieurs à l'établissement. Il s'agit notamment de l'animation des territoires, de la coopération internationale, du suivi des stages ou du soutien scolaire. Ces missions sont d'ailleurs reprises dans les fiches de service des enseignants.

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.

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

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 », qui, 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. Les arguments ne manquent pas : des normes nationales d'organisation de l'enseignement, fait-on valoir, sont une garantie d'égalité devant le service public pour les familles ; laisser la possibilité de les adapter, c'est 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.

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 d'âme éducative ? 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 ». 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 un enjeu de pouvoir sur la maîtrise de l'offre et des coûts afférents.

Les outils de l'autonomie ne sont pas 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, 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

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, 2007, 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.

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. 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. D'autres organisations acceptent l'idée de projet global, mais estiment que les conditions d'une véritable autonomie ne sont pas réunies et que les marges de manœuvre sont trop réduites pour que l'on puisse s'y engager loyalement.

d) **La situation à l'étranger**¹⁰⁷

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.

Au Royaume-Uni : des normes nationales encadrent la gestion des personnels 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 et 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 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 : c'est le plus décentralisé. Les employeurs des enseignants sont les communes. Celle-ci rémunère les enseignants et, formellement les recrute. 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) : un recrutement très décentralisé mais une gestion très encadrée. Muni d'un brevet d'enseignement, ou d'une autorisation provisoire délivrés tous deux 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. Il n'en est plus de même par la suite, tout ce qui concerne l'enseignant, de sa rémunération à ses conditions de travail étant 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.

Une convention collective « nationale » fixe les salaires, les régimes de retraites...

Une convention collective locale fixe la répartition des fonctions et des responsabilités, les procédures d'affectation et de mutation....en sachant qu'il est possible à certaines conditions de revenir localement sur des dispositions provinciales si 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.

Belgique : décentralisation dans la décentralisation. L'organisation de l'enseignement est intégralement confiée à des 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.

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.

2) Quelles responsabilités nouvelles donner aux établissements du second degré

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. 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, sont 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 et dans les mêmes conditions celle d'un quartier difficile. Il ne s'agit pas de renoncer partout au dédoublement, mais de permettre, par un accord entre l'autorité académique et l'établissement, de parvenir 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 générales¹⁰⁸, butent dans leur travail et leurs initiatives sur cette insuffisante autonomie.

C'est peut-être, comme bon nombre de pays, en donnant plus de libertés aux établissements pour s'organiser que pourront s'exprimer, en leur sein, des formes d'intelligence collective. La plus grande liberté d'initiative qu'il faut donner aux enseignants doit ainsi pouvoir s'épanouir dans des établissements, mieux constitués en communauté 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* »¹⁰⁹. 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 pas envisagée. La conviction que les programmes et les diplômes doivent rester nationaux est un point de consensus. 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 font déjà parfois l'objet d'aménagements de la part des enseignants et des équipes d'enseignants.

Les programmes aujourd'hui se présentent de manière linéaire, comme une succession de connaissances, sans que les objectifs essentiels soient clairement exprimés. Pour donner chair à l'autonomie pédagogique, ils pourraient se présenter sous la forme de deux cercles concentriques : le premier correspondant au socle, 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 écriture des programmes identifie les points de passage obligés, liés aux compétences-clés du socle- et facilite 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.

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

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

L'autonomie se conçoit également dans la mise en œuvre des contenus et des programmes, en confiant aux établissements un pouvoir d'arbitrage sur l'organisation scolaire, en fonction de son projet de réussite éducative. L'enjeu est de leur donner « du grain à moudre », pour que les établissements deviennent maîtres de leur organisation pédagogique :

- La législation pourrait aménager autrement les horaires des élèves : horaires annualisés par discipline, éventuellement réparties sur deux classes, fourchettes hebdomadaires... ;
- Ces volumes horaires ne devraient pas être intégralement contraints et 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 curricula scolaires. 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 doivent être 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 ne devraient plus avoir lieu d'être.

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. Les 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 domaine¹¹⁰. Le National Audit Office, soit la plus haute juridiction financière du pays, s'est engagé récemment dans un dispositif remarquable 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

110 Cité dans le rapport de la Cour des Comptes, [titre](#), [date](#) ?

d'information très détaillé sur les bonnes pratiques avec pour l'objectif de « fournir une information substantielle que les conseils d'administration peuvent utiliser pour améliorer ou 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'alors.

Selon quelles modalités : une dotation globalisée sur contrat

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 pédagogiques des équipes ne doivent pas être directement liées aux 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.

L'autonomie renforcée des établissements doit pouvoir 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 sont 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 doivent bénéficier de moyens suffisants et globalisés, au-delà de la dotation nécessaire à l'organisation des enseignements déterminés au niveau national. Sans progrès majeurs, les démarches de projet et de contractualisation risquent de rester

incantatoires. 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. Aujourd'hui, les collèges 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. 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, pour pouvoir être efficace, ne devrait pas, être inférieure à 10% de la DGH, pour permettre une véritable politique d'établissement sur la base d'une vraie dotation globalisée.

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 terme 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. »

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. »

b) Des établissements qui fixent l'organisation de travail des enseignants

Si les établissements ont des responsabilités pédagogiques plus grandes dans leur organisation, ils devront fixer pour partie les conditions de travail des enseignants. Des règles nationales donneront les grandes lignes statutaires à respecter (Cf. point II.2), mais il est indispensable qu'elles prévoient une marge d'appréciation dans la fixation des conditions de travail laissée aux chefs d'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 autonome et d'un emploi du temps assoupli, la séquence de travail ne se réduira pas à la semaine, mais pourra 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. Ceci 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, sont les lieux où le dialogue entre le chef d'établissement, la communauté des professeurs et la communauté éducative doit 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. Dans le cadre d'une organisation assouplie des enseignements, l'instauration d'un lien contractuel entre l'enseignant et son employeur, ou entre l'enseignant et l'établissement où il est affecté, permettrait de moduler leurs relations. L'affectation d'un agent dans son emploi pourrait être assortie de l'offre d'un contrat d'affectation 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 le rôle de l'établissement dans la détermination des conditions d'exercice, pourraient être proposées :

- ε) 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 ;
 - Faire émerger une relation « contractuelle » entre les enseignants et leur établissement d'exercice. Le chef d'établissement pourrait ainsi rétribuer des activités complémentaires à l'enseignement et qui le conforte, l'enseignement d'une discipline complémentaire, l'engagement dans la réalisation de projets d'établissement...
- ❖ Un rôle accru des chefs d'établissement dans les procédures d'affectation, ce qui 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

Le chef d'établissement peut être l'acteur que l'on attend si l'administration centrale se concentre sur sa mission d'impulsion, si les rectorats respectent pleinement le principe de subsidiarité dans le pilotage du système éducatif au niveau académique, si les corps d'inspection prennent toute la mesure des nouvelles modalités d'un pilotage pédagogique en établissement. Il a besoin pour cela de la confiance de toute l'institution, à tous les niveaux.

Accroître la performance des établissements d'enseignement suppose un exécutif fort, 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 le garant de sa réussite et doit pouvoir en recueillir les fruits en matière de rémunération, si les objectifs sont atteints. 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.

La tâche du chef d'établissement ne peut 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. Le rythme élevé du renouvellement de population des chefs d'établissement offre l'opportunité d'élargir le vivier des responsables de demain à des cadres de l'enseignement privé. *A cet égard, la commission pense souhaitable d'offrir chaque année 10% des postes mis au recrutement à des cadres des autres fonctions publiques ou du secteur privé sous-contrat.*

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

L'autonomie n'est pas seulement 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.

Le conseil d'administration doit être dans ce cadre, un véritable lieu de délibération et de

décision, c'est-à-dire ni une chambre d'enregistrement, ni une tribune. Cela nécessite 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, une discipline ou des intérêts particuliers quels qu'ils soient.

Le conseil d'administration doit s'appuyer 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 (60% d'élèves possédant une maîtrise correcte des apprentissages fondamentaux, 25% en ayant une maîtrise insuffisante, et 15% d'élèves en grande difficulté). 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 propositions relatives au secondaire ne sont donc pas transférables à l'école primaire. La proposition, déjà formulée en 1998 dans le rapport Pair¹¹¹, de créer des établissements du premier degré pour favoriser le travail collectif, la responsabilité, la régulation continue de 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)¹¹². Constituer les écoles en établissements publics

111 *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.

112 "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

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.

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

Plus libres de leurs organisations, les établissements devront 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*

primaire (EPEP), loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école".

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 devra concerner les 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 doit être globale et conduire à rendre compte aux « usagers » de la qualité de l'école. 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 dans la lettre de mission du Ministre de l'Education nationale.

C'est la performance de l'établissement qu'il faut 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'agit 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 faut 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, doit 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 doit, 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, doit conduire à donner à l'établissement – et à son chef – un rôle important dans l'évaluation. Le chef d'établissement doit 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 doit 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.

Enfin, toute procédure d'évaluation – *a fortiori* d'évaluation externe – étant coûteuse en temps et en moyens, le rythme et l'« ampleur » des évaluations seront modulés selon les établissements, en fonction de critères appropriés.

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'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, quant à elles, 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'une *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.

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

1) Constat

Le constat peut être résumé de la façon suivante : s'il est acquis que le métier d'enseignant, tout en consistant d'abord et avant tout à enseigner, ne se limite pas au face à face enseignant-élèves, rien n'est vraiment explicité sur ce qu'implique le métier d'enseignant au-delà de ce face à face, en particulier en termes de travail d'équipe et d'activités complémentaires et sur la façon de prendre en compte ces dimensions du métier et, le cas échéant, de les rémunérer. La réglementation actuelle se borne en effet, pour l'essentiel 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...) ou fonctions, (professeur principal, chef de travaux, directeur d'école, enseignant du premier degré spécialisé...);

D'autres activités ont été prises en compte dans les services sous forme de décharge sans base 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...

La question posée est donc de clarifier les missions et les activités des enseignants et les conditions pour les exercer.

La logique est de partir pour cette définition du métier d'enseignant, des objectifs assignés au système éducatif. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 constitue en ce domaine la référence. 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 sa scolarité obligatoire 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 ;

- Il convient de conduire le maximum d'élèves 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 et 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 un objectif de maîtrise de dix compétences par tout nouvel enseignant à l'issue de sa formation. Ce référentiel est à présent le cadre de référence de l'apprentissage du métier d'enseignant¹¹³.

Ces différents éléments constituent la toile de fond « officielle » sur laquelle s'inscrit le métier d'enseignant et ont un lien avec l'exercice quotidien du métier : « conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité » implique que les enseignants adaptent leurs pratiques à de nouveaux publics et participent aux dispositifs d'accompagnements spécialisés mis en place.

• **Le « cœur du métier » : l'activité d'enseignement**

Le fait que l'activité d'enseignement constitue le « cœur du métier » de l'enseignant transparaît dans toutes les règles qui régissent ce métier : définition des obligations de travail, recrutement, statut de l'enseignant. Les décrets de 1950 en constituent la consécration :

- les enseignants ont un temps de service d'enseignement et pas un temps de travail. L'enseignement constitue ainsi la seule activité clairement identifiée et comptabilisée.
- Dans le recrutement, la maîtrise de savoirs disciplinaires se trouve privilégiée Les épreuves des concours sont définies comme devant permettre d'attester des connaissances et compétences d'enseignement et ne testent pas les autres compétences indispensables (relationnelle, aptitude à se situer dans un univers de travail...). Le concours se situe dans le prolongement des études universitaires et consolide « *par l'aval* » le contenu de celles-ci. Il conforte l'idée que les enseignants se font de leur métier et la représentation qu'ils en ont : être capable de dispenser le

savoir valorisé par des concours sélectifs.

- *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 (...)* ». Il faut toutefois nuancer ce constat pour les professeurs d'EPS et de lycée professionnel (PLP) : depuis 1973¹¹⁴, 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 PLP accomplissent, au titre de leur service, des activités liées à la préparation et au suivi des stages en entreprise¹¹⁵. Le décret statutaire qui régit le corps des professeurs des écoles (D 90-680 du 01 08 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 traduisent concrètement cette approche : ils définissent le service des enseignants uniquement par rapport aux horaires d'enseignement – et non en temps de travail -. Le travail des enseignants découle donc de l'heure d'enseignement et n'est pas définie en dehors de ces heures d'enseignement : les temps de préparation de cours et de correction des 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 spécifiques ont été mis en place. Ces mêmes textes prévoient que, dans les cas où les conditions d'exercice sont considérées comme particulières (classes du bac, BTS, classes préparatoires, affectation entre plusieurs établissements, classe surchargée), les heures de cours sont réduites d'1 à 7 heures. En outre, les enseignants se sont vus en 1950 reconnaître la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires, soit à l'année (HSA), soit de façon ponctuelle (HSE). Comme le prévoit le texte de référence sur le sujet¹¹⁶, les heures supplémentaires effectuées par les enseignants sont en principe des heures d'enseignement, puisque telle est leur activité principale, avec toutefois certaines

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

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

116 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.

évolutions pour en élargir le champ (Cf. infra).

- d) Dans la logique 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 1997¹¹⁷ ou 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 ».

- **A côté de l'acte d'enseignement, d'autres activités, reconnues par la réglementation sont exercées par les enseignants**

Ces différentes activités sont pour l'essentiel les suivantes :

- e) Des activités « connexes » à l'enseignement, recensées par les décrets de 1950, selon des formes et des appellations en partie obsolètes et qui ont pu évoluer 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 reconnue¹¹⁸. La notion de décharge constitue a priori une particularité française.
- f) La participation aux examens, définie comme un prolongement de l'activité

117 Circulaire n° 97-123 du 23 mai 1997

118 Dans 2 cas sur 3 cette réduction de service est compensée par une heure supplémentaire.

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 l'élaboration des sujets, ce qui peut sembler paradoxal puisque cette fonction n'est pas exercée par tous les enseignants, mais par une minorité d'entre eux, choisis avec attention pour leurs compétences.

- g) 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 principaux¹¹⁹. 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 l'effectivité d'un travail.

A 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 Information et Communication (TICE)...Ces activités sont rémunérées en heures supplémentaires et représentent 4 millions d'heures en 2006, soit en moyenne un peu moins de 10 heures par professeur du second degré.

Dans le premier degré, des fonctions, telle que la surveillance ou l'administration-animation de l'établissement, sont assumées par les enseignants eux-mêmes. Les enseignants du premier degré sont rémunérés à ce titre par les collectivités locales.

• **Les limites de la situation actuelle**

Cette situation où, dans l'activité d'un enseignant, seuls soient clairement définis comme relevant de cette activité l'acte d'enseignement proprement dit et quelques activités complémentaires éparses, comporte d'évidentes limites :

- Elle rend incertain le contenu du métier et éloigne de la perception par les enseignants de leurs missions comme un tout répondant aux besoins de la classe et du système éducatif
- Elle laisse dans l'ombre un grand nombre d'activités qui peuvent dès lors

¹¹⁹ 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

apparaître comme optionnelles et relever de la libre appréciation sur leur nécessité par l'enseignant, alors même que certaines d'entre elles sont indissociables de l'acte d'enseigner et sont essentielles à la réussite des élèves, comme l'organisation collective de travail

- Elle conduit à ce que, pour faire par aux besoins des établissements, faute de dispositif adaptés, les chefs d'établissement bricolent avec les moyens du bord, dans une sorte de zone à mi-chemin entre le droit et le non droit, pour des masses d'heures qui peuvent être considérables : 7 000 équivalents emploi au titre des déchargés de service non-statutaires et 1,7 millions d'heures supplémentaires échappant à la nomenclature actuelle.

A ces limites dans la définition du métier d'enseignant, s'ajoute celle liée au fait que la définition actuelle résulte de normes à caractère purement national, qui prétendent régler de façon uniforme des situations sur le terrain très variables et des besoins inévitablement différents. Ces normes ont au demeurant l'inconvénient de prétendre régler par un même dispositif des questions de nature différente, telle que des situations particulières d'enseignement et des activités complémentaires à l'enseignement. S'y ajoute la tendance à payer en temps d'enseignement des missions bien distinctes et qui pourraient tout à fait être prise en compte sous forme de rémunération complémentaire.

2) Les pistes d'évolution

α) 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 : il permettrait d'abord, et ce serait une première étape essentielle sur un sujet qui ne fait pas naturellement consensus, de déterminer collectivement les points d'accord sur les missions et activités qui doivent relever du métier enseignant. Il permettrait ensuite, et c'est là une opportunité qui s'ouvre aux enseignants, de voir reconnues des activités jusque là assurées parfois sur la seule 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 en même temps car elles redoutent que ce soit l'occasion d'aligner les enseignants en matière de temps de travail sur les autres fonctionnaires, en particulier en imposant un temps de présence et une organisation contrainte de celui-ci dans les établissements et les écoles. Tout effort de recensement va, de fait, conduire à mettre en lumière l'hétérogénéité des situations et renforcer l'idée d'un traitement différencié, qui suscite toujours des réserves de leur part, 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, ce qui supposerait un travail de fond avec toutes les parties prenantes, d'élaborer cette typologie.

La commission a cependant esquissé une première analyse de ces missions, en distinguant les missions et activités des enseignants selon un socle commun d'activités pour l'ensemble des enseignants, d'une part, et des activités qui pourraient être modulables selon les enseignants et/ou selon les besoins des établissements et des écoles, d'autre part.

|| **Le socle d'activités d'enseignement commun à tous les enseignants**

Il concernerait l'acte d'enseignement 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 connaissances ;
- la préparation des cours (recherche, réflexion, organisation...) ;
- les corrections des copies ;
- la gestion de la classe... ;

- 1. **Des activités indissociables de l'acte d'enseignement**

- l'accompagnement des élèves (suivi, soutien) ;
- la relation avec les familles ;
- l'aide à l'orientation ;
- le travail en équipe et/ou disciplinaire (conseil pédagogique, coordination d'équipes, conseils des maîtres, conseils de cycle.)
- conseils de classe dans le second degré ;
- l'animation scolaire (professeur d'EPS) ;
- l'organisation du suivi des stages (professeur en LP) ...;

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

❖ Des activités qui confortent l'acte d'enseignement¹²⁰

- accompagnement éducatif ;
- encadrement d'activités pédagogiques particulières au bénéfice des élèves ou d'un réseau ;
- coordination d'une discipline, d'un niveau d'enseignement ;
- coordination d'activités éducatives (culturelles, sportive...) 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

❖ Des activités liées au fonctionnement de l'établissement¹²¹ 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... ;
- relations avec des partenaires extérieures : participation à des actions avec d'autres services de l'Etat (culture, jeunes et sport, santé, justice, police...) ou avec les collectivités territoriales... ;

β) 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 « de base » des missions et activités, et d'approfondir l'analyse en prenant en compte les compétences requises et les conditions d'exercice. Ce serait ainsi l'occasion d'évoquer des questions comme la charge de travail réelle d'un enseignant selon la discipline enseignée, le niveau ou le lieu où il exerce, jusque là rarement traitées. On pourrait ainsi prévoir que de la bivalence est préférable dans certains cas, au collège plus qu'au lycée, et peut-être prioritairement pour les élèves des collèges de

¹²⁰ Une typologie de ces actions d'éducation et de formation est définie dans un arrêté du 12 février 2007.

¹²¹ 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 éducatif 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.

l'éducation prioritaire. On peut penser également qu'il conviendrait de pointer le caractère essentiel de l'enseignement en cycle 2 (et notamment le cours préparatoire), des autres cycles dans l'enseignement primaire.

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 collègue 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 avec x heures de travail en équipe par (semaine ou trimestre ou année) prises à hauteur sur le temps de travail ou rémunérés pour x (indemnité ou heures supplémentaires)...

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 des niveaux d'élèves multiples ; ils assurent la surveillance et l'administration-animation de l'établissement. Leur responsabilité s'exerce donc sans discontinuité sur leurs élèves pour la totalité du temps scolaire, y compris par exemple durant 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 de la place de la polyvalence à l'école primaire. Ainsi pourraient en particulier être réaffirmées les conditions de sa mise en œuvre 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 une cohérence dans la formation des élèves.

|| Dans le second degré : des compétences différentes à développer au collège et au lycée

Au collège, les activités qui concourent à une prise en charge des élèves la plus globale et la plus individualisée possible devraient être présentes (cours, soutien, études surveillées). La coordination disciplinaire doit être plus importante, de même que la liaison avec l'école primaire. La bivalence devrait y être très largement présente pour favoriser la transition avec le primaire en faisant en sorte que le nombre d'enseignants en sixième, cinquième soit limité. La relation avec les parents d'élèves pourrait utilement s'en trouver renforcée. C'est la solution préconisée par le projet « Langevin – Wallon » qui prévoyait l'exclusivité de l'enseignement par des « maîtres des matières communes » dans le premier cycle (6 à 11 ans) et un partage entre ces maîtres et le « maîtres de spécialité » dans le second cycle (11 à 15 ans)

Au lycée, la part de l'enseignement par discipline devient plus essentielle, mais les questions de soutien scolaire en classe de seconde se posent également fortement du fait de l'hétérogénéité des élèves au sein d'un cursus commun, ainsi que les questions d'orientation et/ou de réorientation. En première et en terminale, les élèves ayant opté pour une filière et une série, la question de l'orientation vers l'enseignement supérieur est trop souvent négligée au profit de l'objectif premier de réussite au baccalauréat. C'est pourtant à ce moment que l'orientation la plus délicate des élèves va se jouer et que les futurs bacheliers ont un grand besoin d'aide et d'éclaircissements sur les poursuites d'études. Dans les établissements situés en éducation prioritaires, les questions liées aux modes d'apprentissage des élèves revêtent une acuité particulière Plus qu'ailleurs, accorder des « temps de respiration » aux enseignants est ici essentiel pour se coordonner, se former, échanger...

A cet effet les postes devront prévoir ces compétences et les services des professeurs devront couvrir ces besoins par une définition précise de ces activités au côté des activités d'enseignement.

χ) **Quelle traduction juridique quant aux conditions d'exercice du métier d'enseignant**

Plusieurs pistes sont envisageables quant aux conditions d'exercice du métier susceptibles de permettre de mieux répondre à l'exigence de clarification et de meilleur exercice de leurs missions par les enseignants.

- Celle d'une définition globale du temps de travail des enseignants prenant en compte l'ensemble de leurs activités ;

- Celle d'une obligation de service définie à partir du seul temps d'enseignement, soit hebdomadaire, soit annuelle, couplée éventuellement avec un dispositif reconnaissant et rémunérant des activités complémentaires à l'enseignement ;
- Celle d'une obligation élargie de service incluant, au côté de l'enseignement, un certain nombre d'activités indispensables ;
- Enfin, il y a lieu d'examiner la possibilité, tout à fait particulière, de créer des emplois fonctionnels dans certaines situations ;

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

L'intérêt de ce scénario réside dans l'alignement des temps de travail des enseignants avec les autres salariés. Il permettrait, dans un contexte que les enseignants regrettent eux-mêmes, celui d'une certaine défiance face à leur charge de travail, de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres fonctionnaires. On peut craindre, en revanche, qu'il n'impose rapidement une comptabilité ingérable, à la fois des heures de cours, des activités qui y sont directement liées et des activités complémentaires.

Il faudrait en effet s'appliquer à décompter :

- Les heures de cours elles-mêmes En toute logique, serait-il « normal » de compter une heure de soutien ou de TP/TD devant 10 élèves comme une heure de cours devant 30 ;
- les heures de préparation de cours, certainement en les différenciant selon le niveau d'enseignement, les disciplines et la classe (faut-il autant de préparation pour un cours de CP que pour une leçon de littérature au lycée ?) ;
- 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... Ce temps passé à autre chose que l'heure de cours devrait être lui aussi soupesé en fonction de la nature et de l'importance des différentes tâches selon le niveau le type de public ;
- les activités complémentaires, modulables selon les enseignants, qui devraient aussi être évaluées en termes de charge de travail : s'occuper de la coordination d'une classe de 6^{ème} serait-il comptabilisé à la même hauteur que la même tâche pour une classe de 3^{ème} ?

La commission est consciente de la difficulté insurmontable de l'exercice, d'autant que déterminer des normes au niveau national par un texte reviendrait à caractériser quasiment

heure par heure sur l'année entière le temps de travail des enseignants, ce qui ne serait pas pertinent au regard d'une gestion souple du système. Inversement confier la compétence aux chefs d'établissement pour procéder à cette comptabilisation laisserait s'installer des situations trop 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

La deuxième piste consiste à partir de l'approche actuelle, en définissant l'obligation de service à partir du seul temps d'enseignement. Deux hypothèses sont alors envisageables : on en reste à l'obligation hebdomadaire ou l'on procède à une annualisation

❖ **Maintenir l'obligation de service d'enseignement hebdomadaire actuelle**

On peut toujours envisager que le temps de travail visible des enseignants continue de se limiter au temps de cours hebdomadaire. C'est la demande des organisations syndicales qui se fondent sur une enquête déclarative de la DEPP¹²² auprès d'un panel d'enseignants, d'où il ressort que ceux-ci déclarent, en moyenne, effectuer 39h 47¹²³ de travail par semaine, dont 20h27 hors de la présence des élèves. Ces dernières sont occupées essentiellement à 7h40 de préparation de cours, 6h10 de corrections de copies, 2h12 de documentation, 1h17 de travail en équipe, 1h de relation avec les parents, et 1h de suivi des élèves. Les enseignants interrogés disent passer 26h 22 en moyenne dans l'établissement, dont 19h20 de cours s'i l'on y inclut les heures supplémentaires.

Fort de cette situation, 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 pour eux n'apporteraient rien puisque les enseignants arrivent 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.

122 RERS, page 296 : estimation effectuée sur la base de l'interrogation de 806 enseignants entre février et mars 2002.

123 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...

Plaide pour le dépassement du cadre hebdomadaire, le fait que les heures d'enseignement sont dans une année scolaire amputées du temps consacré d'un côté aux stages réalisés par les élèves en entreprise et de l'autre aux examens. Ceci peut représenter un nombre de semaines conséquent et donc d'heures d'enseignement non dispensées par les enseignants. Les examens représentent ainsi deux, voire trois semaines de cours perdus chaque année du fait de la fermeture des établissements, soit une perte de potentiel d'enseignement équivalent au travail de 20 000 à 30 000 professeurs. Quant aux stages, ils existent surtout dans les lycées professionnels ; leur durée est en moyenne de trois semaines.

❖ Passer à une obligation de service d'enseignement annuelle

Si l'on s'accorde sur l'idée de la nécessité de donner effectivement plus de modularité à l'organisation des enseignements, il faudra, comme il a déjà été dit, pouvoir raisonner; sur des cycles pluri hebdomadaires, trimestriel, voire annuel, permettant que les modes d'enseignement se diversifient (cours magistraux, en amphitheâtre regroupant plusieurs classes, en TP/TD, en groupe de compétence, en « découplage », sous forme de soutien, d'accompagnement éducatif...). La référence annuelle est celle pratiquée dans l'enseignement agricole. Elle serait de 648 heures et pourrait être commune aux certifiés et aux agrégés. [Ces derniers recevraient pour cela un complément de rémunération.]

L'hypothèse d'une annualisation n'est pas nouvelle puisqu'on la trouvait déjà exprimée par 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* » couplé à « *des modulations dans le service individuel de chaque professeur* »¹²⁴

Les fortes réticences à toute forme d'annualisation ont été rappelées par les organisations syndicales, sans que les arguments présentés aient pu convaincre la

commission. Cette position syndicale semble résulter de la crainte d'un alourdissement du temps de travail du fait que l'année scolaire ne dure pas actuellement 36 semaines, ainsi que de celle que les chefs d'établissement ne trouvent un rôle accru dans la régulation de l'organisation des temps de service. Il est certain que toute avancée sur la question nécessitera que des garanties soient apportées aux enseignants sur les conditions de mise en œuvre par les chefs d'établissement, c'est-à-dire sur ce qui sera fixé par des règles nationales et ce qui sera laissé à l'initiative de l'établissement.

Il n'est pas apparu utile et intéressant d'explorer l'annualisation du temps de service des professeurs du premier degré.

❖ **Coupler une obligation de service d'enseignement annuelle avec un dispositif reconnaissant et rémunérant des activités complémentaires à l'enseignement**

Pour mettre en œuvre le projet d'établissement ou d'école, il pourrait s'avérer nécessaire de confier à des enseignants volontaires, rémunérés alors de façon spécifique, l'exercice d'activités autres que d'enseignement et pour lesquelles des indemnités ne sont pas déjà prévues. C'est au niveau national que les principes et les règles devront être fixées, par un texte de nature réglementaire conjugué, le cas échéant, avec un dispositif négocié. Ce texte pourrait comprendre la totalité des règles ; dans ce cas la réglementation nationale devrait indiquer dans quelles conditions les règles locales sont arrêtées et appliquées. C'est au niveau local de l'établissement que se trouverait le véritable enjeu. Ces activités n'auraient d'impact que si ce qu'elles exigeraient concrètement est précisément défini dans chaque établissement et école, coordonné et suivi. Pour cette responsabilité de l'échelon local, il faudrait s'appuyer sur les chefs d'établissement et les conseils pédagogiques, qui impliqueraient les professeurs dans la démarche. Pour renforcer ce dialogue entre le chef d'établissement et les enseignants, on pourrait au demeurant imaginer, si un dispositif d'accord collectif est retenu au niveau national, que le même régime d'accord collectif soit mis en œuvre localement. Resterait la question du conseil d'administration dans les EPLE ou du conseil d'école dans les écoles primaires. Une délibération de ces organes serait indispensable, compte tenu de la nécessité d'impliquer tous les acteurs et partenaires de l'école et des engagements contractuels qui pourrait en découler entre l'établissement et ces partenaires. Les heures supplémentaires offrent la souplesse nécessaire pour rémunérer ce type d'activités.

Certaines de ces activités devraient être obligatoirement exercées mais selon une

modalité souple laissée à l'initiative de l'établissement : le chef d'établissement aurait la responsabilité (en collaboration avec le conseil pédagogique) d'organiser dans l'année scolaire des temps de concertation entre tous les professeurs selon des modalités souples (d'une classe, d'une discipline, d'un niveau...). Ce serait une des marges d'autonomie nouvelle de l'établissement. Les professeurs ne pourraient pas se soustraire à ce travail en équipe mais devraient en quelque sorte à l'établissement un nombre maximum de jours de concertation dans l'année. Il reviendrait au chef d'établissement de les « activer » selon des modalités et un rythme propre à l'établissement. Cette activité serait évidemment rémunérée.

D'autres activités seraient exercées sur la base du volontariat et seraient modulables selon les professeurs et le projet de l'établissement. Sans que cette liste soit exhaustive, elles pourraient être celles mentionnées plus haut dans la rubrique « *Des activités qui confortent l'acte d'enseignement* »¹²⁵. Ces activités s'exerceraient, soit au niveau de l'académie, soit au sein d'un établissement ou dans le cadre d'un réseau d'établissements. Elles devraient donc s'inscrire dans une politique d'académie ou un projet d'établissement. Le conseil pédagogique de l'établissement devrait être consulté sur la meilleure manière d'utiliser le « contingent d'activités » dévolu à l'établissement. Il pourrait également jouer un rôle sur le choix des personnes volontaires les mieux à même de les réaliser. Le chef d'établissement organiserait le service des enseignants volontaires pour participer à ces activités complémentaires. Les actions que l'enseignant s'engagerait à effectuer feraient l'objet d'un engagement mutuel (un quasi contrat) entre l'enseignant et le chef d'établissement qui préciserait notamment les objectifs à atteindre, une indication du temps total consacré à la mission, ainsi que les modalités de reconnaissance, de suivi et de compte-rendu.

Une obligation de service incluant, au côté d'un temps d'enseignement des activités reconnues indispensables

limiter les obligations de service au seul temps d'enseignement pose la question de savoir dans quelles conditions s'effectuent les autres activités indissociables de l'enseignement et notamment quand et comment les enseignants travaillent en équipe ainsi que les missions reconnues indispensables (coordination, aide aux élèves, relation avec les parents)

C'est une question essentielle à la vie des établissements, en particulier pour la création d'une « dynamique de collectif », pour reprendre une formule utilisée par un leader syndical devant la commission. On rappellera qu'entre 1945 et 1952, une heure de concertation entre les professeurs, rémunérée, avait ainsi été instaurée. Elle semble avoir parfaitement fonctionné jusqu'à ce que des restrictions budgétaires n'y aient mis fin, comme l'a rappelé l'un des interlocuteurs de la Commission.

¹²⁵ Cf. supra 2) point a) et Annexes : Tableau 3.

Dans le premier degré actuellement la concertation est prévue sur le temps de travail. En effet, sur les 36 heures annuelles, dégagées par la réduction du temps de travail hebdomadaires des professeurs de 27 à 26 heures, 18 heures sont consacrées à des « travaux au sein de l'équipe pédagogique »¹²⁶. De nombreux rapport des inspections générales de l'éducation nationales montrent que si ces réunions ont la plupart du temps lieu, leur contenu est pour le moins inégal, car le dispositif est très peu contrôlé dans l'ensemble.

Dans le second degré, deux grandes possibilités ont été analysées par la commission.

❖ **Réduire le temps d'enseignement pour y inclure un temps de concertation, de coordination, d'échanges avec les parents... ;**

La très grande majorité des syndicats du second degré 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 pour 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.

Cette proposition est à rapprocher d'autres plus anciennes. Louis Legrand avait aussi proposé en 1982 pour les enseignants de collège et lycée une base de 16 heures d'enseignement auxquelles s'ajoutaient 3 heures de concertation et 3 heures de tutorat, soit 22 heures au total, avec cette différence avec les propositions syndicales, que les 22 heures se passaient dans l'établissement. A propos de la concertation 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 les trois hypothèses évoquées ici, ces heures n'étaient pas rémunérées parce qu'elles s'imputaient sur le temps de travail. C'est pourquoi, elles avaient un coût

126 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 ».

certain¹²⁷ en termes de remplacement.

❖ **Organiser ce type d'activités dans l'établissement, mais au-delà du temps d'enseignement**

Cette hypothèse a été préconisée par la commission présidée par Claude Thélot en 2004 qui souhaitait que qu'à côté du service d'enseignement, d'autres missions soient « réglementairement inscrites et reconnues. Cette proposition devrait se traduire 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 rémunération¹²⁸. ». La prise en compte d'un temps de présence est pratiquée dans un nombre significatif de pays européens¹²⁹. Les missions en cause devraient être très soigneusement définies. Les modalités de mise en œuvre sont multiples. Le rapport précité disposait que cette mesure « s'appliquerait à tous les jeunes recrutés et serait proposé au choix des autres professeurs de collèges et lycée ». Mettre en œuvre la présence obligatoire, contre rémunération sous forme d'indemnité, pour les nouveaux professeurs et susciter le volontariat des autres permettrait d'atteindre rapidement un premier palier crédible de la mesure. Le renouvellement démographique important prévu les prochaines années et les avantages liés à une indemnité pour les volontaires, si cette forme de rémunération était retenue, accéléreraient le processus de généralisation. La principale force de cette proposition est dans sa cohérence ; on ne peut estimer indispensable une dynamique du collectif et la laisser à la bonne volonté des enseignants ; elle répond à une réelle attente des élèves et des parents d'élèves.

En hypothèse ce temps de présence dans l'établissement devrait être étroitement contrôlé.

Un temps de présence dans les établissements et écoles plus important pose immanquablement *la question des locaux et de leur équipement*. Comme le montrent les pays qui imposent cette pratique, des locaux dédiés sont indispensables pour accompagner cette logique nouvelle. Certains interlocuteurs de la commission ont soutenu que la relative faible présence des enseignants dans les établissements en

127 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.

128 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.

129 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).

dehors des heures de cours n'était pas étrangère aux faibles possibilités d'accueil dans des locaux qui leurs seraient réservés. On peut s'étonner de cet état de fait encore en 2007, alors que les collectivités ont procédé à une rénovation en profondeur des collèges et lycées ces vingt dernières années. Ceci est d'autant plus préoccupant que s'ils disposaient d'un bureau équipé (ordinateur, internet...), de salles de réunion, voire de salles de documentations propres, bon nombre d'enseignants, notamment des plus jeunes, seraient plus présents dans les établissements et les écoles et entraîneraient une vie collective qui y manque.

|| **Faut-il imaginer la possibilité d'un statut d'emploi pour certaines fonctions**

Un certain nombre de fonctions pérennes, assurées de longue date, gagneraient à se voir reconnaître un statut d'emploi.

Les fonctions de chef de travaux, de directeur d'école ou d'EPEP auraient vocation à devenir des fonctions plus institutionnellement reconnues qu'elles ne le sont aujourd'hui. Il pourrait être envisagé également d'ouvrir cette possibilité pour un certain nombre d'activités particulières, liées par exemple à la coordination des disciplines ou de niveaux. Ce serait l'occasion de mettre en place des fonctions d'encadrement intermédiaires dans les établissements, forcément d'une certaine taille, ou dans des réseaux d'établissements qui se révèlent de plus en plus utiles (Cf. les chefs de département dans les établissements anglais).

δ) **Quel cadre juridique et financier**

❖ **Réglementation unilatérale ou accord négocié ?**

Les évolutions retracées ici devraient se traduire nécessairement par une modification 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 collectif le soin de régler par négociation cette question des missions et activités et de leur mode de rémunération. S'il y a accord, les textes le traduiraient ; dans le cas contraire l'Etat pourrait intervenir complètement par la voie réglementaire.

❖ **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 de la manière dont les activités qu'elle rémunère sont effectivement remplies. Le chef d'établissement aurait la mission d'assurer la gestion de cette prime.
- **L'utilisation d'heures supplémentaires spécifiques est adaptée pour la rémunération d'activités complémentaires à l'enseignement et modulées selon les enseignants** Les heures supplémentaires sont facilement mesurables et assez bien identifiées – leur paiement est lié à leur comptabilisation. C'est un système d'une grande souplesse qui donne la possibilité au chef d'établissement d'étalonner le nombre d'heures supplémentaires à 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 de 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 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 a estimé que de façon générale il était préférable de privilégier une rémunération financière par rapport à une réduction du temps de travail. Cependant, devrait être ouverte la possibilité de décharge 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

❖ **Le mode de régulation avec les établissements serait contractuel.**

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 » qui fixerait de façon partenariale par grande masse la nature de ces activités et en quoi elles servent le projet de réussite éducatif de l'établissement. Il permettrait également de déterminer la « rémunération » de ces activités, par le biais d'un volant de primes, d'heures supplémentaires ou bien encore de décharges à la disposition de l'établissement.

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 : par exemple, les candidats à l'enseignement du second degré 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 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. La formation en alternance ne peut donc concerner l'ensemble des futurs professeurs de 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

150 000 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.

α) Le concours : « peut faire des progrès »

Pour le premier degré, le concours doit évaluer 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).

β) Les IUFM n'ont pas réussi à s'imposer et leur intégration dans les universités n'est pas gagnée

Les IUFM, depuis leur création en 1989, n'ont jamais cessé d'être contestés, essentiellement pour deux raisons : d'une part, l'ambiguïté qu'ils ont introduite entre formation consécutive et formation simultanée alternance dans le système français de recrutement ; d'autre part, le caractère abstrait et scientifique des formations pratiques au métier d'enseignant qu'on y dispense.

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 le monopole 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). Le monopole 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 recrutement aurait elle aussi été 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 – les témoignages abondent – comme abstraits et coupés des réalités du métier, du fait 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).

χ) 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 du nombre réduit 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 régionaux¹³⁰ ; 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 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 vocation même, qui est de recruter dans le cadre classique des concours, les candidats

130 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.

retenus venant s'ajouter à ceux qui sont recrutés par les concours habituels.

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.

*

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.

❖ 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 de 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)¹³¹. Elle existe aussi dans le recrutement des enseignants de langues régionales, et elle est enfin prévue réglementairement pour les sections d'enseignement général des PLP. Étendre, 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 :

- d) une transition plus facile de l'école primaire au collège pour les élèves (en termes d'accueil et de suivi notamment) ;
- e) une meilleure perception de l'unité et de la cohérence des savoirs, ainsi que de leurs rapports au monde et à la vie ;
- f) la constitution d'équipes pédagogiques plus restreintes et donc une concertation plus

131 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 ;
- 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.

- facile entre professeurs ;
- g) un remplacement plus aisé entre professeurs ;
 - h) des affectations plus faciles et des emplois du temps plus souples pour mieux s'adapter à l'évolution de la carte des formations ;
 - i) un meilleur aménagement du territoire et le maintien d'un réseau scolaire plus dense dans des zones à démographie déclinante (grande ruralité, montagne...).

La bivalence est largement pratiquée en Europe.

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).

Le rapport annexé à la loi d'orientation de 2005 avait déjà prévu des mesures favorisant la

bivalence¹³². 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.

❖ **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 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.

❖ **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.

❖ **Le développement des mentions complémentaires¹³³ (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*

132 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.

133 Mis en place pour les concours 2006 et 2007 et en sommeil pour les concours 2008. Voir Annexes : Tableau 5

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 classe du collège, car elle nuit à la perception de l'unité des savoirs que l'élève est 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.

❖ **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 », comme l'a exprimé Hervé Hamon lors d'une audition, 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 portant sur les compétences relationnelles et organisationnelles qui ne s'apprennent qu'en situation.

|| **Professionaliser 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 2000 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 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.

❖ Déconcentrer les concours du second degré

L'hypothèse d'une déconcentration du recrutement du second degré a été formulée par au moins un interlocuteur de la commission. 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 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, n'est pas praticable aujourd'hui pour le second degré. Elle nuirait à la qualité du recrutement, car elle disperserait les viviers¹³⁴. Le recrutement régionalisé ne pouvant être limité à certaines disciplines¹³⁵, 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

134 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 :

- α) 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 ;
- β) pour le CAPET, en 2007, 1 disciplines offrent plus de 100 postes, 4 autre moins de 50 places et le CAPET « moyen » hors ces deux catégories pèse 50 postes ;
- γ) 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.

135 Statutairement c'est l'accès à un corps qui serait déconcentré et donc à toutes les disciplines du corps des certifiés, PEPS, PLP...

serait la même, mais les concours seraient organisés sur des viviers nationaux, en quelque sorte pour le compte des académies.

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 désirables, mais d'autres incitations pourraient être imaginées vers les académies les moins désirables. 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 ».

❖ **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 crédible à long terme 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 ?
- Recruterait-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 académies¹³⁶.

Pour le premier degré, soit les inspections d'académies, soit les circonscriptions pourraient recruter sur des listes académiques.

136 Le risqué d'éparpillement des viviers serait moins grand que pour les concours académiques, car on pourrait être qualifié pour plusieurs académies

3. **Un recrutement sur la base de candidatures individuelles.** Dans cette hypothèse, les titulaires du Master chercheraient un emploi sur le marché du travail et ils seraient recrutés comme les autres salariés. 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'habiliter 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 représente-t-il pas encore une tentative pour obtenir un monopole ? Comment s'assurer, avant d'envisager le basculement vers un tel système, qu'il n'aura pas pour conséquence une influence accrue des IUFM sur l'école et que la qualité du corps enseignant sera préservée ? Quand les universités et les IUFM seront-ils mûrs pour que la nation leur confie des responsabilités aussi considérables engageant son avenir ?

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 la prudence...

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. Tous 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 ECTS¹³⁷. 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

137 ECTS : European Credit Transfer System. 1 année universitaire validée correspond à 60 ECTS.

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 rémunère les enseignants et, formellement, les recrute.

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.

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 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'appuie 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.

d) 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.

- **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 concours¹³⁸. 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 bacheliers¹³⁹. 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 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.

- **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 IPES¹⁴⁰. 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 plus proches socialement de leurs élèves, 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.

138 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.

139 Possibilité de 1000 « bourses de la diversité » de 2000 € pour préparer des concours de catégories A et B ouvertes par la Fonction publique

140 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

Ouvrir une voie spécifique de promotion et de recrutement sur le modèle des écoles normales de la première moitié XXème 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 et ayant suivi une scolarité en établissements 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.

e) 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.

Comment renforcer et étoffer ces recrutements ?

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, quel que soit l'attachement du monde enseignant et des organisations syndicales à ce mode de recrutement, soit 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.

II.4. QUELLES CARRIÈRES PROFESSIONNELLES POUR LES ENSEIGNANTS

1) Le constat

Les éléments du constat relatif au statut reconnu à l'enseignant et à sa carrière ont été largement analysés dans la première partie. La carrière professionnelle ne permet qu'insuffisamment de rémunérer et de valoriser tant le métier même d'enseignant que les divers emplois et activités qu'ils exercent, de reconnaître le mérite à sa juste place et de répondre à leur attente d'une carrière plus diversifiée et ouverte. Des débuts de carrière faiblement rémunérés, des parcours de carrière ensuite trop « plats », des fins de carrière non aménagées sont autant d'éléments qui devraient évoluer significativement

La gestion des ressources humaines devrait être refondée et les responsabilités mieux réparties entre les différents acteurs. La fonction RH est, à l'éducation nationale, insuffisamment étoffée et les outils comme les infrastructures de proximité de gestion encore insuffisamment performants, qu'il s'agisse de l'évaluation, de suivi de carrière ou de la formation continue. Enfin, la gestion des ressources humaines est insuffisamment personnalisée et adaptée tant aux besoins et attentes des enseignants qu'aux exigences du service public.

La première question à se poser a trait à 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 GRH, 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 trois leviers, à son sens indispensables, pour une revalorisation significative de la condition des enseignants : les éléments possibles d'une revalorisation des rémunérations de débuts de carrière et des possibilités de rémunération supplémentaires, la reconnaissance du mérite et la question de l'évolution du statut des enseignants.

a) La question de la revalorisation de la condition enseignante

Le diagnostic a montré un certain décrochage de rémunération moyenne des enseignants par rapport aux autres cadres de la fonction publique. Ce décrochage 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 annexes : 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 lié d'ailleurs à la gestion qui en est faite ; ainsi qu'à des perspectives de débouchés plus réduites. Il y a lieu de s'attaquer à ces questions pour 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. Heureusement, la commission a constaté qu'il y avait des 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

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 corps des 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 territoriaux de la fonction publique territoriale, avec comme borne indiciaire de départ, l'indice brut 429 (x 000 euros nets) et comme indice terminal, celui de 966 (x 000 euros nets). Il n'est dès lors pas apparu possible à la commission de proposer, comme solution à la question de la revalorisation de la situation des enseignants, [quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur le niveau de traitement des agents entrant dans la carrière], la piste simple consistant à toucher au traitement indiciaire de début de carrière des jeunes 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 et elle ne peut être engagée que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution souhaitable de celle-ci et plus généralement de la politique de rémunération de la fonction publique.

La commission a toutefois noté que la question se poserait différemment dans l'hypothèse d'un recrutement à un niveau de diplôme, de bac plus 5 (Master), selon l'une des pistes examinée dans le chapitre consacré au recrutement et à la formation ; il ne serait certainement plus possible alors d'en rester, pour ces nouveaux entrants, à l'indice actuel de début de carrière. Cette revalorisation pour les nouveaux entrants ne saurait toutefois être transposée aux enseignants déjà en fonction, compte tenu de la composition actuelle des corps d'enseignants, qui montre un niveau général de diplôme de recrutement, bien inférieur et très inégal.

Dans l'immédiat, la revalorisation des conditions d'entrée dans le métier des jeunes enseignants pourrait prendre la forme d'une dotation substantielle leur permettant d'acquérir les moyens nécessaires au bon exercice de leur métier, en particulier du matériel informatique, de la documentation pédagogique. [et par une réponse de régime indemnitaire]

|| Donner aux professeurs la possibilité de bénéficier de rémunérations supplémentaires

Les conditions d'octroi aux enseignants de rémunérations complémentaires manquent de bases claires et diversifiées et ne permettent qu'insuffisamment de reconnaître la réalité de l'engagement des enseignants¹⁴¹, en particulier dans le travail collectif et dans des activités complémentaires et elles n'ouvrent que faiblement la possibilité pour des enseignants qui le souhaiteraient d'obtenir plus de rémunérations au travers d'un engagement professionnel accru.

Le développement des possibilités d'heures supplémentaire d'enseignement et d'accompagnement éducatif est une piste déjà ouverte. La commission s'est interrogée sur deux autres possibilités : l'octroi d'une prime aux enseignants du second degré pour un certain nombre d'obligations et de tâches bien délimitées, et la rémunération en heures supplémentaires d'activités complémentaires de l'enseignement. La commission a également examiné l'hypothèse avancée par certains interlocuteurs d'une rémunération accrue, liée à des obligations réglementaires de service accrues.

- L'octroi d'une prime aux enseignants du second degré serait la contrepartie d'un certain nombre d'obligations ou de tâches qu'ils auraient à assumer. Sans en définir ici le périmètre, parmi les tâches les plus souvent cités par les interlocuteurs de la commission, on peut citer : le travail en équipe, la coordination, l'aide aux élèves, les relations avec les parents... Les enseignants du premier degré ont en partie la 27^{ème}

¹⁴¹ La part des rémunérations supplémentaires (heures supplémentaires, indemnités, primes...) se situe autour de 6% pour les professeurs des écoles avec une variance faible actuellement et entre 9 et 15% pour un enseignant du second degré

heure pour cela. Ces activités correspondraient à un volume d'heures annuel à effectuer dans l'établissement et réparti par les équipes et le conseil pédagogique, sous l'autorité du chef d'établissement. De façon à ne pas se retrouver dans la situation de l'ISOE actuellement, versée de façon automatique et sans contrôle¹⁴², il faudrait poser le principe que l'octroi de cette prime serait conditionnée à un travail effectif, inscrit à l'emploi du temps du professeur, et modulable en fonction de la manière d'effectuer les activités demandées. Les organisations syndicales souhaitent également que ces tâches soient identifiées et reconnues, mais 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 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.

- La rémunération en heures supplémentaires d'activités complémentaires à l'enseignement.

Pour s'exercer dans de bonnes conditions, l'enseignement doit être conforté par des activités complémentaires. Pour faire face aux besoins des établissements, s'est créée peu à peu une zone grise qui s'étend dans deux directions :

- Au cours des 50 dernières années dans le second degré, s'est développé un dispositif de décharges de service non statutaire pour des fonctions de coordination, de soutien spécifique, de développement d'activités particulières, de formation ; d'accompagnement...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

¹⁴² Le délégué interministériel à l'orientation l'a d'ailleurs vivement déploré devant la commission, exprimant même le souhait, sans trop y croire, que la masse de crédits affectés aux activités de suivi et d'orientation sont répartis entre les établissements, charge à ceux-ci d'organiser et financer les actions nécessaires.

paiement d'heures supplémentaires.

Parmi les activités autres que de strict enseignement, pourrait être distingué le travail en équipe. Les professeurs devraient à l'établissement un nombre maximum de jours de concertation dans l'année. Il reviendrait au chef d'établissement de les activer selon des modalités et un rythme propre à l'établissement.

Pour les autres activités, un cadrage de l'académie sur les objectifs et les moyens dédiés par les établissements et les écoles s'imposerait également dans le cadre d'un volet « ressources humaines » du contrat d'objectifs. Ce serait une marge d'initiative donnée aux établissements dans le choix des activités complémentaires utiles à la réussite des projets de réussite éducative. Pour les professeurs le dispositif serait particulièrement valorisant et de nature incitative. En fonction des activités dont il voudrait bien se charger, le professeur pourrait accroître sa rémunération supplémentaire. L'effectivité des activités serait contrôlée et celles-ci seraient évaluées. En cas de négligence, l'enseignant en perdrait la charge. Le paiement sous forme d'heures supplémentaires donne toute garantie de souplesse pour l'institution et la direction d'établissement, qui disposerait d'un volume à répartir pour des activités référencées, et pour le professeur car elles demandent son accord et ne sont pas limitées.

f) Une rémunération complémentaire en contrepartie d'obligations de service accrues.

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 élève applicable aux enseignants nouvellement recrutés et aux enseignants et aux enseignants en fonction qui seraient volontaires. L'obligation pourrait être portée de 18 heures 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 pour les enseignants d'autres pays. Cette proposition aurait un impact financier réel sur la situation des enseignants intéressés, mais elle se situe en rupture avec l'évolution constatée sur une longue durée.

|| **Faire carrière comme enseignant**

Outre l'avancement d'échelon à échéance régulière, les enseignants ont aujourd'hui deux

grandes occasions d'améliorer leur carrière : le passage à la hors classe et, pour ceux du second degré, devenir professeur agrégés. Ils peuvent aussi accéder à des postes de débouchés.

- 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 ont donc une beaucoup plus grande ancienneté. Il en résulte pour les agents 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, et sans 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 ou prévoir deux rendez vous de carrières pour redonner de la profondeur aux carrières enseignantes.

1. 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 des possibilités offertes aux candidats ayant atteint le dernier échelon, il faudrait augmenter sensiblement les possibilités de promotion ; l'augmentation du taux de promotion serait conditionnée à l'effectivité de la nouvelle politique ;
2. Prévoir deux rendez vous de carrières 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 ne donne que trop peu

de marges d'action. On rappellera que la carrière des professeurs d'université s'organise pour sa part autour de 5 rendez-vous 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 y aurait 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 avec deux rendez-vous professionnels, il faudrait que l'indice de rémunération des fins de carrière des agrégés devienne celui désormais applicable aux certifiés et équivalents. [De même que les agrégés devraient accéder dans cette configuration à la hors échelle lettre B.] ??

1. Les passages comme agrégés par concours ou par liste d'aptitude devraient être élargis. Il y a là une opportunité forte de 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. L'accès au statut d'agrégé ainsi conçue pourrait être l'occasion de confier aux nouveaux agrégés de nouvelles fonctions au sein des établissements scolaires.
2. 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 question de la prise en compte du mérite des enseignants

La plupart des pistes examinées plus haut pour revaloriser la condition enseignante, en particulier pour ce qui est de l'avancement de grade et de la promotion interne, mais aussi pour valoriser certaines fonctions, contribuent très directement à une meilleure prise en compte du mérite des enseignants. Le mérite constitue d'ailleurs le critère essentiel pour départager les promouvables à ces formes d'avancement et la décision de confier telle ou telle fonction complémentaire à un enseignant est indissociable de son mérite. Elles n'épuisent pas la totalité du sujet, tant le thème de la reconnaissance du mérite est présent chez les enseignants. Deux thèmes complémentaires doivent être évoqués : celui de l'avancement différencié d'échelon et celui de la rémunération à la performance.

Comme il a été indiqué plus haut, l'avancement différencié d'échelon, tel qu'il est pratiqué, souffre de la fiabilité insuffisante des bases sur lesquelles il repose, celles de 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 ; 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 quasiment 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, c'est à dire l'exigence 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 en ce sens se développait, grâce en particulier aux travaux du Haut Conseil de l'Evaluation.

La mise en œuvre du socle commun de compétences va dans le même sens, qui a été ainsi présenté, comme l'occasion de « faire rentrer l'école dans un processus d'obligation de

résultats¹⁴³ ». 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 la 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 et inversement.

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'efficacité et l'efficacé 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. Autant dire qu'une rémunération à la performance fondée sur les résultats globaux des élèves implique 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 d'expérimentations.

c) La question d'une évolution plus générale du statut des enseignants pour faciliter une gestion renouvelée des ressources humaines

La commission s'est intéressée à la question de l'utilité d'une évolution statutaire pour permettre plus aisément une gestion renouvelée des ressources humaines et pour en particulier 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 en particulier examiné trois évolutions dont l'hypothèse est régulièrement évoquée : celle de la création d'une quatrième fonction publique, celle de la substitution aux corps existants de « *cadres de fonction* » à vocation plus large au sein d'une filière formation et enfin celle de l'introduction d'éléments contractuels dans le régime applicables aux enseignants.

143 Christian Forestier et Claude Thélot « *Que vaut l'enseignement en France* » mars 2007, page 280.

|| Une fonction publique enseignante ?

L'ordre 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 quelques fois 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 (les 2/3 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. [Ce sont les syndicats les mieux implantés à l'éducation nationale qui sont inévitablement les mieux représentés au sein des instances de dialogue social de toute la fonction publique, sans que nécessairement ils puissent être regardés comme aussi représentatifs du reste de la fonction publique que des seuls enseignants. A titre d'exemple, la FSU, qui dispose du plus grand nombre de sièges au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE) tire plus de 95% de sa représentativité des enseignants et 98% du secteur de l'éducation nationale. Inévitablement le dialogue social au CSFPE en est marqué.] Avis PY Duwoye

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 qu'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, que 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 » et qui 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.

|| Une filière enseignante ?

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. 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 les compétences 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, avant de se lancer dans des actes 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 des écoles et des établissements et une meilleure prise en compte de la valeur professionnelle, ainsi que la valorisation de celle-ci.

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'Education 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 contrat¹⁴⁴.

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.

¹⁴⁴ 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 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.

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 donne 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 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 IIIème 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 XXème 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.

3) Quelles méthodes et quels outils pour repenser la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale

Spontanément, les enseignants rencontrés par la commission expriment davantage un besoin de reconnaissance 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, en réalité, peu d'entre eux se disent préoccupés de "faire carrière". D'ailleurs, la notion même de carrière n'a pas toujours bonne presse, quand elle n'est pas vécue comme un déni de leur vocation. Cette « relativisation » de la notion de carrière tient à plusieurs facteurs, aux représentations mêmes que les enseignants ont de leur métier, également 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 ;
- enfin, le dévouement institutionnel des enseignants est un facteur essentiel mais ses principaux revers en 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 : attentes des enseignants de plus de suivi et d'accompagnement, renouvellement démographique accéléré, souci désormais constant de performance, renouvellement des compétences, allongement de la durée de vie au travail. Il faut en préciser les axes : diversification et ouverture des carrières, gestion des cycles de carrière et organisation de parcours de carrière. La mise en œuvre de cette politique va nécessiter 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 et irriguer le système jusqu'aux établissements.

a) Les axes d'évolution

Repenser les axes de 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. La diversité et la richesse des parcours s'impose alors pour répondre aux aspirations des enseignants et qu'ils aient le sentiment d'une vie professionnelle réussie.

Pour réussir les évolutions, il faut diversifier et ouvrir les carrières, mettre en place des politiques de cycles de carrière qui s'applique aux différents moments de celle-ci et organiser des parcours professionnels en différenciant les carrières en fonction des possibilités et des choix des enseignants.

|| **Diversifier et ouvrir les carrières**

Comme il a été indiqué dans la partie diagnostic, 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 traditionnels de la fonction publique : la mise à disposition, la mise en disponibilité, le détachement. Ces possibilités sont utilisées par les enseignants dans des conditions, même si quelques fois la polémique fait rage sur les enseignants qui ne sont pas devant la classe, polémique totalement vaine et factice s'il s'agit de contester l'intérêt que des enseignants aillent enseigner dans les lycées français à l'étranger ou occupent des postes dans les services de coopération de nos ambassades, ou encore exercent des activités syndicales à temps plein.

Le problème n'est pas dans ces outils, ni dans leur utilisation. Il est de savoir s'ils sont suffisants et, le cas échéant, pourquoi ils ne sont pas davantage utilisés et s'il y a lieu d'en rechercher d'autres, d'ordre organisationnel, pour contribuer plus sûrement à l'ouverture de l'horizon des enseignants et à leur mobilité au fil des années.

|| **Rendre plus effective l'utilisation du détachement ou de la disponibilité.**

Le détachement constitue un des outils juridiques les plus fiables pour favoriser la mobilité. Il doit pouvoir être encore 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 dérogoratoire 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.

- Par l'utilisation offerte pour le détachement dit européen mis en place en 2002¹⁴⁵ dans l'objectif de développer la mobilité des fonctionnaires au sein des États de la Communauté européenne ou des États parties 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 pour des durées de deux ou trois ans.

- 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 individus tandis qu'ils permettraient à l'institution de limiter le recours régulier en complément des concours à des recrutements extérieurs de personnels non formés. L'intégration à l'issue de deux années d'exercice devrait être possible comme c'est actuellement le cas 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 impossibles à valoriser au retour. Ce n'est pas le cas ; de nombreux enseignants qui ont eu recours à ces dispositifs, en particulier le détachement pour occuper des fonctions temporaires à l'étranger, signalent la difficulté de la réinsertion au retour, sans même parler 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 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 la rendre incitative et en tout cas de garantir qu'elle ne sera pas pénalisante.

|| 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.

- II- Des périodes de professionnalisation. D'une durée maximale de 6 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 services, 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.
- III- 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. Il peut aider à la mobilité et à la réorientation professionnelle.
- IV- La question se pose aussi 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 10 années de services. Il permet de conserver son traitement à l'exclusion des indemnités. Ce congé a été utilisé au début des années 1990 (jusqu'en 1994 environ), pendant lesquelles il a bénéficié de moyens importants. Des crédits ont été alors consacrés au plan national pour financer annuellement jusqu'à 1200 congés dans le 1^{er} degré et autant dans le 2nd degré. Sa mobilisation presque exclusive 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.

Il conviendrait qu'un dispositif permettant de promouvoir et d'accompagner les mobilités voit

effectivement à nouveau le jour. On peut penser qu'il serait plus opportun qu'il s'inscrive dans un cadre interministériel qui ouvre toujours plus largement encore le spectre des possibilités. Plusieurs chantiers nouveaux sont au demeurant ouverts actuellement sous l'égide de la direction générale de l'administration de la fonction publique en matière de formation et de diversification des parcours professionnels, avec l'objectif d'offrir de nouveaux outils majeurs d'aide à la mobilité des fonctionnaires.

|| **Organiser les déroulements de carrières**

La commission est consciente qu'en matière de diversification et d'ouverture des carrières, une part importante des progrès susceptibles d'être attendus dépend de la gestion au jour le jour. Ce dont les enseignants ont besoin prioritairement, c'est d'accompagnement.

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.

1. 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 :
 1. 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 ;
 2. 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....

2. **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. Il 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 en généralisation sur le territoire, à partir 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 ouvriront des perspectives à toutes les administrations en même temps.
3. Les échanges temporaires : il conviendrait de mieux organiser les possibilités, pour un enseignant, de bénéficier d'expériences professionnelles temporaires autres, 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.

|| **La reconnaissance des cycles de carrières**

La situation démographique, marquée par une accélération prévisible des départs 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.

4. **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 (Cf. I.1.3.a. et II.4.3.b.) que de formation initiale (Cf. II.3.2.b.) et de rémunération (Cf. II.4.2.a.). L'accompagnement managérial de la nouvelle recrue par son encadrement de proximité (tuteur pédagogique et chef d'établissement) devra également être développé. (Cf. point II.3).

- 5. Le tournant de carrière** est un autre point d'inflexion à gérer dans le cursus de l'enseignant. Il s'agit du tournant de carrière, quinze/vingt ans après l'entrée dans le métier. Vers 35-40 ans, les enseignants peuvent 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 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 conduit à envisager de prendre des responsabilités, en ayant recours à la formation continue. C'est dans cette phase délicate du cycle de carrière que s'infléchissent les termes du "contrat psychologique"¹⁴⁶. A ce tournant 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 RH 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. Ces rendez vous de carrière devraient déboucher sur un véritable contrat de développement professionnel engageant.

146 C'est-à-dire, les attentes réciproques et implicites entre les enseignants et leur institution

conjointement le cadre et l'institution. Les bilans de compétence offrent un diagnostic 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 combindraient 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 » sont particulièrement intéressantes 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 ». Elles sont ouvertes essentiellement aux fonctionnaires qui comptent vingt ans de services effectifs ou âgés d'au moins quarante-cinq ans. L'éducation nationale devrait s'appuyer fortement sur ce nouvel outil.

2. **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 à l'orientation des élèves dans les établissements au côté de 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 au sein des 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 2003¹⁴⁷. Les deux dispositifs ont, en effet, été assez largement modifiés par la loi. La CPA¹⁴⁸, 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 CFA¹⁴⁹ 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 obtenu 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 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.

- **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 ; 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, des entreprises, les institutions européennes par exemple...). L'institutionnalisation de ces "pauses", par exemple tous les dix ans, pourrait avoir des retombées positives

147 Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

148 Modifiée par l'article 73 de la loi d'août 2003 portant réforme des retraites.

149 Le CFA, créé par loi du 16 décembre 1996, a été modifié par l'article 132 de la loi du 30 décembre 2002

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.

Organiser des parcours professionnels en différenciant les carrières en fonction des possibilités et des choix des enseignants.

Compte tenu de l'effet de taille, le traitement individuel de chaque personne pose à l'institution des difficultés particulières. 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.

- **Des carrières programmées** avec l'institution. Cette option, qui est sans nul doute celle qui rompt le plus avec la culture des enseignants, serait proposée uniquement sur la base du volontariat. Elles seraient proposées à des enseignants dont la qualité professionnelle est attestée et qui souhaitent s'engager dans un parcours de mobilité et d'évolution professionnelle. Ils acceptent 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.
- **Des carrières conseillées**, moins contraignantes en termes de mobilité et de changement professionnels pour l'individu et de contreparties pour l'institution, pour 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 à la formation de leurs collègues pourraient ainsi être institutionnalisés, formellement reconnus, attestés et valorisés ;
- **Des carrières plus classiques avec un avancement à la seule 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 chaque jour avec l'aide 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. 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 :

- **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.

- **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'activité¹⁵⁰ ou encore un dossier. Ce dispositif n'aurait de sens, il convient de le souligner, que si 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 d'impartialité et de comparaison des mérites, satisfaisantes. 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 déjà eu lieu¹⁵¹ : 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

150 Comme le proposait le rapport de Jean-Marc Monteil en 1999.

151 Signalé par le Doyen de l'Inspection générale devant les membres de la Commission.

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.

- **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 sens¹⁵². 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 développé 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 française¹⁵³. Une autre proposition, radicale, notamment exprimée par Hervé HAMON lors de son audition par la commission, serait celle de *l'organisation d'audits collectifs réalisés par des organismes indépendants*, renvoyant au modèle britannique de l'OFSTED.

152 Le rapport de Jean-Marc Monteil, de la Commission « Thélot », l'avis du HCÉÉ à la suite du rapport Chassard Jeanbrau, le rapport de Xavier Darcos.

153 Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, dite commission Attali, Chapitre 1, AU COMMENCEMENT, LE SAVOIR, UNE ÉDUCATION QUI FORME DES GÉNÉRATIONS CRÉATIVES ET CONFIANCES : « *Évaluer les professeurs sur leur capacité à faire progresser tous les élèves : Chaque école devra faire l'objet d'une évaluation par une autorité administrative spécialisée et indépendante du ministère, tenant compte de l'avis des usagers, de ses résultats, de ses évolutions à moyen terme. Ces évaluations devront être rendues publiques. L'évaluation des professeurs ne peut pas reposer uniquement sur les notes qu'obtiennent leurs meilleurs élèves ni sur l'examen d'inspecteurs. Elle doit aussi reposer sur une évaluation de leur pédagogie par leurs élèves, sur leur capacité à faire progresser chacun et sur la prise en compte des résultats scolaires ultérieurs* ».

- **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.

La commission s'est montrée particulièrement sensible à la dernière hypothèse. 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 à l'inspecteur de l'éducation nationale dans le premier degré et, dans le second degré, au chef d'établissement quitte à ce que cette intervention du chef d'établissement soit entourée de toutes les garanties souhaitables quant au volet plus pédagogique de l'appréciation portée sur la manière de servir de l'agent et que cette notation soit accompagnée d'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^{ème} 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, 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 et plus forte encore que dans le second degré 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 représente 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 qui repose pourtant 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.

Plusieurs suggestions peuvent être faites pour en améliorer le fonctionnement :

- Définir des programmes adaptés et ciblés pour faire de la formation un véritable accompagnement des réformes. Il paraît indispensable 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. *C'est pourquoi pour être efficace, la formation professionnelle doit être une responsabilité partagée.* 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 PFA 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 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 ne se substitueraient évidemment pas à l'aspiration légitime de l'enseignant d'entretenir et d'actualiser ses compétences dans sa discipline ou de se perfectionner sur certains outils pédagogiques, ce qui relève alors plus de la politique de formation académique voire nationale.

- Organiser des moments temporaires 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.
- **Choisir les opérateurs en tant que de besoin 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 besoins à satisfaire. Il faut pouvoir compter sur les corps d'inspection, les structures universitaires (IUFM, universités, centres de recherche), mais aussi les structures des autres ministères, des branches professionnelles ou des **organismes** privés.
- **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 pieds. 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.

- **La formation professionnelle continue pourrait devenir obligatoire selon deux volets :**

- 5- Constituer une obligation pour les agents à certains moment de la carrière qu'il conviendrait de définir ;
- 6- Etre imposée aux enseignants par l'autorité administrative, inspecteur ou chef d'établissement. Plusieurs interlocuteurs ont insisté auprès de la commission sur la nécessité de prévoir un dispositif permettant d'imposer à un enseignant de suivre une formation s'il s'avère qu'il a besoin de compléter des connaissances ou des compétences. .

On songe par exemple à la possibilité pour un inspecteur de l'éducation nationale d'envoyer en formation en sciences, les professeurs des écoles insuffisamment formés parce que de discipline littéraire.

Dans le droit commun du travail, le salarié a, en vertu du pouvoir de direction de l'employeur l'obligation de suivre les formations dispensées dans le temps de travail et décidées par l'employeur dans le cadre du Plan de formation.

Cependant, aucun article du Code du travail ne précise cette obligation : elle relève de l'obligation générale de se conformer aux instructions de la hiérarchie (pouvoir de direction).

Trois types de formations sont concernées : celles visant à assurer l'adaptation du salarié à son poste de travail, celles participant au maintien dans l'emploi et celles développant les compétences des salariés. Dans tous les cas, le salarié peut demander à son employeur de bénéficier du plan de formation. *En revanche, il ne peut refuser d'y participer.* A l'issue d'une formation, l'employeur n'a aucune obligation envers le salarié.

|| **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 inocluste 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 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 assagis, des personnels des services sociaux en ayant vu d'autres...

Il ne faut toutefois pas écarter l'hypothèse d'une plus grande exigence, en ce qui concerne l'acceptation des mutations. La règle, à l'Education nationale, est de ne jamais s'opposer à une demande de mutation. On peut se demander si dans certains cas, il ne devrait pas être renoncé à pareille automatisme pour éviter de créer des vacances momentanément très difficiles à prévoir.

Plus consensuelle est bien sûr 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 types de propositions ont été présentées devant la commission :

- Celle des organisations syndicales qui se situent dans la ligne de ce qui a été fait jusqu'à maintenant et consistent essentiellement à 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.
- Celles de certains experts, préconisant de jouer plus pleinement la carte financière et d'offrir aux enseignants acceptant de venir 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 pas 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 pour sa part a estimé qu'il n'était pas indispensable d'en venir à cette mesure qui comporte des ambiguïtés et que s'il convenait incontestablement, si l'on entend réellement remédier aux inconvénients du régime actuel d'affectation, de mettre en place une politique d'une toute autre ambition, il y avait encore les voies et moyens d'une politique de gestion des ressources humaines et pas seulement d'attrait financier.

La commission préconise en ce sens deux voies complémentaires :

- La première, déjà évoquée dans le chapitre consacré au recrutement et à la formation consiste à être beaucoup plus exigeant dans l'affectation des néo-titulaires. Il conviendrait de poser des règles pour encadrer les conditions de ces affectations : par exemple en exigeant que chaque année soient déterminés, dans les zones difficiles, les postes dans lesquels les néo-titulaires peuvent être affectés ; ce ne devrait être que des établissements ou écoles où, de l'encadrement aux conditions d'exercice, on peut être assuré que le jeune enseignant sera mis dans une situation convenable de premier exercice. Pareille politique sera d'autant plus aisée à mettre en œuvre que sera intervenue la réforme des modalités d'affectation des stagiaires et consistant à mieux les répartir dès leur

année de stage, sitôt après le concours ; l'établissement où s'effectuera le stage en alternance pourra tout naturellement être celui de l'affectation. Dans le même ordre d'idée, on peut songer à fixer un taux maximum de néo-entrants dans le corps enseignant d'un établissement ou d'une école. Mais bien sûr de telles mesures, très exigeantes, ne sont concevables que si par ailleurs est conduite une politique rigoureuse pour mobiliser des enseignants volontaires et les amener à venir en zone difficile.

- La deuxième voie consiste précisément à mettre en place une telle politique. Pour aboutir, c'est une politique d'une autre ampleur que celle menée actuellement qui doit être conçue et mise en place. 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....
 - 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'Education nationale fasse de cette nouvelle approche des affectations une cause ministérielle et lui donne une importance 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.

|| **Le suivi et l'aide pour les enseignants**

En matière de politique de logement, sans revenir sur le constat formulé dans la première partie de ce rapport, il convient de souligner l'importance pour le ministère de l'éducation nationale de conduire une politique de réservation, au bénéfice des jeunes enseignants, particulièrement ceux nommés en région parisienne, en liaison avec les collectivités locales.

En matière de politique de santé, le système mutualiste s'est, à l'éducation nationale, substitué à l'Etat. Malgré la tradition des œuvres mutualistes, il n'en demeure pas moins scandaleux – et illégal¹⁵⁴ – que les enseignants, dans l'exercice normal de leur métier, ne bénéficient jamais des services de la médecine de prévention.. Dire qu'à l'éducation nationale,);

Concernant les enseignants en difficulté, on sait que l'enseignement est un métier particulièrement exigeant, qui peut conduire certains enseignants à des situations de rupture et de difficultés. Une prise en charge par l'institution s'impose alors. Elle devrait pouvoir s'opérer dans de meilleures conditions qu'aujourd'hui, aussi bien en termes quantitatifs que dans les modalités de la prise en charge des différentes situations. De nouveaux outils juridiques ont été mis en place ces dernières années, qui n'ont pas encore produit leurs fruits. Les corps d'inspection et surtout les chefs d'établissement, qui peuvent seuls détecter ces situations, seront d'autant plus enclins à le faire qu'ils seront suivis dans leurs demandes et qu'une suite saura être apportée : temps de respiration temporaire, poste adapté, aide médicale, professionnelle, formation mais aussi, le cas échéant, reconversion voire licenciement.

154 Cf : décret 95-680 du 9 mai 1995

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 que doit jouer le chef d'établissement et 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 doivent pas 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, au sein du ministère, 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 évoluant vers davantage de déconcentration. Simultanément, des efforts ont été accomplis pour doter les rectorats de services spécialisés

en gestion des ressources humaines. Le ministère est aujourd'hui sous-équipé en matière de GRH, tant par le nombre des personnels qui y sont dédiés que par leur trop faible professionnalisme. Il n'est que de rappeler le ratio entre le nombre de personnels gérants et les personnels gérés qui est de 2% à l'éducation nationale en 2005. Les comparaisons entre différents ministères les situent entre 1,82 et 3,50% ; il est de l'ordre de 6 à 8% dans les grandes entreprises privées. De la même manière, hors éducation, 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 cette fonction RH. C'est sans doute une question d'investissement quantitatif, il faut plus de personnes pour gérer mieux et plus finement. C'est à coup sûr une question de formation à de nouveaux métiers. C'est aussi une question de culture, de volonté et d'organisation. Pour instiller les modes de gestion nouveaux évoqués ci-dessus, il va falloir recruter les profils adéquats et s'adjoindre des compétences qui existent ailleurs et qu'il faudra démarcher et payer en conséquence. La réussite de la mutation nécessaire est à ce prix.

Il est apparu à la commission qu'une organisation plus efficace de la fonction R.H. supposait au préalable une meilleure répartition et articulation des rôles entre les différentes parties prenantes (administration centrale, rectorat, établissements, enseignants eux-mêmes). Cela permettrait de bien distinguer les besoins en matière d'animation et de gestion de proximité des procédures de gestion de masse. Cette répartition découle de plusieurs partis pris et options retenues par la commission. L'idée que l'enseignant doit s'impliquer dans la gestion de sa propre carrière ne doit pas conduire à sous-estimer le rôle d'appui de l'encadrement de proximité. Plus généralement, l'institution doit appuyer les projets des enseignants en leur donnant une bonne visibilité sur les possibilités qui leur sont offertes et sur les dispositifs de gestion existants. La mission d'inspection, toujours essentielle, suppose néanmoins de formaliser le travail que font déjà les inspecteurs en matière d'orientation de carrière des enseignants pour qu'ils puissent le faire dans une perspective plus systématique et régulière, en s'appuyant sur les ressources des services R.H. du rectorat, davantage investis sur ce volet de la gestion des carrières. L'inspection se trouve ainsi investie d'une double mission de contrôle (de l'expertise) et de conseil (de carrière). C'est à elle qu'il revient de détecter et développer les compétences, les talents dont l'établissement a besoin.

Le renforcement de la gestion de proximité, qui est aujourd'hui le point faible de l'institution peut constituer sans doute un élément important de la reconnaissance réclamée par les enseignants. Il passe par un renforcement des marges de manœuvre de l'établissement, à partir notamment, comme cela a déjà été longuement développé, de l'organisation des horaires et l'institutionnalisation dans l'emploi du temps des enseignants de temps dédiés au travail collaboratif. En outre, parce que c'est souvent la collaboration de profils différents qui permet à une organisation de déployer des compétences très poussées, il conviendrait

d'étudier plus avant la possibilité de donner aux chefs d'établissement des facilités pour repérer et constituer lui-même les équipes pédagogiques.

ANNEXES

Tableau 1 : La 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 : le cas de la Finlande

En Finlande, dont on connaît les résultats exemplaires en matière d'éducation, *la notion de « service » de l'enseignant est très étendue*. Le service d'un enseignant se compose d'activités plurielles : les heures d'enseignement sont évidemment au cœur du service (heures définies hebdomadairement, de façon différente selon les disciplines, dans un spectre de 18 à 25 heures environ), mais les heures de surveillance des élèves, de concertation au sein de l'école, de rencontres avec les parents, de participation à divers groupes de travail au sein de l'école (pédagogie, communication, évaluation...), en font également partie. Il n'existe pas de personnels chargés de la surveillance des élèves, laquelle doit donc être assurée, dans les écoles et collèges par les professeurs lors des nombreux interclasses (les élèves sont en autodiscipline au lycée), de même que lors du repas de midi (repas gratuit, offert à tous les élèves, d'environ 40 minutes), ou bien de l'absence d'un professeur. Les interclasses sont importants car les « heures » de cours ne durent que 45 minutes.

La grande responsabilisation des équipes enseignantes et de la direction de l'école quant aux résultats de l'élève, l'impossibilité de faire redoubler les élèves, une conception différente des apprentissages et de l'évaluation des élèves, l'usage pour un enseignant de suivre une classe durant plusieurs années successives, tous ces éléments conduisent les professeurs à prêter une attention très soutenue à la réussite de l'élève. Si celle-ci n'est pas au rendez-vous, de nombreux dispositifs d'aide sont mis en place. En particulier, certains professeurs, qualifiés de « special education teachers », sont spécifiquement formés à l'aide aux élèves en difficulté. Ils sont en général au nombre de 1 ou 2 par établissement (sur un total de 30 à 50 enseignants). Chacun d'entre eux est bi ou trivalent. Les « special education teachers » prennent les élèves par groupes de 3 à 10. A noter que ces heures de soutien sont dispensées en même temps que le cours classique, si bien que l'élève qui est en difficultés n'a pas plus d'heures de cours, mais *d'autres* heures de cours – les élèves reçoivent pourtant « seulement » quelque 30% d'heures d'enseignement de moins qu'en France, 650 à 750 heures par an. Ce soutien concernant 10% à 25% des élèves, il n'est pas stigmatisant – et il s'appuie au surplus généralement sur des méthodes plus ludiques et inductives, ce qui le rend attractif. A noter que.

De même, il existe des professeurs spécialisés dans l'accompagnement des élèves et dans le conseil (« guidance counsellor »), qui ont pour mission d'effectuer un accompagnement méthodologique de l'élève dans ses études (apprendre à apprendre, s'évaluer...) et un accompagnement en termes d'orientation dans les études.

En début d'année, toutes les familles ont un rendez-vous individuel avec d'une part, un travailleur social et, d'autre part, un psychologue. Le caractère systématique de cette démarche permet que nul stigma ne s'attache à la consultation.

Tableau 3 : 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.

Tableau 4 : un exemple de « contrat » liant l'enseignant à son établissement en Belgique

L'organisation de l'enseignement y 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 avec des régimes assez proches d'une communauté à l'autre. Les enseignants sont régis par un statut négocié (une convention collective conclue entre chaque communauté et le syndicat représentatif des enseignants). Chaque « pouvoir organisateur » (le plus généralement l'établissement) détermine en complément de ce statut et pour chaque enseignant recruté, une « description de sa fonction personnelle ». Celle-ci comporte deux volets : un premier volet, d'ordre général, qui rappelle les obligations de l'enseignant et un second volet, personnalisé, qui détermine 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 cependant que les missions particulières ou le temps de concertation n'entraînent aucune rémunération complémentaire.

Tableau 5 : 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 :

	<i>Sections d'inscription au concours</i>	<i>Mentions complémentaires</i>
Mentions complémentaires pour les candidats au CAPES	<i>Philosophie</i>	<i>Français</i>
	<i>Lettres Modernes</i>	<i>Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, espagnol, italien</i>
		<i>Arts plastiques</i>
		<i>Documentation</i>
	<i>Histoire et géographie</i>	<i>Français</i>
		<i>Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, espagnol, italien</i>
		<i>Arts plastiques</i> <i>Documentation</i>
	<i>Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, arabe, chinois, espagnol, hébreu, italien, néerlandais, portugais, russe)</i>	<i>Français</i>
		<i>Langues vivantes étrangères : allemand, anglais, espagnol, italien</i>
	<i>Physique et chimie</i>	<i>Mathématiques</i>
<i>Sciences de la vie et de la terre</i>		
<i>Mathématiques</i>	<i>Physique-chimie</i>	

CONCLUSION

La France peut avoir confiance dans ses enseignants: telle est la conviction majeure que la commission tire de ses travaux.

Le constat qu'elle dresse de la condition enseignante et des conditions d'exercice de leurs métiers par les enseignants la conduit toutefois à la conclusion que notre pays est confronté, pour atteindre l'ambition qu'il s'est fixé de faire réussir tous les élèves, à l'exigence de faire évoluer en profondeur cette condition et ces conditions d'exercice. La commission s'est efforcée d'en inventorier les voies ; toutes lui paraissent nécessiter 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 une réponse globale. Ce qui est en cause, ce n'est pas en effet tel ou tel dispositif ou telle façon de faire, mais ce que l'on a pu appeler un [sous optimum général du système] auquel chacun a fini, pour des raisons multiples, par consentir.

La commission a été frappée de constater en ce sens, que s'il y a une réelle convergence chez les interlocuteurs, sur le diagnostic qui peut être porté sur la condition enseignante et sur les conditions d'exercice de leur métier par les enseignants, il n'y a encore que peu de vues communes sur ce qu'il convient d'en tirer comme conséquences, en termes de politique à mettre en œuvre et de mesures 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 prises à de multiples niveaux et sur de multiples points, mais trop souvent remises en cause à peine l'encre de la réforme écrite ou en marge du système. Le dispositif de régulation de celui-ci, qui conduit à tout attendre du centre, explique au d'ailleurs une large partie de cette situation.

Le temps est certainement venu de sortir de cette attitude. Les conditions en paraissent largement remplies. Par delà l'attentisme, il y a en effet une forte attente d'évolution, de la part des enseignants, en particulier les plus jeunes. L'ensemble des partenaires en sont conscients. Tous savent qu'il en va de la capacité de l'institution scolaire à prendre en charge efficacement l'échec scolaire et à retrouver les chemins de l'amélioration de la réussite scolaire. S'il n'y pas encore de vues communes sur l'ensemble des mesures précises à prendre, il y a de plus en plus d'accords sur les objectifs à atteindre.

Trois axes d'évolution paraissent, pour la commission, susceptibles de recueillir l'adhésion :

- c) Mieux reconnaître le rôle, le travail et le mérite des enseignants
- d) Impulser une dynamique du travail collectif
- e) Rénover la gestion des ressources humaines dans l'Education nationale

➤ Mieux reconnaître le rôle, le travail et le mérite des enseignants :

La plupart des enseignants n'ont pas choisi par hasard leur métier : enseigner, faire progresser tous les élèves est pour eux une vraie vocation, mais beaucoup estiment que la société ne reconnaît pas ce qu'il font, que leur statut n'est pas à la hauteur et que souvent on leur en demande trop, sans leur en donner les moyens. La commission estime qu'un message fort doit être adressé aux enseignants témoignant que cet appel a été entendu. Elle est convaincue en même temps que cette reconnaissance ne peut être sans retour. Un certain nombre de français expriment en effet des doutes sur le service rendu et sur la performance de l'enseignement. C'est pourquoi elle préconise que la reconnaissance s'accompagne d'une évaluation diversifiée des résultats de l'école et des progrès des élèves.

De nombreuses pistes ont été inventoriées par la commission pour permettre de reconnaître et valoriser le métier d'enseignant : d'une nouvelle donne en matière de rémunération des enseignants à la mise en place de déroulements de carrière plus dynamiques, en passant la valorisation de nombreuses fonctions. Ces pistes seront d'autant plus efficaces qu'utilisées de façon coordonnée.

➤ Impulser une dynamique du collectif :

Longtemps, on a pu penser que la réussite des enseignants dans leur mission se jouait dans leur seul face à face avec les élèves, au sein de la classe et dans leur liberté pédagogique et d'organisation de leur temps ; ce face à face et cette liberté sont essentiels ; encore ne doivent-ils pas occulter une autre composante indissociable du métier d'enseignant qui est le travail en équipe. De plus en plus, la réussite de l'ensemble des élèves dépend de ce travail des enseignants en équipe, pour qu'ils aient une bonne connaissance du parcours global des élèves et pas seulement dans la discipline ou les disciplines enseignées. La plupart des interlocuteurs de la commission ont fait part de leur conviction qu'il fallait impulser vigoureusement une dynamique du collectif, sans toujours en indiquer les voies et moyens. Plusieurs pistes inventoriées par la commission permettent d'y concourir : - mise en place de nouvelles approches de l'organisation du service des enseignants, allant d'un simple dispositif permettant de dégager du temps de concertation à un nouveau régime d'obligation de service comportant un temps de présence obligatoire au sein de l'établissement, au-delà des heures de cours ; - renforcement de l'autonomie et des marges de manœuvre de l'établissement et

donc de la responsabilisation des équipes, éducative et de direction, sur l'utilisation de ces marges et des résultats acquis ; - développement, de l'évaluation collective des établissements et de leur résultat.

➤ **Rénover 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 ; cette ressource humaine, massive par son nombre (plus de 1 million d'enseignants), doit donc être gérée comme l'une de nos pépites les plus précieuses.

Cet impératif a conduit la commission à énoncer un très grand nombre de pistes possibles pour rénover la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale, de la meilleure prise en compte des attentes des enseignants à la refondation des outils de la gestion des ressources humaines que sont l'évaluation, la formation continue et l'affectation, en passant par la refondation de la fonction « *gestion de ressources humaines* » à l'Education Nationale.

Il s'agit, pour reprendre les termes d'un courrier reçu d'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* ».

Au total l'institution scolaire et notre pays avec elle, se trouvent devant un nouveau défi, comme ils ont pu l'être au début du siècle dernier lorsqu'il s'est agi de permettre un accès généralisé à l'enseignement primaire ou au début des années 60, lorsqu'il a fallu faire face à l'explosion scolaire. Il s'agit aujourd'hui de gagner le pari de l'ambition d'une meilleure réussite de tous les élèves. L'école ne le gagnera pas seule. Il serait vain de penser pouvoir lui en laisser le fardeau ; c'est la société et le pays dans son entier qui sont intéressés.

Un nouveau pacte doit être passé entre le pays et ses enseignants. Au pays, Etat, collectivités locales, médias, familles... d'assumer leur propres responsabilités auprès des jeunes et auprès des élèves ; à l'Etat plus particulièrement de faire évoluer, comme les multiples pistes en a été présentées dans le présent Livre vert, les règles qu'il applique aux enseignants et de mieux reconnaître la réalité et la diversité de leur métier. Aux enseignants, avec ces contreparties, d'adapter leurs conditions d'exercice 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.