

N° 690

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) par la mission d'information sur le métier d'enseignant,*

Par M. Max BRISSON et Mme Françoise LABORDE,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; M. Jean-Claude Carle, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Gersperrin, Antoine Karam, Mme Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, M. Pierre Ouzoulias, Mme Sylvie Robert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Claude Kern, Mme Claudine Lepage, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, David Assouline, Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Céline Boulay-Espéronnier, M. Max Brisson, Mmes Marie-Thérèse Bruguière, Céline Brulin, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Didier Guillaume, Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz, Mme Dominique Vérien.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. REPENSER L'ENTRÉE DANS LE MÉTIER ET LA FORMATION INITIALE</b> .....	11
<b>A. QUI VEUT ENCORE « DEVENIR PROF » AUJOURD'HUI ?</b> .....	11
1. <i>Un métier en mal d'attractivité ?</i> .....	11
a) Des difficultés de recrutement dans le premier degré dans certaines académies .....	12
b) Des difficultés de recrutement dans le second degré pour certaines disciplines.....	13
c) Pour faire face aux pénuries de titulaires, le recours systématique aux contractuels ....	13
2. <i>Des causes multiples</i> .....	14
a) Des causes sociétales profondes .....	14
b) Mais aussi des causes internes à l'éducation nationale.....	15
3. <i>Mais un métier qui garde tout son « sens » : un métier de vocation et de reconversion</i> .....	16
a) Conforter et susciter les vocations précoces .....	17
(1) Introduire les métiers de l'enseignement dès la licence .....	17
(2) Relancer une politique ambitieuse de pré-recrutement.....	18
b) Faciliter les vocations plus tardives .....	22
<b>B. FORMATION INITIALE ET RECRUTEMENT : UN DISPOSITIF À REVOIR</b> .....	23
1. <i>Masterisation et concours en fin de M1 : à l'heure des bilans</i> .....	24
2. <i>Faire évoluer l'organisation interne des ESPÉ pour mieux faire « résonner théorie et pratique »</i> ....	30
<b>C. L'ENTRÉE DANS LE MÉTIER, « MAILLON SOUFFRANT » DE LA CARRIÈRE D'ENSEIGNANT</b> .....	37
1. <i>La primo-affectation : mettre fin au « bizutage institutionnel »</i> .....	37
2. <i>Un accueil dans le métier qui laisse parfois à désirer</i> .....	39
3. <i>Un accompagnement et une formation spécifiques à l'entrée dans le métier</i> .....	40
<b>II. UN CADRE D'EXERCICE À ADAPTER AUX RÉALITÉS DU MÉTIER ET AUX OBJECTIFS DU SYSTÈME ÉDUCATIF</b> .....	42
<b>A. UN CADRE STATUTAIRE À ACTUALISER AU REGARD DES ÉVOLUTIONS DU MÉTIER</b> .....	42
1. <i>Un métier perçu comme plus difficile et plus complexe</i> .....	42
2. <i>Mettre en accord les obligations de service avec la réalité du métier</i> .....	43
a) L'occasion manquée de la révision des obligations réglementaires de service de 2014.....	43
b) L'évolution indispensable des obligations de service .....	47
3. <i>Favoriser l'émergence d'un collectif de travail au sein des établissements, donner plus de liberté aux enseignants</i> .....	52
a) Un métier marqué par un isolement professionnel .....	52
b) L'établissement, lieu d'élaboration d'un projet commun, adapté aux besoins particuliers des élèves .....	53
c) Donner davantage de liberté et de responsabilité aux professeurs au sein de leur établissement.....	54

<b>B. DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À LA FORMATION CONTINUE.....</b>	<b>59</b>
1. <i>Affirmer une priorité forte à la formation continue .....</i>	59
a) Clarifier les objectifs de la formation continue .....	59
b) La formation continue, « parent pauvre » du ministère .....	60
2. <i>Consacrer la place de la formation continue au cœur du métier d'enseignant .....</i>	60
a) Une place insuffisante dans les obligations de service .....	60
b) Une incidence limitée sur le déroulement de carrière et l'affectation.....	62
3. <i>Répondre aux besoins du terrain .....</i>	63
a) Une offre et des modalités de formation qui ne répondent pas aux attentes des enseignants.....	63
b) Répondre à l'enjeu d'une montée en gamme de la formation continue .....	65
<b>C. LA CONDITION ENSEIGNANTE, UN ÉLÉMENT CENTRAL DE L'ATTRACTIVITÉ .....</b>	<b>66</b>
1. <i>La rémunération enseignante, premier enjeu d'attractivité du métier .....</i>	66
2. <i>Transport et logement, des difficultés rencontrées principalement par les jeunes         enseignants .....</i>	70
3. <i>Donner aux enseignants de meilleures conditions de travail .....</i>	71
4. <i>Bien-être au travail, une révolution à mener .....</i>	72
<b>III. RÉNOVER LA GESTION DES ENSEIGNANTS .....</b>	<b>76</b>
<b>A. FAIRE DE L'AFFECTATION DES ENSEIGNANTS UN OUTIL AU SERVICE DE L'ÉQUITÉ TERRITORIALE.....</b>	<b>76</b>
1. <i>Le processus d'affectation ne joue plus son rôle .....</i>	76
a) Un processus lourd et complexe, visant à concilier plusieurs objectifs .....	76
b) Un système à bout de souffle.....	77
2. <i>Les leviers d'une affectation individualisée et qualitative.....</i>	81
a) Développer le recrutement sur profil.....	82
b) Redéployer les agrégés au lycée .....	83
c) Individualiser la mobilité des enseignants dans une démarche contractuelle.....	84
d) Vers une mobilité obligatoire ?.....	85
<b>B. PASSER D'UNE GESTION DE MASSE À UNE GESTION INDIVIDUALISÉE.....</b>	<b>86</b>
1. <i>Une gestion des ressources humaines au plus près des besoins.....</i>	86
2. <i>L'évaluation et l'avancement des enseignants : mieux récompenser le mérite .....</i>	88
3. <i>Donner davantage de perspectives et de débouchés aux professeurs .....</i>	92
a) Des perspectives d'évolution et de mobilité insuffisantes .....	92
b) Favoriser l'évolution professionnelle et la mobilité, faciliter la sortie du métier .....	93
<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>97</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>101</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>111</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>113</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>117</b>

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

1. Renforcer la préprofessionnalisation des futurs professeurs.
2. Mener une politique plus ambitieuse de pré-recrutement dès la L1 en s'appuyant sur le statut des actuels assistants d'éducation.
3. Revoir la place et le contenu des concours.
4. Repositionner l'éducation nationale vis-à-vis des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) dans son rôle d'employeur.
5. Modifier progressivement le profil des formateurs en ÉSPÉ.
6. Rénover la formation dispensée dans les ÉSPÉ.
7. Repenser les règles d'affectation des professeurs débutants afin de les rendre plus justes.
8. Mieux accueillir et accompagner les nouveaux professeurs.
9. Mettre en accord le cadre statutaire avec la réalité du métier et les besoins des élèves.
10. Donner plus de responsabilités et plus de liberté aux professeurs dans des établissements plus autonomes.
11. Remettre la formation continue au cœur du métier d'enseignant.
12. Améliorer les conditions matérielles d'exercice du métier.
13. Mettre le mouvement des enseignants au service de l'équité territoriale.
14. Donner davantage de perspectives de mobilité et d'évolution professionnelle.
15. Déconcentrer et individualiser la gestion des ressources humaines et mieux prendre en compte le mérite dans l'avancement.



---

Mesdames, Messieurs,

Le dernier rapport que notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a consacré au métier d'enseignant remonte à 2012<sup>1</sup>. Depuis, la loi sur la refondation de l'école, la mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), la transcription du protocole dit « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dans les mécanismes d'évaluation et de progression de carrière des professeurs ont profondément bouleversé la donne. Les classements internationaux se sont également succédé. Ils traduisent un affaiblissement de notre système éducatif qui nourrit un doute croissant de la société envers son école.

Les professeurs sont d'ailleurs les mieux à même d'appréhender les difficultés auxquelles ils sont confrontés chaque jour. Ils savent que les Français ont longtemps considéré notre école comme parmi les meilleures au monde et qu'ils n'ont plus sur le sujet les mêmes certitudes.

Ce sentiment puissant avait pourtant construit la représentation d'une profession et l'image qu'elle se faisait d'elle-même. Si notre système éducatif s'inscrit aujourd'hui encore dans des moyennes internationales convenables, il recule. Surtout la place qu'a tenue l'école dans la construction des fondements de notre République n'est plus aussi consensuelle alors que l'exigence de l'opinion est d'autant plus forte que ce passé est magnifié. Tout cela conduit à une perte de confiance de la part de nos concitoyens, vécue par les professeurs avec beaucoup de difficultés.

Pour les mêmes raisons, ils sont touchés par les différenciations sociales et territoriales croissantes qui affectent l'école alors qu'elle fut longtemps présentée comme l'outil républicain par excellence de l'ascension sociale et de la construction unitaire d'une République soucieuse d'offrir à chaque jeune Français l'égalité des chances.

Même si la part de représentation dépasse largement la réalité de ce que fut dans le passé notre École, la remise en cause de son rôle central au cœur même de notre pacte républicain percute de plein fouet un monde enseignant attaché à cette histoire et plus encore à la place qu'elle prenait dans cette construction.

---

<sup>1</sup> Le métier d'enseignant au cœur d'une ambition émancipatrice, *rapport d'information n° 601 (2011-2012) de Brigitte Gonthier-Maurin, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, juin 2012.*

Construire ou reconstruire l'École de la confiance, tout comme restaurer la confiance du pays envers son école, ne pourra donc se faire sans l'adhésion des professeurs. Or, bien des inquiétudes minent une profession qui a la conviction, à tort ou à raison, que les réformes successives ont été faites contre elle ou *a minima* sans elle et qu'elles se sont traduites par une dégradation des conditions d'exercice d'un métier dont ils auréolent par ailleurs la place qu'il a pu avoir dans la société. Pour autant, beaucoup de professeurs ressentent que des évolutions sont nécessaires mais la redéfinition des conditions d'exercice du métier d'enseignant ne les mobilisera que si elle prend en compte leurs inquiétudes mais aussi leurs aspirations. Toute réforme, aussi légitime soit-elle, ne réussira que si elle met en mouvement derrière elle l'ensemble des professeurs.

Longtemps seul dans sa classe et détenteur incontesté du savoir, le professeur doit en effet désormais défendre chaque jour son statut d'intellectuel et pour cela apprendre à travailler en équipe, confronter ses pratiques, les remettre en question et les renouveler. Il doit composer avec bien d'autres sources émettrices de savoirs. Il doit dorénavant tout autant, voire davantage, apprendre à ses élèves à accéder avec discernement à ces sources qu'à transmettre des savoirs dont il n'est plus le seul dépositaire.

La question de l'accès aux savoirs est centrale, notamment face aux nouveaux usages liés à la diffusion des technologies du numérique : internet, les réseaux sociaux, les téléphones portables, les *massive open online courses* (MOOCs) ou cours en ligne ouverts et massifs (CLOMs), etc. Ces nouveaux usages tendent à normaliser un comportement de *zapping*, avec une forte volatilité de l'attention des jeunes au quotidien. Ces données exogènes ne sont pas sans conséquence sur l'attractivité des enseignements pour les élèves et c'est un autre défi à relever, y compris dans la forme prise par les supports d'enseignement. Le professeur ne peut plus ignorer cette donnée si il veut surmonter ce défi.

Il doit aussi évoluer dans un « biotope » où il devra gagner et conserver sa légitimité face aux différents acteurs qui le composent. Soumis à des tâches de plus en plus diverses et des missions hors la classe qui ne cessent de se développer, il doit aussi intégrer un positionnement qui lui permette d'incarner l'École dans ses relations avec les partenaires qui composent la communauté éducative. Tout cela nécessite une très solide formation initiale cohérente, progressive et inscrite dans la durée et une formation continue profondément renouvelée.

Le métier d'enseignant s'est peut-être banalisé et, comme tous les autres, nécessite une formation initiale et continue à la hauteur de la complexité croissante et des mutations permanentes de son exercice. C'est l'enjeu majeur du rétablissement d'une attractivité qui s'est dégradée à un niveau qui peut, dans certaines académies et certaines disciplines, être particulièrement préoccupant.

---

Il n'y aura donc pas de rénovation en profondeur de notre École sans une réorganisation préalable de la formation des professeurs dont il faut repenser l'articulation entre formation transversale commune et besoins spécifiques aux professeurs du premier degré comme à ceux du second degré, de la voie générale et technologique comme de la voie professionnelle. Il n'y aura pas davantage de mobilisation des enseignants sans les aider à conforter leur positionnement dans un environnement qui ne leur est plus systématiquement acquis. Cette mobilisation ne sera jamais aisée sans leur permettre d'asseoir leurs gestes professionnels sur une connaissance renouvelée des apports des sciences de l'éducation et leurs fondements disciplinaires sans des mises au point scientifiques de haut niveau qui leur permettent de réaffirmer leur appartenance aux professions intellectuelles supérieures.

Cette réorientation qui devra toucher davantage aux finalités et aux modalités d'organisation qu'aux structures elles-mêmes, tellement les professeurs en ont soupé des grandes réformes des charpentes institutionnelles du système éducatif, restaurera à terme une part de l'attractivité perdue du métier.

D'autres facteurs contribuent bien entendu à cet affaiblissement de l'engagement de ce qui fut perçu longtemps plus comme une carrière dans laquelle on entrait à la suite de ses aînés qu'un métier qui ne sera peut-être pas le seul que l'on exercera tout au long de sa vie professionnelle. La faiblesse relative du niveau des rémunérations rapportée aux conditions d'exercice du métier et une représentation sociale malmenée nourrissent bien évidemment aussi la dégradation de l'attractivité de la fonction enseignante. Les conditions d'entrée dans le métier, l'absence de perspective d'en sortir un jour par le haut, les conditions d'affectation construites pour répondre à une gestion de masse où l'individu et ses aspirations comptent peu, renforcent davantage encore cette distance prise avec une profession dont le management globalisé semble en déconnexion croissante avec les aspirations de notre société à plus de mobilité et de reconnaissance individuelle.

Pour autant, il ne faudrait pas sous-estimer l'attachement des professeurs à un cadre qui les sécurise et a permis la démocratisation de l'École et une croissance des effectifs scolarisés en masse bien au-delà de l'école élémentaire. Ainsi, le recrutement par concours national, la définition hebdomadaire des temps de service, le mouvement au barème et la gestion paritaire font partie des acquis auxquels les professeurs tiennent.

Cela ne les empêche pas de reconnaître la multiplicité croissante des tâches qui leur incombent aujourd'hui. Par ailleurs, bien des initiatives sont menées dans les établissements qui conduisent au dépassement du cadre très strict qui définit la présence des professeurs devant des élèves et qui ne constitue bien entendu qu'une part du travail qu'ils doivent fournir. En revanche, la prise en compte dans le déroulement de carrière de ces multiples formes d'engagement reste très faible. De même, le choix de la contractualisation en lieu et place du concours et du mouvement national

par un nombre croissant de candidats aux fonctions de professeurs du second degré dans les académies les plus recherchées, montre que les règles communes censées assurer l'équité sont contournées.

Quant aux académies déficitaires, elles recrutent par contrat, dans des proportions non négligeables, des postulants recalés des concours nationaux ou académiques. On sait aussi que le mouvement au barème concentre les professeurs les moins expérimentés dans les établissements les plus difficiles qui connaissent les plus fortes rotations de leurs effectifs alors qu'ils auraient besoin plus que d'autres de stabilité de leurs équipes éducatives. Plus récemment, un mouvement comparable peut être observé dans les zones rurales les plus enclavées. Pourtant, à l'exception des professeurs agrégés et de chaire supérieure, la gestion des professeurs du premier comme du second degré est déconcentrée dans les rectorats. Celle-ci reste néanmoins pilotée dans un cadre national qui limite fortement les marges de manœuvre des recteurs en termes de déroulé de carrière et de mobilité des enseignants. Si l'attachement des personnels à ce cadre ne peut être ignoré, beaucoup reconnaissent que davantage de souplesse et de proximité permettrait un meilleur accompagnement des projets pédagogiques des établissements et un suivi plus personnalisé des enseignants en termes de certifications, de mobilités vers des postes à sujétion particulière ou de passerelles vers une seconde carrière.

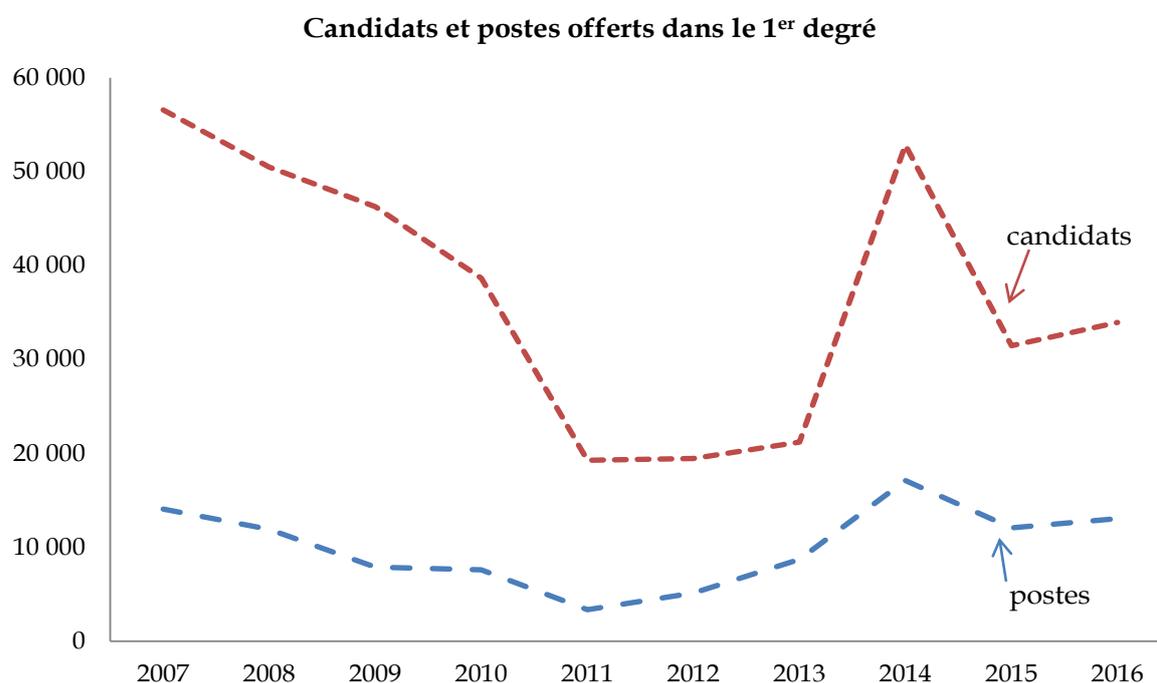
Au-delà d'un bien naturel besoin de reconnaissance et de considération, les professeurs de ce pays attendent une gestion de leurs parcours qui restaure l'exigence d'équité, laquelle figure parmi leurs valeurs communes, tout en leur permettant de davantage mettre au service de leurs élèves leur talent et leur dévouement qui restent grands et constituent la meilleure ressource que le ministère peut mobiliser pour rétablir la confiance des Français dans leur École et des professeurs dans leur capacité à répondre aux attentes immenses que le pays formule vis-à-vis de son école.

## I. REPENSER L'ENTRÉE DANS LE MÉTIER ET LA FORMATION INITIALE

### A. QUI VEUT ENCORE « DEVENIR PROF » AUJOURD'HUI ?

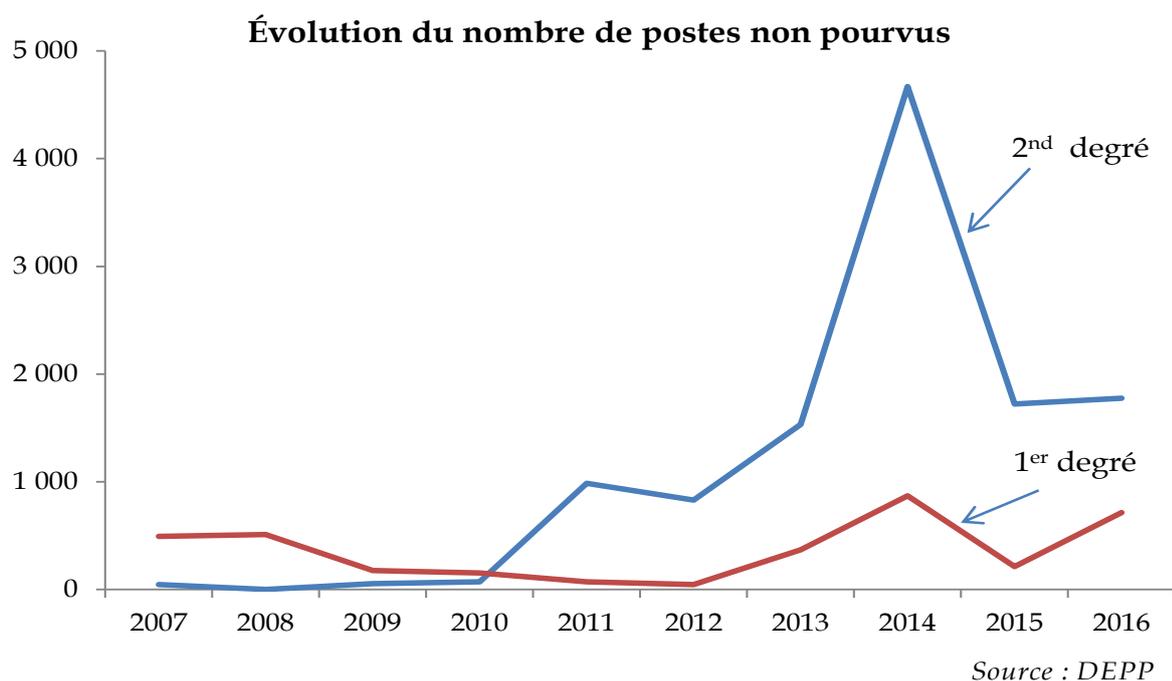
#### 1. Un métier en mal d'attractivité ?

L'analyse des résultats des concours de recrutement met en lumière un problème général d'attractivité du métier d'enseignant, que ce soit dans le premier comme dans le second degré : les effectifs de candidats se présentant aux concours ne sont pas suffisants et au final, chaque année, de nombreux postes de titulaires ne sont pas pourvus faute de candidats d'un niveau suffisant.



Source : DEPP

N. B. : en 2014 le concours exceptionnel est comptabilisé



N. B. : en 2014 le concours exceptionnel est comptabilisé

Si la très forte crise des vocations observée jusqu'en 2012 semble derrière nous, la reprise des candidatures reste « molle » et l'évolution du nombre de postes non pourvus conserve une tendance haussière. Par ailleurs, seulement un tiers des inscrits se présente *in fine* au concours, un taux de déperdition particulièrement élevé.

Entendue par vos rapporteurs, Nathalie Mons, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) dont l'un des récents rapports<sup>1</sup> est consacré à l'attractivité du métier d'enseignant, a toutefois relativisé cette situation de pénurie de professeurs, estimant qu'il n'y a pas de « pénurie globale du recrutement » mais **des problèmes d'attractivité localisés dans certaines académies ainsi que dans certaines disciplines.**

*a) Des difficultés de recrutement dans le premier degré dans certaines académies*

Le CNESCO pointe en effet les écarts très élevés du nombre de candidats par poste selon l'académie de concours : en 2015, on comptait 4,9 candidats par poste au concours externe de professeurs des écoles dans l'académie de Rennes, mais seulement 1,3 dans l'académie de Créteil.

En conséquence, dans les académies déficitaires, le taux de sélection est faible (l'académie de Créteil accepte 61 % de ses candidats quand celle de Rennes n'en retient que 20 %) et les seuils d'admission bas (8/20 à Créteil contre 13,5/20 à Rennes). En 2018, toutes les académies ont fait le plein à l'issue du concours, à l'exception de celles de **Créteil et Versailles**, qui cumulent un déficit de 775 postes.

<sup>1</sup> CNESCO, Le métier d'enseignant attire-t-il toujours ?, novembre 2016.

---

Cette situation de pénurie a conduit le ministère à organiser un **concours supplémentaire** dans l'académie de Créteil à partir de 2015, ouvert aux candidats malheureux des autres académies, plus sélectives. Un concours similaire a été mis en place pour l'académie de Versailles, également déficitaire.

Mais ces difficultés d'attractivité ne se limitent pas à ces deux grandes académies de la région parisienne et aux seuls réseaux d'éducation prioritaire (REP) et REP+. D'autres académies, à l'instar des académies d'Amiens, de Guyane ou de Reims, connaissent également des problèmes d'attractivité et **le rural profond** connaît lui aussi des difficultés de recrutement. Les jeunes enseignants, plus mobiles, plus urbains, plus connectés, sont de plus en plus rebutés par les territoires mal desservis, que ce soit en termes de transport ou de connectivité numérique.

Il existe aujourd'hui un **véritable risque de « désertification enseignante »**, sur le modèle de la désertification médicale à l'œuvre dans certains de nos territoires. Il est indispensable de donner à la grande ruralité la même attention que l'éducation prioritaire. Il s'agit d'un véritable enjeu de présence de l'éducation nationale sur le territoire de la République.

*b) Des difficultés de recrutement dans le second degré pour certaines disciplines*

En 2018, plusieurs disciplines n'ont pas fait le plein de lauréats : au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) de **mathématiques** il manque 115 enseignants, à celui d'**allemand**, il ne manque 124 et 103 en **lettres classiques**. La situation est cependant meilleure qu'en 2017, où 380 postes n'avaient pas trouvé preneur.

Contrairement aux années précédentes, tous les postes ont été pourvus en anglais, espagnol, sciences et vie de la Terre, ainsi que physique-chimie.

Bien souvent cette situation s'explique par la concurrence d'autres métiers offrant des rémunérations supérieures à diplôme égal ; c'est le cas notamment pour les mathématiques, les sciences et certains enseignements professionnels, voire l'anglais. La **question de la rémunération des premières années de la carrière enseignante** est à cet égard cruciale (cf. II.C).

*c) Pour faire face aux pénuries de titulaires, le recours systématique aux contractuels*

Dans un rapport récent<sup>1</sup>, la Cour des comptes estimait que les agents contractuels représentaient près de 20 % des effectifs employés par le système scolaire. Parmi ces contractuels, figurent environ 34 000 enseignants (pour un équivalent de 31 000 équivalents temps plein (ETP) dont 92 % pour le seul second degré). Leur nombre a augmenté de 15 % sur trois ans, ce qui

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Le recours croissant aux personnels contractuels dans l'éducation nationale, mai 2018.

s'explique notamment par l'existence de postes vacants à l'issue des concours de recrutement ainsi que par l'augmentation des besoins de remplacement supérieure aux effectifs d'enseignants titulaires remplaçants. La Cour juge sévèrement cette dérive et estime que « *l'ampleur de la croissance des emplois contractuels est la conséquence de l'absence de réformes structurelles* ».

Cette catégorie particulière d'enseignants doit aussi faire l'objet d'attentions de la part de l'éducation nationale, notamment en termes de formation (afin de ne pas mettre d'enseignant non formé devant les classes) mais aussi d'accompagnement pour les amener au concours et à la titularisation (avec la délicate question de l'embauche de contractuels ayant échoué au concours).

## 2. Des causes multiples

Un rapport de la Commission européenne de 2013 attribuait le manque d'attrait pour la profession enseignante en Europe à une diminution de son prestige, une détérioration des conditions de travail et à des salaires relativement bas comparés à ceux d'autres professions intellectuelles.

Et ce constat se vérifie également en France. Le CNESCO a ainsi évalué les raisons du « non-choix » du métier d'enseignant : si deux tiers des sondés avaient d'autres projets, 10 % ont renoncé à ce métier en raison du manque de reconnaissance et 15 % en raison des conditions de travail.

Ce défaut d'attractivité tient à des évolutions de fond de nos sociétés mais il est aussi directement imputable à une gestion encore trop archaïque de ses ressources humaines par le ministère de l'éducation nationale.

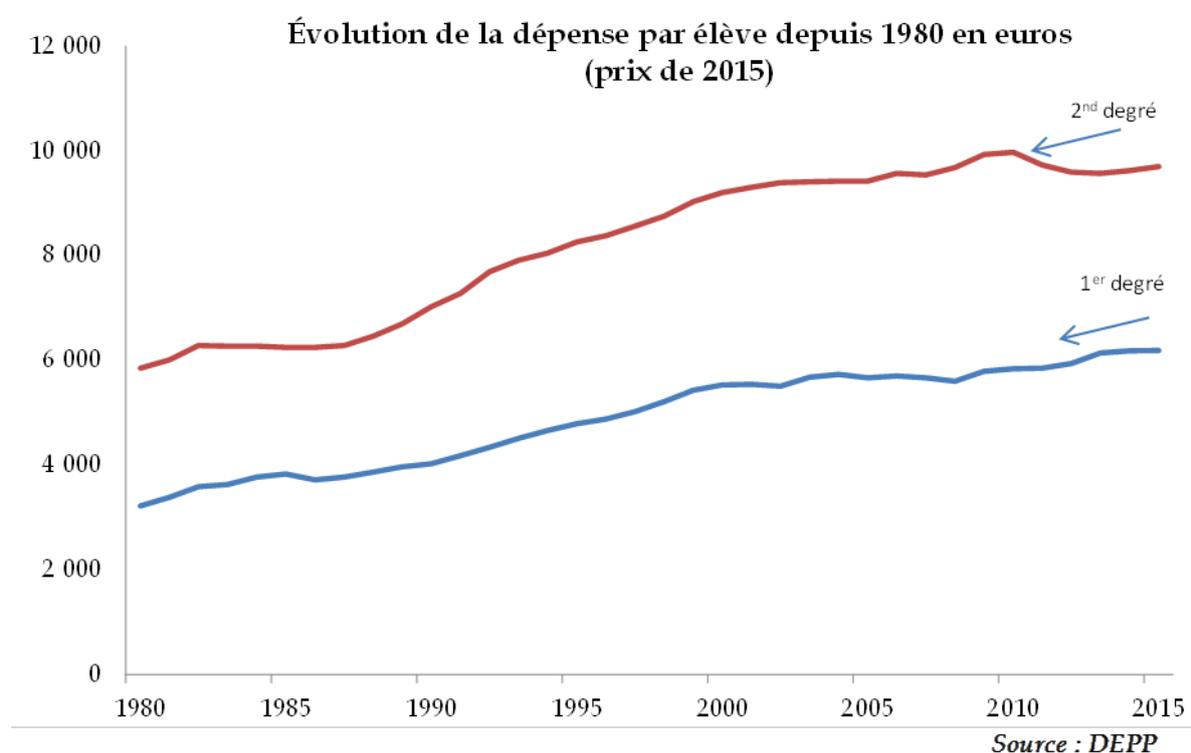
### *a) Des causes sociétales profondes*

Plus difficile et plus exigeant, ce métier est, dans le même temps, **moins bien considéré socialement**. Alors que l'enseignant faisait figure de notable sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, il a perdu aujourd'hui son statut de profession intellectuelle supérieure du fait combiné de l'augmentation du niveau de diplomation de la population et de la multiplication des sources de savoir qui lui font perdre son magistère. Le rôle de l'enseignant a profondément changé ces dernières années : il est de moins en moins celui qui transmet le savoir dont il est le dépositaire ; il est aussi devenu celui qui doit apprendre à se repérer dans la masse des savoirs désormais disponibles.

L'enquête TALIS de 2013 montre que cette perception d'une image dégradée du professeur est particulièrement vive en France : **moins de 5 % des enseignants français estiment qu'ils sont appréciés à leur juste valeur par la société**, contre un peu plus de 18 % en moyenne dans l'Union européenne.

Enfin, **les études du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) semblent remettre en cause l'efficacité collective des enseignants de France** : la France n'y affiche qu'un système éducatif

« dans la moyenne » des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les déterminants sociaux et territoriaux y sont beaucoup plus forts qu'ailleurs. Comme le soulignait la Cour des comptes<sup>1</sup>, « selon les comparaisons internationales, notre système éducatif montre des déficiences en termes de performance et d'équité » alors que la dépense moyenne par élève n'a cessé d'augmenter depuis 1980 et que notre dépense intérieure d'éducation est équivalente à celle de nos partenaires de l'OCDE (6,8 % du PIB en 2015). Dans l'imaginaire collectif<sup>2</sup>, le comptable de cet échec de la promesse républicaine d'ascension sociale est d'abord l'enseignant.



*b) Mais aussi des causes internes à l'éducation nationale*

Mais l'attractivité défailante du métier d'enseignant relève aussi de la responsabilité du ministère de l'éducation nationale.

Tout d'abord, de manière conjoncturelle, car les **à-coups de la politique de recrutement depuis 2012** ont brouillé les perspectives d'entrée dans le métier. C'est notamment l'une des principales explications avancées par le CNESECO dans son rapport sur l'attractivité du métier d'enseignant<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, octobre 2017.

<sup>2</sup> Corroboré par de nombreuses études qui démontrent que l'enseignant, par la manière dont il gère sa classe et son enseignement, a une forte influence sur l'apprentissage des élèves et que cette influence est d'autant plus importante que le niveau de l'élève est faible. Voir Clermont Gauthier, « Qu'est-ce qu'un bon prof ? », et Pascal Bressoux, « Comment favoriser les progrès des élèves ? », in Éduquer et former : connaissance et débats en éducation et formation, sous la direction de Martine Fournier, 2016.

<sup>3</sup> CNESECO, op. cit.

À une époque où les aspirations individuelles sont valorisées, **la gestion de masse et infantilisante** (affectation discrétionnaire dans le premier poste, mobilité au forceps, évolution professionnelle quasi-inexistante) pratiquée par l'éducation nationale constitue un terrible repoussoir pour des jeunes professionnels.

L'éducation nationale est également restée très figée sur une conception de l'enseignement comme **une « carrière »** (que l'on épouserait pour toute sa vie professionnelle), **voire un « sacerdoce »**<sup>1</sup> et non pas seulement comme **un « métier »** (qui pourrait s'exercer à différents moments de sa vie professionnelle).

Enfin, l'éducation nationale a peu renouvelé les **pratiques d'exercice d'un métier** qui reste encore essentiellement solitaire. Et pourtant, les jeunes professionnels, même s'ils sont également attirés par l'indépendance dont ils bénéficient dans l'exercice de leurs fonctions au titre de la sacro-sainte « liberté pédagogique », appellent tous de leurs vœux plus de travail en équipe.

### **3. Mais un métier qui garde tout son « sens » : un métier de vocation et de reconversion**

Nombreux sont les élèves, collégiens, lycéens, étudiants qui ont pensé, au moins une fois au cours de leur scolarité, à « devenir prof ». **En 2018, pas moins de 187 000 candidats ont fait la démarche de s'inscrire à un concours de l'enseignement : c'est ainsi le 1/5<sup>ème</sup> de chaque génération qui envisage ce métier dans la palette des métiers possibles.**

Même si le prestige attaché à cette profession a diminué, son degré de reconnaissance sociale demeure élevé : une enquête de 2012<sup>2</sup> montre ainsi que 8 Français sur 10 ont une image positive de la profession enseignante et 77 % estiment que les enseignants mériteraient une meilleure reconnaissance sociale.

D'après un récent rapport d'inspection<sup>3</sup>, « *enseigner, en particulier dans le 1<sup>er</sup> degré, a été très souvent revendiqué comme un choix de vie et un engagement* ». Une étude citée par ce rapport montre que pour plus d'un quart du panel le choix de ce métier s'est fait dès l'école primaire et pour plus de la moitié avant l'entrée dans le supérieur. L'enquête du CNET<sup>4</sup> conforte ces résultats : 60 % des étudiants envisageant de devenir enseignant ont fait ce choix avant même d'entamer leurs études supérieures et 25 % dès l'école élémentaire<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L'expression « prendre la robe » a été utilisée à plusieurs reprises par des étudiants en école supérieure du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) rencontrés par vos rapporteurs au cours de leurs déplacements.

<sup>2</sup> Citée par le rapport Eurydice de la Commission européenne, La profession enseignante en Europe - pratiques, perceptions et politiques, juin 2015.

<sup>3</sup> IGEN et IGAENR, L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, rapport n° 2017-62, juillet 2017.

<sup>4</sup> CNET, op. cit.

---

a) Conforter et susciter les vocations précoces

(1) Introduire les métiers de l'enseignement dès la licence

Mais le chemin vers le métier d'enseignant n'est pas très balisé : aucune licence ne prépare spécifiquement au métier et l'on risque ainsi de « perdre » des vocations, notamment chez les bacheliers initialement motivés par une carrière dans l'enseignement et qui vont passer trois années de licence à spécialisation progressive sans se frotter aux enjeux de l'enseignement.

Il semble nécessaire de développer de véritables « **licences éducation** »<sup>1</sup>, ou, à tout le moins, des **licences généralistes**<sup>2</sup> qui permettront notamment aux étudiants qui souhaitent préparer le concours du premier degré de consolider leur socle de connaissances de manière équilibrée, en limitant le risque de lacunes disciplinaires. C'est particulièrement important pour assurer la polyvalence, *a minima* en français et mathématiques, des futurs professeurs du premier degré<sup>3</sup> mais aussi pour développer la bivalence chez certains futurs enseignants du second degré<sup>4</sup>. Cette bivalence existe déjà chez les professeurs des lycées professionnels (PLP) des disciplines de l'enseignement général qui sont recrutés sur un concours bivalent et qui peuvent enseigner ensuite deux disciplines<sup>5</sup>.

Bien évidemment, la construction de ces licences doit se faire en pensant les passerelles permettant aussi d'autres parcours universitaires et professionnels à ceux qui ne poursuivraient pas dans la voie de l'enseignement une fois le diplôme obtenu.

⇒ **Recommandation : Développer les licences « éducation » et les licences généralistes.**

En excluant toute dimension « enseignement » du cursus licence, on se prive aussi de **susciter des vocations** parmi les étudiants qui progressivement découvrirait qu'ils ne souhaitent pas se spécialiser dans leur filière et n'envisagent pas de poursuivre en master spécialisé.

---

<sup>1</sup> Lors de leur déplacement à Créteil, vos rapporteurs ont eu connaissance d'une licence 3 de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) « professeur des écoles » dont certains cours sont dispensés par des professeurs de l'ÉSPÉ et qui comporte des stages d'observation en classe.

<sup>2</sup> Avec par exemple une majeure (lettres) et une mineure (sciences) ou sous la forme de licences « sciences et humanités ».

<sup>3</sup> Entendu par vos rapporteurs, Éric Charbonnier de l'OCDE a indiqué que plus de 80 % des candidats aux concours de professeurs des écoles étaient titulaires d'une licence de lettres, ce qui peut laisser augurer de certaines lacunes en mathématiques par exemple.

<sup>4</sup> La bivalence présente de nombreux avantages à la fois pour l'enseignant (elle limite le nombre de services coupés en cas d'affectation dans de petits établissements) et pour l'élève (elle limite le nombre de professeurs notamment en 6<sup>ème</sup>, dernière classe du cycle 3).

<sup>5</sup> Il existe ainsi les concours d'accès au corps des professeurs de lycée professionnel (CACPLP) dans les disciplines conjointes suivantes : lettres - langues vivantes ; lettres - histoire-géographie ; mathématiques - physique-chimie.

Ils pourraient ainsi se réorienter, sans échec, vers le master des métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF).

C'est pourquoi vos rapporteurs suggèrent de développer, dans toutes les universités, de véritables parcours de découverte des métiers de l'enseignement dès la licence avec notamment **des unités d'enseignement (UE) facultatives dédiées**. Ces modules de préprofessionnalisation devront être pilotés par les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) en lien avec l'autorité académique.

⇒ **Recommandation : Proposer des UE « éducation » facultatives dans les parcours de licence.**

Dans tous les cas, ces modules de préprofessionnalisation devront comporter des **séquences d'observation en salle de classe** afin soit de conforter le choix de l'étudiant, soit de lui permettre de réaliser que la réalité du métier est trop éloignée de l'idéal qu'il imaginait et qu'il est temps d'envisager une réorientation avant de préparer et passer le concours.

Des responsables académiques ont affirmé à ce sujet que *« les stagiaires recrutés ces dernières années n'ont aucune connaissance du métier et des représentations de plus en plus erronées »*.

Le coût d'un abandon tardif de ce métier est en effet prohibitif tant pour le candidat (coût de sa formation, temps et énergie passés à la préparation du concours, coût d'une éventuelle réorientation) que pour l'institution (coût de la formation dispensée en cas de démission).

⇒ **Recommandation : Organiser des stages d'observation en classe dès les parcours de licence.**

## (2) Relancer une politique ambitieuse de pré-recrutement

Une des pistes intéressantes explorées par les gouvernements successifs pour élargir et solidifier le vivier des candidats est le développement du « pré-recrutement ». Il consiste à offrir à un public sélectionné la possibilité de conjuguer leur préparation au concours et une première expérience professionnelle rémunérée devant une classe. Cette formule présente de **nombreux avantages** :

- **valider le choix de métier** avant de présenter le concours ;
- **préparer les étudiants à la partie professionnelle des épreuves du concours** (et notamment l'oral) ;
- **mieux assoir les futurs enseignants dans leurs compétences** ;

---

- **orienter vers les métiers de l'enseignement** des candidats qui, grâce à la rémunération, peuvent envisager des études plus longues ; elle contribue de ce fait à la diversité sociale du corps des enseignants.

Ce furent :

- 1- d'abord les « **emplois d'avenir professeurs** » (« **EAP1** ») créés en 2013 et réservés aux étudiants boursiers ;

#### **Bilan des « EAP1 » (2013-2015)**

Ce dispositif a été créé en 2013, au bénéfice d'étudiants qui se destinent au métier d'enseignant. Il s'agissait d'une déclinaison des emplois d'avenir créés par la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012. Il avait pour objet de faciliter l'insertion professionnelle et la promotion sociale des jeunes dans les métiers du professorat.

Il s'adressait aux étudiants boursiers de l'enseignement supérieur relevant du titre II du livre VIII du code de l'éducation, suivant une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur et se destinant aux métiers du professorat. Il leur permettait d'exercer une activité rémunérée s'inscrivant dans leur projet professionnel tout en poursuivant leurs études.

Les jeunes étaient recrutés en emploi d'avenir professeur par les établissements publics locaux d'enseignement. Ils pouvaient exercer leurs fonctions dans l'établissement qui les avait recrutés, dans un ou plusieurs autres établissements, ainsi que dans une ou plusieurs écoles.

Le dispositif s'est révélé positif pour les étudiants bénéficiaires et a reçu un accueil très favorable tant chez eux que chez les chefs d'établissement, directeurs d'écoles et tuteurs. Cependant, le dispositif a connu des difficultés de pilotage et de gestion, liées notamment à la juxtaposition de deux statuts, celui de salarié en emploi aidé et celui de boursier sur critères sociaux. C'est pourquoi ce dispositif a été remplacé par celui des étudiants apprentis professeurs.

*Source : réponse du ministère au questionnaire de vos rapporteurs*

- 2- puis, depuis 2015, les « **étudiants apprentis professeurs** » (« **EAP2** »)<sup>1</sup> mais dont le bilan est maigre : avec 950 postes pourvus en 2016-2017 ce dispositif reste beaucoup trop marginal pour apporter une réponse à la hauteur des enjeux de recrutement ; c'est globalement un échec qui impose de repenser totalement le « pré-recrutement » pour lui donner un nouvel élan.

---

<sup>1</sup> Ce dispositif est ouvert aux étudiants de L2 ou L3 qui se destinent au métier d'enseignant dans les académies d'Amiens, Créteil, Guyane, Reims et Versailles. L'EAP2 est présent deux demi-journées par semaine en classe auprès d'un tuteur et perçoit selon son âge et son niveau d'études entre 900 et 1 200 euros par mois.

### **Bilan des « EAP2 » (depuis 2015)**

Le ministère met en œuvre le dispositif des étudiants apprentis professeurs (« EAP2 ») depuis la rentrée scolaire 2015. Il permet d'identifier des étudiants, prioritairement boursiers, qui souhaitent devenir enseignants en les familiarisant aux premiers gestes professionnels. L'apprentissage permet à l'étudiant de suivre une formation pratique et théorique sanctionnée par un diplôme et d'acquérir des compétences professionnelles pour l'exercice du métier d'enseignant, tout en percevant une rémunération.

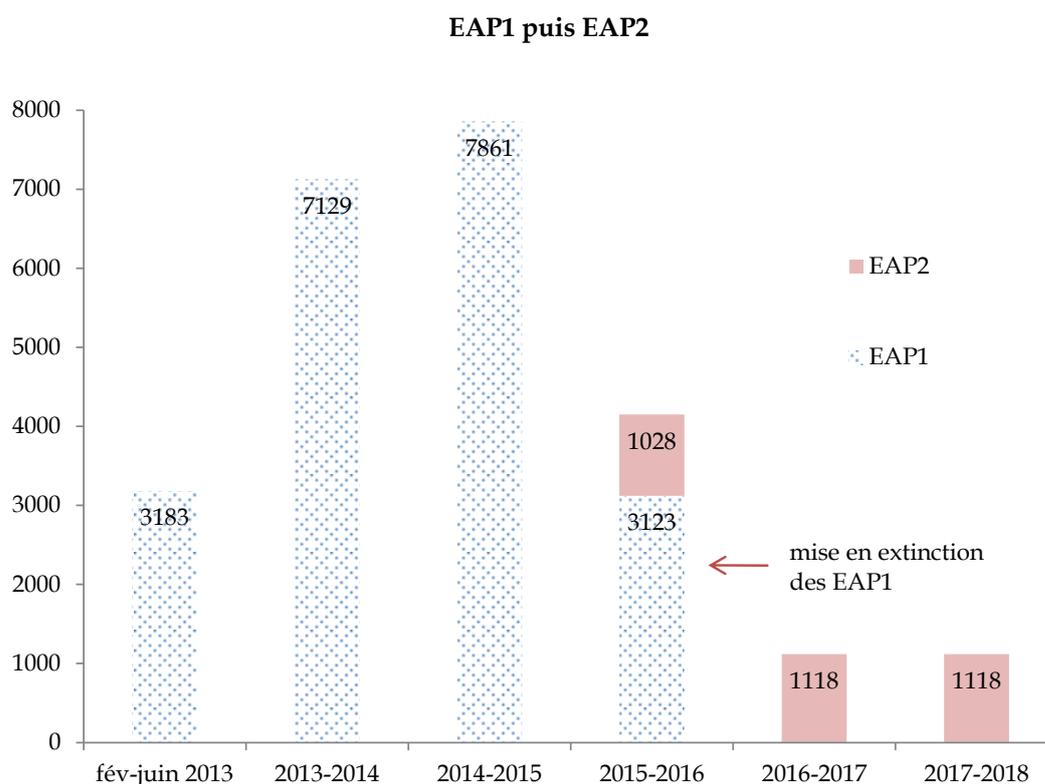
Le dispositif mobilise de nombreux partenaires, qui sont associés à la procédure de recrutement. Cette dernière présente parfois un rendement qui peut être développé. La concentration des viviers autour des universités peut expliquer cette situation. Elle nécessite par ailleurs des déplacements dont la prise en compte par les universités doit être améliorée. Pour autant les académies qui ont mis en œuvre le dispositif en sont globalement satisfaites. Toutes soulignent l'importance de la relation entre le tuteur, le maître d'apprentissage et l'étudiant. Les tuteurs et maîtres d'apprentissage jouent un rôle capital dans la réussite de l'étudiant et lui permettent de tester sa vocation en s'impliquant dans la transmission de leur savoir pédagogique et de leur métier.

Un dispositif en alternance en première année de master MEEF a également été mis en place depuis 2015 dans le premier degré dans les académies ayant des difficultés structurelles de recrutement (Créteil, Versailles, Guyane, Amiens, Reims). À la rentrée 2018 le dispositif sera étendu à l'ensemble des académies qui souhaitent le mettre en œuvre.

Un contrat de droit public d'un an prévoit une alternance entre formation en ÉSPÉ et exercice du métier dans les écoles ou établissements du second degré. L'étudiant contractuel alternant en M1 MEEF est chargé d'assurer des fonctions d'enseignement du premier degré en responsabilité à raison de 2 ou 3 demi-journées par semaine ou de 9 à 12 semaines sur l'ensemble de l'année (en fonction de l'organisation retenue par l'ÉSPÉ) dans une école proche de l'ÉSPÉ ou de leur domicile. Il bénéficie du soutien d'un tuteur et s'engage à se présenter aux épreuves des concours enseignants.

La formation en alternance proposée lors de la première année d'études de master MEEF permet de continuer à construire, à la suite par exemple d'un contrat en qualité d'étudiant apprenti professeur, un parcours d'apprentissage du métier d'enseignant.

*Source : réponse du ministère au questionnaire de vos rapporteurs*



*Source : réponses du ministère au questionnaire de vos rapporteurs et au questionnaire budgétaire de notre collègue Jean-Claude Carle*

Avec un cadre juridique trop contraignant, les EAP2 n'ont pas porté les fruits escomptés.

La question du pré-recrutement devrait être réexaminée au cours de l'année 2019 dans le cadre de l'agenda social défini par le ministère mais vos rapporteurs sont d'ores et déjà favorables à ce que le dispositif soit entièrement revu :

- dans ses modalités :
  - il pourrait s'appuyer sur les emplois d'assistants d'éducation dont le statut serait adapté,
  - il pourrait commencer dès la L1 notamment pour les étudiants en « licence éducation » qui se destineraient au professorat des écoles, mais être également ouvert aux étudiants qui se destinent aux concours du second degré,
  - il devra s'appuyer sur un référentiel des missions précis<sup>1</sup> pour élaborer un véritable parcours de formation progressif pour l'étudiant, atout dans sa réussite au concours.

---

<sup>1</sup> Ils doivent être affectés à des tâches pédagogiques par exemple dans le cadre du dispositif « devoirs faits ».

- dans son ambition :

- pour impulser un véritable changement en matière de préprofessionnalisation des futurs enseignants, il devrait concerner *a minima* 10 000 étudiants,
- cette ambition permettrait au demeurant de renforcer la présence adulte au sein des établissements et constituer d'utiles relais pour les chefs d'établissements et les enseignants.

Cette nouvelle politique de pré-recrutement serait rendue d'autant plus nécessaire que la place du concours pourrait être reportée en M2 pour les professeurs du second degré.

⇒ **Recommandation : Développer une politique plus ambitieuse de pré-recrutement dès la L1 en s'appuyant sur le statut des actuels assistants d'éducation.**

*b) Faciliter les vocations plus tardives*

Mais le métier d'enseignant ne fait pas rêver que les enfants et les adolescents et n'attire plus seulement les étudiants encore sur les bancs de l'université. De plus en plus d'actifs, déjà engagés dans une autre voie professionnelle ou sans emploi, sont intéressés par une reconversion vers ce métier dont les valeurs, le « sens », l'utilité sociale leur semblent parfois plus en accord avec leurs aspirations. C'est ainsi qu'en 2015, 25 % des admis aux concours de l'enseignement n'étaient pas étudiants mais salariés en activité dans le public ou le privé ou demandeurs d'emploi, dans une démarche de reconversion professionnelle : c'est désormais **un lauréat sur quatre !**

Ces reconversions choisies sont de plus en plus nombreuses (les effectifs de candidats inscrits au troisième concours augmentent chaque année de 10 %) et elles constituent une indéniable richesse pour le corps enseignant.

Mais ces souhaits de « secondes carrières » doivent tout d'abord être **validés** : il faut permettre au candidat de vérifier, par des séquences d'observation en salle de classe, que son idéal et la réalité sont bien concordants et qu'il ne s'oriente pas vers l'enseignement avec l'image erronée d'un métier « facile et accessible à tous ».

⇒ **Recommandation : Organiser des séquences d'observation en classe pour les candidats au métier d'enseignant comme « seconde carrière ».**

Une fois ce souhait validé, il faut favoriser et faciliter ces parcours, à la fois en ÉSPÉ (où des « parcours adaptés » sont mis en place et pourraient être encore plus développés) mais peut-être aussi en **reconnaisant l'expérience précédente et la maturité accumulée** par des fonctions

---

spécifiques au sein des établissements, voire une reprise d'ancienneté plafonnée car le choix de cette seconde carrière s'accompagne très souvent d'un fort sacrifice en termes de rémunération<sup>1</sup>.

⇒ **Recommandation : Prévoir une reprise d'ancienneté pour les « secondes carrières ».**

\*

\* \*

Ces recommandations concourent tout à la fois à améliorer l'attractivité du métier d'enseignant et à professionnaliser plus en amont les candidats à **un métier qui nécessite un long et progressif apprentissage du « geste professionnel »**. La Cour des comptes avait estimé dans un récent rapport<sup>2</sup> que « *notre pays professionnalise ses futurs enseignants encore tardivement, après la licence* » et qu'il faudrait « *débuter la professionnalisation plus tôt dans le cursus universitaire* ». C'était également l'une des préconisations de notre collègue Jacques-Bernard Magner<sup>3</sup> qui évoquait la nécessité d' « *entamer la démarche de professionnalisation en amont du master* ».

En cela, vos rapporteurs n'hésitent pas à **comparer le métier d'enseignant à celui de médecin** et considèrent qu'il faut envisager le parcours pour devenir enseignant comme l'on envisage les études de médecine, sur une période longue pour appréhender et maîtriser l'ensemble des gestes professionnels, de la préprofessionnalisation à la formation continue, en passant par la formation initiale et la formation dite « continuée », ce qui induit une mise en activité progressive et une interaction permanente et réflexive entre les acquisitions théoriques et pratiques.

## **B. FORMATION INITIALE ET RECRUTEMENT : UN DISPOSITIF À REVOIR**

Masterisation, scolarité en ÉSPÉ, mi-temps en alternance : cinq ans après la mise en place des dernières briques constitutives d'un nouveau dispositif de recrutement et de formation des futurs enseignants, le bilan des nouvelles modalités de recrutement et de formation des enseignants apparaît très nuancé.

**Les réserves exprimées tiennent tant à la viabilité du schéma conçu en 2013 qu'au contenu et à la qualité des formations dispensées, ainsi qu'à leur adéquation avec les objectifs du système éducatif.**

---

<sup>1</sup> Le rapport IGEN et IGAENR de 2017 préconise de « prendre en compte de façon davantage valorisée, dans les déroulements de carrières, les expériences antérieures, notamment celles du privé », *op. cit.*

<sup>2</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, *op. cit.*

<sup>3</sup> Jacques-Bernard Magner, L'an I des ÉSPÉ : un chantier structurel, *op. cit.*

---

C'est particulièrement vrai dans le premier degré, où les professeurs des écoles débutants déclarent avoir reçu un temps parfois extrêmement faible de formation à l'apprentissage des fondamentaux au cycle 2 ; les inspections générales soulignent que ces derniers ne s'estiment « *pas suffisamment préparés à assurer la polyvalence qu'ils doivent gérer en classe* »<sup>1</sup>.

Malgré l'énergie investie, **le jugement porté sur la formation initiale des enseignants est très sévère** ; un responsable du ministère observait qu'à l'issue de la formation initiale, « *nous n'avons pas la certitude d'avoir de bons professeurs* », et ce alors même que les non-titularisations ont augmenté pour atteindre un professeur stagiaire sur dix<sup>2</sup>.

Dans son référé de mars 2018, la Cour des comptes soulignait ainsi qu'au cours des dix dernières années, près de 120 000 enseignants avaient été recrutés et formés selon pas moins de trois modalités différentes : « *un recrutement au niveau licence suivi d'une année de stage en alternance dans les IUFM jusqu'en 2010 ; un recrutement direct après un master universitaire suivi d'une année de stage sans alternance de 2010 à 2014 et, depuis 2014, un recrutement et une année en alternance en ÉSPÉ avec obtention d'un master universitaire. Ce vivier permettrait d'évaluer l'intérêt du modèle actuel de formation* »<sup>3</sup>.

## 1. Masterisation et concours en fin de M1 : à l'heure des bilans

- **Faut-il revenir sur l'exigence d'un master pour nos futurs enseignants ?**

Ce n'est qu'à compter de 1979 que l'on a exigé des instituteurs qu'ils soient titulaires d'un baccalauréat pour être recrutés et qu'ils aient obtenu un DEUG<sup>4</sup> pour enseigner. Dix ans plus tard, le recrutement de tous les enseignants est unifié au niveau de la licence et **en 2010, au niveau du master**.

L'élévation progressive du niveau de recrutement des enseignants s'observe dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Dans la plupart de ces pays il est aujourd'hui exigé un master pour enseigner en lycée. L'enquête Eurydice menée par la Commission européenne<sup>5</sup> met en évidence une situation plus contrastée s'agissant de l'enseignement au collège : quinze pays de l'Union européenne exigent l'équivalent de la licence quand dix-sept, dont la France, requièrent un master. Pour ces degrés d'enseignement, l'exigence d'un master ne semble pas remise en cause.

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, *op. cit.*

<sup>2</sup> Cour des comptes, La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public, *référé, mars 2018.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Diplôme d'études universitaires générales, correspondant à un bac+2 d'avant la réforme licence/master/doctorat (LMD).

<sup>5</sup> Rapport Eurydice de la commission européenne, *op. cit.* Il convient toutefois de noter que ce rapport ne concerne que l'enseignement secondaire inférieur, ce qui correspond à notre collège.

---

En revanche, des interrogations sont apparues, lors des déplacements de vos rapporteurs, concernant le premier degré ou la voie professionnelle, certains des interlocuteurs rencontrés estimant que l'obligation de détention d'un master ne s'y justifiait pas toujours.

Il a notamment été souligné que les jeunes professeurs de lycée professionnels (PLP) avaient parfois un profil trop universitaire et une insuffisante connaissance du « geste professionnel ». Un PLP rencontré par vos rapporteurs a ainsi reconnu avec humour qu'il se sentait, avec son master, plus qualifié pour expliquer à ses étudiants le fonctionnement d'une centrale nucléaire que celui d'une chaudière domestique.

Notre collègue Jacques-Bernard Magner avait également émis en 2013 d'importantes réserves sur la masterisation : « *la masterisation a aggravé les problèmes tous azimuts en asséchant les viviers, en réduisant la préparation au métier comme peau de chagrin et en décourageant des jeunes des milieux populaires* »<sup>1</sup>.

**Mais vos rapporteurs sont tous deux attachés au principe de la masterisation de la profession enseignante**, quel que soit le degré d'enseignement, et ne souhaitent pas la remettre en cause<sup>2</sup>. Les études convergent d'ailleurs pour expliquer la réussite du « modèle finlandais » par l'élévation du niveau de qualification des enseignants. Dans une société où le niveau de diplomation augmente en continu, elle représente un élément fondamental de la reconnaissance sociale des enseignants et de leur statut de profession intellectuelle supérieure.

- **Faut-il revoir la place et le contenu des concours ?**

De l'aveu de nombreux responsables du système éducatif, **une partie des difficultés que rencontre la formation initiale des enseignants tient au caractère « hors-sol » ou « bancal » du modèle conçu en 2013**. Alors que le master MEEF était conçu comme le parcours de formation standard, 40 % des lauréats du concours de professeur des écoles n'en sont pas issus, proportion qui dépasse la moitié dans le secondaire.

En particulier, le choix de placer les concours pendant le second semestre de l'année de M1 est particulièrement critiqué :

- l'année de M1 est essentiellement consacrée au bachotage disciplinaire du concours et les étudiants sont peu attentifs aux enseignements plus professionnalisants dispensés à l'ÉSPÉ dont ils ne voient pas l'utilité immédiate pour la réussite au concours ; en outre, les taux de réussite aux concours sont en-deçà des attentes ;

---

<sup>1</sup> Jacques-Bernard Magner, Communication sur le pré-recrutement dans l'éducation nationale, faite au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 2013.

<sup>2</sup> À l'exception toutefois de la plupart des disciplines des PLP pour lesquelles il n'existe pas de master correspondant.

- le concours situé en fin de M1 reste très disciplinaire, la vérification des aptitudes professionnelles des lauréats se réalisant dans le cadre de l'obtention du master et de la titularisation en fin de M2 ;

- l'admission au concours acquise, l'année de M2 est très lourde avec la responsabilité d'une classe à mi-temps, la scolarité au sein de l'ÉSPÉ et la rédaction d'un mémoire de master ; de l'avis de tous les étudiants interrogés par vos rapporteurs, ils manquent cruellement de temps en M2 pour « *prendre du recul* » et « *reparler du vécu en classe* » alors que c'est sur cette seule année que *de facto* la professionnalisation se concentre ;

- au final, c'est la cohérence même du master MEEF qui est mise à mal par cette césure entre M1 et M2.

Dans l'idéal, le positionnement des concours devrait viser les **objectifs suivants** :

- **tendre vers une plus grande professionnalisation** des futurs enseignants<sup>1</sup> qui doit allier acquisition de savoirs disciplinaires solides et de compétences professionnelles ;

- **permettre aux futurs enseignants de se frotter le plus tôt possible à une classe réelle** afin qu'ils puissent mieux appréhender les contenus pédagogiques professionnels qui leur sont dispensés en entrant progressivement dans la prise en charge pratique des classes : tout d'abord lors de stages d'observation, ensuite par des stages de pratique accompagnée et enfin par des stages en responsabilité ;

- **favoriser l'accès au métier d'enseignant des étudiants issus de tous les milieux sociaux** ;

- **encourager l'accueil des « secondes carrières »**, qui constituent une part croissante des lauréats de concours (un quart environ) et qui ont besoin, pour mener à bien leur projet de reconversion, d'une rémunération dès leur entrée dans le dispositif de formation et d'un parcours adapté.

Quant au contenu des concours, l'année 2014 a vu la mise en place de nouvelles épreuves, à portée plus professionnalisante : la « mise en situation professionnelle » et l'« entretien à partir d'un dossier ». Vos rapporteurs s'en félicitent car cela permet de donner au concours une véritable dimension de recrutement sur le « savoir enseigner », au-delà de la sélection sur les « savoirs à enseigner ».

---

<sup>1</sup> Et dans l'idéal, débiter en cours de licence et se poursuivre tout au long de la vie professionnelle de l'enseignant via la formation continue, conformément au référentiel des compétences de 2013 qui stipule que les compétences professionnelles attendues « s'acquièrent et s'approfondissent au cours d'un processus continu débutant en formation initiale et se poursuivant tout au long de la carrière par l'expérience professionnelle accumulée et par l'apport de la formation continue ».

---

**La rénovation du contenu du concours n'a cependant peut-être pas encore porté tous ses fruits et son impact demeure assez limité** (du fait du faible taux de pression sur certains concours) à la fois sur le profil des candidats recrutés mais aussi sur le contenu des formations dispensées.

- **Les propositions de vos rapporteurs**

Plusieurs scénarios sont possibles. Les principaux sont présentés dans le tableau ci-après, avec leurs avantages et leurs inconvénients. Aucun de ces scénarios n'est parfait ; vos rapporteurs privilégieraient toutefois :

- **Pour le premier degré, un concours dont les épreuves d'admissibilité auraient lieu en fin de L3<sup>1</sup> et les épreuves d'admission en fin de M2** ; les admissibles seraient inscrits en master MEEF pour approfondir leurs connaissances disciplinaires (en particulier en français et en mathématiques) et pour acquérir les compétences professionnelles indispensables au métier grâce à une scolarité en alternance progressive ; l'admission serait conditionnée par l'obtention du master et par la validation des compétences professionnelles ; la titularisation interviendrait un an plus tard, à l'issue d'une année de prise en charge d'une classe en tant que fonctionnaire stagiaire ;

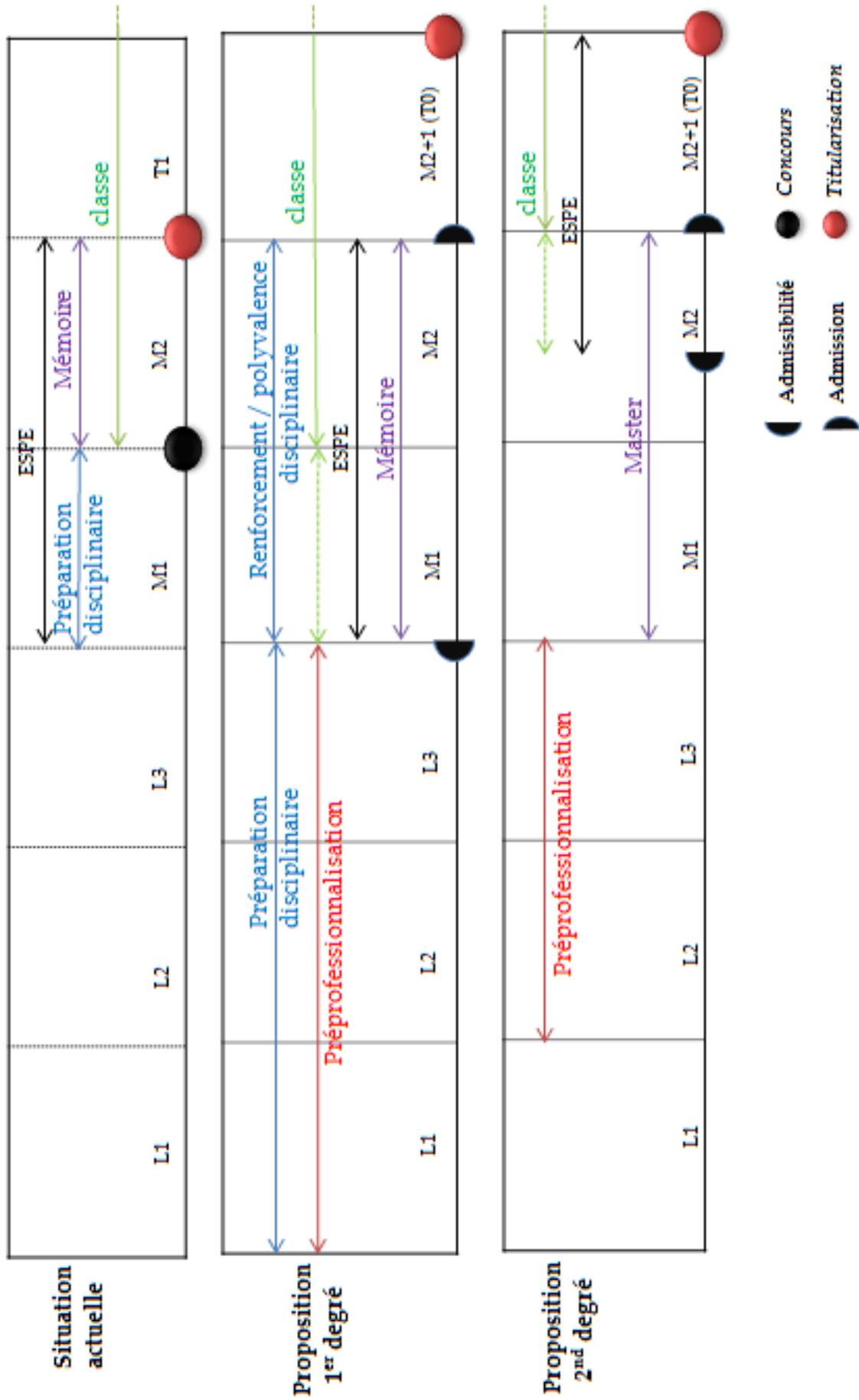
- **Pour le second degré, un concours dont les épreuves disciplinaires d'admissibilité auraient lieu au cours de l'année de M2 et les épreuves professionnelles d'admission en fin de M2** ; les admissibles se verraient proposer une formation professionnalisante en alternance entre l'ÉSPÉ et un établissement, afin de préparer des épreuves d'admission professionnelles, tout en achevant leur master dont la réussite conditionnerait l'obtention du concours ; la titularisation interviendrait un an plus tard, à l'issue d'une année de prise en charge d'une classe en tant que fonctionnaire stagiaire assortie de cours complémentaires à l'ÉSPÉ.

En revanche, ni les finalités ni l'organisation du concours de l'agrégation ne seraient remises en cause. Ce concours permet en effet de recruter des professeurs disposant d'une forte maîtrise disciplinaire nécessaire pour enseigner dans les classes terminales de lycées, les classes préparatoires aux grandes écoles, les sections de techniciens supérieurs et le premier cycle de l'université.

---

<sup>1</sup> Ce concours serait ouvert dans les mêmes conditions aux titulaires d'un master autre que le master MEEF.

Place du concours : les préconisations de vos rapporteurs



Scénarios	Place et nature des épreuves du concours	Déroulé et contenu de la formation	Statut des aspirants professeurs	Avantages	Inconvénients
Maintien du système actuel	Concours en fin de M1 : épreuves essentiellement disciplinaires.	. M1 MEEF consacré à la préparation du concours ; . Demi-service d'enseignement en M2 et rédaction du mémoire ; . Titularisation en fin de M2.	Étudiants en M1 (il existe des M1 en alternance). Fonctionnaires stagiaires en M2.	. Système « accueillant » pour les « secondes carrières »	. Concours très disciplinaire et peu professionnalisant . Année de M2 très chargée . Perte de cohérence du master MEEF entre M1 et M2
Concours en L3	Concours en fin de L3 : épreuves essentiellement disciplinaires.	. Gradation de stages d'observation, de pratique encadrée (M1) puis en responsabilité* (M2) . Rédaction du mémoire en M1 et M2 . Titularisation en fin de M2	Fonctionnaires stagiaires en M1 et en M2.	. Recrutement socialement plus ouvert . Véritable formation professionnalisante progressive sur 2 ans avec alternance de théorie, de pratique et de recherche.	. Coût budgétaire prohibitif. . Concours très disciplinaire, la professionnalisation n'étant jugée qu'à la titularisation en fin de M2. . Pas d'expérience de la classe avant la réussite au concours. . Risque d'insuffisances disciplinaires. . Titularisation tardive.
Concours en M2	Concours en fin de M2, mêlant épreuves disciplinaires et de nature professionnelle.	. Une année de formation professionnelle en ESPÉ après le concours (M2 +1), mêlant didactique et mi-temps en responsabilité*. . Titularisation en fin de M2+1 (T0).	Fonctionnaires stagiaires en M2+1 (T0).	Formation d'application concentrée sur une année. Permet recrutement disciplinaire de haut niveau. Impact budgétaire favorable.	. Recrutement socialement moins ouvert . Pas d'expérience de la classe avant la réussite au concours : toutefois, les ESPÉ pourraient continuer d'offrir des masters MEEF préparant le concours par un enseignement disciplinaire, didactique et par une pratique encadrée en établissement. . Voies alternatives à trouver pour les « secondes carrières » non titulaires d'un M2.
Dissociation de l'admissibilité et de l'admission	Épreuves d'admissibilité en fin de L3 ; épreuves essentiellement disciplinaires. Épreuves d'admission en fin de M1 ou en M2 : épreuves professionnelles.	. M1 consacré à la didactique, gradation de stages d'observation et de pratique encadrée ; . M2 : exercice en responsabilité (demi-service). . Rédaction du mémoire en M1 et M2. . Titularisation en fin de M2 ou en M2+1 (T0).	Étudiants en M1 et, selon la place du concours, en M2. Fonctionnaires stagiaires en M2 ou en M2+1 (T0).	. Recrutement socialement ouvert . Véritable formation professionnalisante et progressive sur 2 ans, alternant théorie, pratique, recherche . Concours plus équilibré. . Impact budgétaire neutre ou faible selon montant de la rémunération.	. Risque d'exclure les « secondes carrières » si trop faible rémunération en M1 (et en M2). . Voies alternatives à trouver pour les « secondes carrières » non titulaires d'un M2.

Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

## **2. Faire évoluer l'organisation interne des ÉSPÉ pour mieux faire « résonner théorie et pratique »**

Créées en 2013 dans le cadre de la loi pour la refondation de l'école de la République<sup>1</sup>, les trente-deux ÉSPÉ ont prouvé leur grande plasticité en s'adaptant aux divers profils des étudiants souhaitant rejoindre le métier d'enseignant<sup>2</sup>. Elles ont notamment permis au système de s'écarter de « l'épure » initiale (un étudiant issu du MEEF1, qui poursuit en MEEF2 une fois le concours réussi, cas qui concerne moins de 40 % des lauréats du concours) pour accueillir directement en MEEF2 sur des « parcours adaptés » des lauréats du concours titulaires d'un master autre que le master MEEF. Il n'est pas dans l'esprit de vos rapporteurs de bouleverser de fond en comble le schéma actuel qui a prouvé sa souplesse.

Par ailleurs, la situation d'une ÉSPÉ à l'autre est très différente et a beaucoup évolué, ce qui interdit une vision globale trop réductrice si l'on veut vraiment appréhender la réalité de ces établissements.

Mais le *statu quo* n'est pas souhaitable non plus : le rapport Eurydice<sup>3</sup> montre que les enseignants français sont plus nombreux que leurs homologues à considérer qu'ils ne sont pas bien préparés pour accomplir leur travail, en particulier en ce qui concerne la théorie et la pratique de l'enseignement.

- **Quelle place pour l'éducation nationale dans la gouvernance des ÉSPÉ ?**

L'éducation nationale occupe une place particulière auprès des ÉSPÉ. Elle y contribue tout d'abord en tant que formateur : elle fournit les « berceaux de stage » et les tuteurs pédagogiques. Mais surtout, elle est le futur employeur prédominant des enseignants formés au sein de ces écoles.

Malheureusement, vos rapporteurs ont pu constater que les ÉSPÉ ne considéraient pas toujours l'éducation nationale comme une branche professionnelle apte à faire part de ses attentes en matière de formation de ses futurs embauchés. Le rattachement des ÉSPÉ aux universités, même s'il porte de nombreux avantages et n'est pas remis en cause par vos rapporteurs, ne doit pas conduire à « autonomiser » à outrance les ÉSPÉ. Les directives nationales qui leur sont données sont aujourd'hui encore beaucoup trop souples.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

<sup>2</sup> À la rentrée 2016, elles formaient plus de 65 000 étudiants (30 000 en M1, 35 000 en M2), soit plus d'un étudiant en master sur six.

<sup>3</sup> Rapport Eurydice de la Commission européenne, *op. cit.*

---

Il faudrait à tout le moins que les rectorats puissent établir un cahier des charges précis pour chaque formation aux métiers de l'enseignement, s'appuyant sur le « référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation » de 2013<sup>1</sup>.

⇒ **Recommandation : Repositionner l'éducation nationale vis-à-vis des ÉSPÉ dans son rôle d'employeur notamment en élaborant un cahier des charges précis de ses attentes en matière de formation des futurs professeurs.**

La procédure d'accréditation des ÉSPÉ pourrait également être renforcée à cette occasion : avec la constitution d'un dossier plus solide, contenant les avis d'inspections, des enquêtes de satisfaction réalisées auprès des étudiants et des chefs d'établissement, mais aussi la définition d'indicateurs de suivi qui pourraient faire l'objet d'un dialogue à mi-mandat pour évaluer l'atteinte des objectifs de l'ÉSPÉ.

⇒ **Recommandation : Renforcer les exigences de la procédure d'accréditation des ÉSPÉ.**

Il conviendrait également de renforcer le lien organique entre l'ÉSPÉ et l'éducation nationale, en prévoyant notamment l'intervention du ministère dans la nomination du directeur, sur la base de listes d'aptitude ou de proposition formulées par des comités de sélection (sur le modèle des désignations des directions de certains établissements publics liés au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation).

⇒ **Recommandation : Renforcer le pouvoir du ministre de l'éducation dans la nomination des directeurs d'ÉSPÉ.**

- **Quels formateurs en ÉSPÉ ?**

Les ÉSPÉ font parfois l'objet de critiques aussi virulentes que celles qu'enduraient leurs prédécesseurs les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Dans certains cas, seul le nom a changé, les personnels et leurs méthodes étant restés les mêmes.

Au cours de leurs déplacements, vos rapporteurs ont très souvent entendu la critique des formateurs attachés à l'ÉSPÉ qui n'auraient « jamais vu une classe ». Il est évidemment indispensable, s'agissant d'une formation professionnalisante, que les formateurs des futurs enseignants soient eux-mêmes régulièrement confrontés aux classes afin de crédibiliser leur

---

<sup>1</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2013.

enseignement et d'en améliorer la qualité. C'est l'une des conditions nécessaires pour faire « résonner la théorie et la pratique ».

Les travaux de nos collègues Jacques-Bernard Magner et Colette Mélot<sup>1</sup> avaient montré combien il était nécessaire de mettre « *plus de professionnels de terrain* » dans les ÉSPÉ. Le rapport de l'Assemblée nationale de 2016<sup>2</sup> suggérait également « *une meilleure intégration des professionnels de terrain dans les équipes de formateurs, dans une logique dynamique et cohérente permettant de desserrer l'emprise qu'exercent les ressources locales en formateurs, que les ÉSPÉ ont bien souvent héritées des IUFM, sur les sujets abordés par le tronc commun* ».

Plus récemment encore, notre présidente Catherine Morin-Desailly avait proposé de « *réformer le statut des formateurs des ÉSPÉ afin de privilégier des praticiens capables de transmettre un savoir-faire renouvelé par la pratique* »<sup>3</sup>.

Les rapports se succèdent, préconisant toujours les mêmes pistes de bon sens et pourtant la situation sur le terrain semble ne guère évoluer.

Ce sont aussi les enseignants-chercheurs issus d'autres unités de formation et de recherche (UFR) de l'université qui sont encore insuffisamment présents dans les ÉSPÉ pour y assurer un niveau élevé d'enseignement disciplinaire et développer un « esprit recherche » auprès des étudiants de l'ÉSPÉ.

C'est pourquoi vos rapporteurs proposent que désormais les ÉSPÉ deviennent des composantes de l'université sans formateurs propres, faisant appel en tant que de besoin, soit aux enseignants-chercheurs d'autres UFR (à la fois de spécialistes des disciplines et des spécialistes des sciences de l'éducation), soit à des enseignants-formateurs conservant la responsabilité d'un service en établissement.

⇒ **Recommandation : Accroître la part des professionnels et des enseignants-chercheurs parmi les formateurs des ÉSPÉ. À terme, transformer celles-ci en structures sans formateurs propres, faisant appel aux ressources de l'éducation nationale (enseignants-formateurs) et de l'enseignement supérieur (enseignants-chercheurs).**

<sup>1</sup> Colette Mélot et Jacques-Bernard Magner, L'an II des ÉSPÉ, communication faite au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 2015.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 4075, Enseignant, un métier qui s'apprend tout au long de la vie, fait par Michel Ménard au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

<sup>3</sup> Prendre en main notre destin numérique : l'urgence de la formation, rapport d'information de Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication n° 607 (2017-2018) - 27 juin 2018.

---

- **Quelles formations en ÉSPÉ ?**

Au cours de leurs auditions et déplacements, vos rapporteurs ont pu noter que les étudiants se plaignaient souvent de la déconnection entre les cours qui leur sont dispensés à l'ÉSPÉ et les problématiques vécues en classe notamment au cours de leur mi-temps en responsabilité.

Bien souvent, et cela avait déjà été constaté par les deux missions d'information de notre commission sur les ÉSPÉ<sup>1</sup>, le contenu des tronc communs des maquettes a été conditionné par les ressources locales disponibles (au premier rang desquelles on retrouve les formateurs de l'ÉSPÉ).

L'instauration d'un ensemble de formations communes aux quatre mentions du master MEEF constitue indéniablement une avancée pour donner une unité aux métiers de l'éducation et du professorat, mais ces tronc communs ne doivent pas se transformer en « culture générale infantilissante » parfois éloignée des vraies attentes des stagiaires.

Le risque est en effet grand de vouloir « tout faire entrer » dans le tronc commun au risque d'un éparpillement des enseignements dispensés à l'ÉSPÉ. Il est aussi tentant pour les responsables politiques, dès qu'une problématique surgit, d'exiger qu'elle soit immédiatement intégrée au tronc commun de formation des futurs enseignants.

Nombreuses sont ainsi les problématiques sur lesquelles l'attention de vos rapporteurs a été attirée et auxquelles ils sont eux-mêmes particulièrement sensibles :

- l'éthique et les devoirs du fonctionnaire, les valeurs de la République et la laïcité<sup>2</sup> ;
- la gestion de l'hétérogénéité scolaire et la différenciation de l'apprentissage<sup>3</sup>,
- l'inclusion scolaire ;
- le travail en équipe et la gestion des conflits ;
- les relations avec les parents et avec les autres acteurs de l'éducation, à l'instar des collectivités territoriales ;
- le développement des compétences numériques<sup>1</sup> et l'utilisation du numérique pour apprendre.

---

<sup>1</sup> « On constate actuellement de très fortes disparités dans les volumes horaires entre les différentes composantes du tronc commun avec un poids relatif des différents items fortement corrélé aux ressources locales des ÉSPÉ », Jacques-Bernard Magner, *L'an II des ÉSPÉ*, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Le rapport de la commission d'enquête du Sénat présidée par Françoise Laborde sur le service public de l'éducation, Faire revenir la République à l'école, préconisait ainsi en 2015 une « révision de la maquette des formations dans les ÉSPÉ (...) en y valorisant la transmission des valeurs républicaines ».*

<sup>3</sup> *Cf. rapport d'information de Brigitte Gonthier-Maurin, Le métier d'enseignant au cœur d'une ambition émancipatrice, op. cit.*

---

Celles qui sont indispensables à la prise de poste doivent bien évidemment faire partie des maquettes du master MEEF<sup>2</sup>. En revanche, il faut aussi **savoir renoncer à incorporer certaines problématiques au tronc commun, aussi fondamentales puissent-elles sembler**, et accepter de les reporter sur la formation continuée et continue des enseignants. Comme l'écrivait le recteur Filâtre : « *à vouloir tout mettre dans les programmes on nuit considérablement à la qualité de la formation* »<sup>3</sup>.

**Vos rapporteurs sont convaincus qu'il faut sortir de l'idée fausse que le métier d'enseignant s'apprendrait une bonne fois pour toutes en seulement deux années.** Comme maints et maints rapports l'ont rappelé, la formation des enseignants doit être envisagée comme un *continuum*, englobant les années de préprofessionnalisation, la formation initiale, un accompagnement soutenu sur les trois années suivant la titularisation et enfin de la formation continue tout au long de la carrière.

⇒ **Recommandation : Alléger les maquettes du tronc commun, les resserrer sur les formations indispensables à la prise de poste et développer les formations complémentaires dans le cadre de la formation continue rénovée.**

D'une manière générale, il semble indispensable que les maquettes des ÉSPÉ s'adaptent le plus possible **aux besoins individuels des étudiants**, et tout particulièrement à leurs besoins au regard de leur stage en responsabilité en M2. La « résonance » entre théorie et pratique doit être continue et assurée non pas par l'étudiant (sur lequel repose, comme vos rapporteurs l'ont entendu au cours de leurs déplacements, la charge d'assurer lui-même la cohérence entre les différents éléments de sa formation) mais bien par les formateurs de l'ÉSPÉ et le tuteur pédagogique, au service de cet étudiant.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport de Catherine Morin-Desailly qui préconise de « revoir la maquette de formation en ÉSPÉ afin que la littératie numérique devienne un axe structurant de la formation », *op. cit.*

<sup>2</sup> Il est notamment indispensable que les maquettes proposent des formations à la prise de poste pour en appréhender les spécificités dès connaissance de l'affectation : ce n'est pas la même chose d'enseigner en maternelle ou en cours élémentaire, en collège ou en lycée, en centre-ville ou en REP+, en milieu rural profond et en agglomération, etc. Vos rapporteurs ont en effet été surpris d'entendre des jeunes professionnels avouer que leur formation à la prise de poste avait été programmée en avril, soit 8 mois après la prise de poste effective !

<sup>3</sup> Daniel Filâtre, Vers un nouveau modèle de formation tout au long de la vie, rapport fait au nom du comité national de suivi de la réforme de la formation des enseignants et personnels d'éducation, novembre 2016.

Le rapport de l'Assemblée nationale d'octobre 2016 précité fustigeait ainsi « *la faiblesse persistante des liens noués entre les deux acteurs décisifs de la réforme que sont le tuteur pédagogique (...) et le tuteur académique de l'ÉSPÉ, qui ne prend pas toujours le temps de s'assurer que l'expérience de terrain se déroule dans de bonnes conditions* ». Le Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de 2008<sup>1</sup> soulignait d'ailleurs déjà « *les carences de la préparation à la pratique du métier, les excès de la formation théorique en sciences de l'éducation, et les faiblesses de l'articulation entre théorie et pratique* ».

Certes, le ministère de l'éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur ont récemment souligné<sup>2</sup> que les tuteurs « *conduisent des visites conjointes et contribuent à l'enrichissement de la pratique du stagiaire. Les retours de l'enquête « 3DIR » (DGESIP, DGESCO, DGRH) en octobre 2014 attestaient déjà de l'effectivité de ce tutorat mixte. Une autre enquête témoigne de l'effort considérable fourni pour former les tuteurs et établir une culture commune. Un grand nombre d'ÉSPÉ a développé des modalités de mises en commun via des espaces numériques partagés, à même de faciliter le travail collaboratif* ».

Néanmoins, au cours de leurs déplacements, vos rapporteurs ont pu constater une déconnection entre ÉSPÉ et terrain de stage malheureusement très importante pour le premier degré et pour les disciplines à gros effectifs du second degré (c'est heureusement moins vrai concernant les disciplines à petits effectifs<sup>3</sup>) : **les deux parties de la formation dispensée à l'étudiant, théorie et pratique, sont très souvent largement déconnectées l'une de l'autre** et les maquettes des formations en ÉSPÉ parfois en « porte-à-faux » par rapport au stage en responsabilité.

⇒ **Recommandation : Concevoir des maquettes de formation formalisant l'alternance comme un parcours unique.**

- **Quelle place pour la recherche ?**

Le mémoire imposé aux étudiants en M2 pour valider le master fait l'objet de nombreuses critiques : il serait trop lourd, il serait déconnecté des enjeux liés au poste occupé par l'étudiant, et ne ferait l'objet d'aucun partage avec les collègues de l'étudiant au sein de l'établissement.

Il est d'autant plus regrettable que la rédaction de ce mémoire soit vécue comme un fardeau largement inutile par les étudiants qu'il constitue le premier pas d'une démarche qui devra irriguer l'ensemble de leur vie professionnelle. Les enseignants doivent être tous des chercheurs dans leur enseignement, des « experts » de l'éducation, reconnus comme tels.

---

<sup>1</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>2</sup> Réponse commune au référé S 2018-0342 de la Cour des comptes relatif à la mise en place des ÉSPÉ chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public, en date du 22 mai 2018.

<sup>3</sup> À l'ÉSPÉ de Créteil vos rapporteurs ont rencontré des étudiants en économie pour lesquels ce lien était bien assuré.

Vos rapporteurs sont, d'une façon générale, très attachés à ce que les résultats de la recherche en sciences de l'éducation puissent imprégner la démarche de tous les enseignants. Si la recherche prouve que certaines méthodes d'apprentissage sont plus efficaces que d'autres, il serait coupable de ne pas diffuser ces résultats à l'ensemble des enseignants et leur permettre de s'en saisir pour améliorer leur démarche pédagogique. Il faut aussi encourager les enseignants à innover et à évaluer leurs méthodes pédagogiques.

Catherine Becchetti-Bizot le soulignait avec justesse dans son rapport « Vers une société apprenante »<sup>1</sup> : « *De profonds changements peuvent survenir en moins d'une décennie si l'on sait mobiliser les acteurs. Ils doivent avoir accès le plus librement possible aux résultats de la recherche et être en capacité de questionner et d'inventer par eux-mêmes des réponses, individuelles et collectives, aux défis qu'ils rencontrent* ».

⇒ **Recommandation : Intégrer dans les maquettes de formation des ÉSPÉ la diffusion des résultats de la recherche des sciences de l'éducation.**

C'est pourquoi il est indispensable de **revoir le contenu de ce mémoire** pour lui redonner tout son sens et son utilité :

- sa réalisation pourrait être, en fonction du *scenario* retenu quant à la place du concours, **étalée sur deux années** ; cela permettrait un travail plus fouillé et plus soigné ; le master MEEF étant un master professionnalisant, le mémoire doit être moins orienté sur de la recherche « pure » et plus sur de la recherche à visée professionnelle, une « recherche-action »<sup>2</sup> ;

- ce mémoire pourrait être **lié aux problématiques du terrain de stage** de l'étudiant et partagé avec les collègues dans l'établissement ; cela aurait également l'avantage d'infuser une culture de « recherche » à l'ensemble de l'équipe pédagogique ;

- la possibilité de réaliser **un mémoire à plusieurs étudiants** pourrait également être ouverte afin d'inciter au travail collectif.

⇒ **Recommandation : Revoir la durée et le contenu du mémoire de master MEEF.**

<sup>1</sup> Catherine Becchetti-Bizot, Guillaume Houzel et François Taddei, Vers une société apprenante - Rapport sur la recherche et le développement de l'éducation tout au long de la vie, mars 2017.

<sup>2</sup> Nos collègues Colette Mélot et Jacques-Bernard Magner avaient ainsi considéré dès 2014 que « la recherche axée sur les pratiques et les activités dans la classe est la plus utile » ; Jacques-Bernard Magner, L'an I des ÉSPÉ : un chantier structurel, *op. cit.*

---

### C. L'ENTRÉE DANS LE MÉTIER, « MAILLON SOUFFRANT » DE LA CARRIÈRE D'ENSEIGNANT

Il existe un large consensus international pour considérer la formation d'un enseignant comme un processus graduel, étalé sur l'ensemble de la carrière, comprenant une formation initiale, une phase d'accompagnement et un perfectionnement professionnel continu<sup>1</sup>.

Si la formation initiale des enseignants a été l'objet de nombreux débats et réformes ces dernières années, l'accompagnement des jeunes professionnels, pourtant tout aussi important, a fait couler moins d'encre et a relativement peu évolué.

#### 1. La primo-affectation : mettre fin au « bizutage institutionnel »

Les deux premières années d'entrée dans le métier des jeunes enseignants sont aujourd'hui très largement marquées par la rupture et la discontinuité, en particulier dans le second degré<sup>2</sup>. Les lauréats des concours nationaux sont répartis dans les académies pour leur année de M2 et de stage en fonction du concours obtenu (les agrégés étant prioritaires sur les certifiés), de leur classement et de leur situation familiale. L'année de stage accomplie, les néo-titulaires sont soumis une deuxième fois au mouvement, selon un barème différent de celui de l'année de stage, ce qui entraîne un changement d'académie pour la moitié d'entre eux.

**La justification de ce système** - ne pas réserver de postes pour préserver la fluidité du mouvement des titulaires - **semble bien dérisoire devant ses conséquences** : « outre le fait qu'il peut générer deux années consécutives de mobilité forcée, [il] est facteur d'inégalités territoriales car il concentre les néo-titulaires dans certains territoires très exposés à une forte rotation des équipes pédagogiques »<sup>3</sup>. **Il ne favorise pas non plus la continuité de l'accompagnement des professeurs débutants.** Outre qu'il s'assimile au « bizutage institutionnel » décrit par Jean-Pierre Obin<sup>4</sup>, il va **directement à l'encontre d'objectifs affichés par le ministère** que sont la professionnalisation des jeunes enseignants et la stabilité des équipes pédagogiques dans les zones difficiles.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport Eurydice de la Commission européenne qui développe la notion de « transition vers la profession enseignante », *op. cit.*

<sup>2</sup> Dans le premier degré, en revanche, la nature académique des concours amène les lauréats à être affectés selon leur classement dans le département de l'académie où ils effectueront leur année de stage et où, dans leur grande majorité, ils exerceront les premières années de leur carrière.

<sup>3</sup> IGEN et IGAENR, L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, *op. cit.*

<sup>4</sup> Jean-Pierre Obin, Enseigner, un métier pour demain, avril 2002.

L'ensemble des interlocuteurs de vos rapporteurs a estimé que **cette rupture brutale entre le lieu de stage et le lieu de première affectation est très défavorable à la continuité de la formation** : la formation professionnelle ne fait souvent que commencer et le jeune professionnel perd tout à la fois son lien avec l'ÉSPÉ et son lien avec son berceau de stage - et notamment le tuteur qui lui était affecté au sein de l'établissement. À ces difficultés s'ajoutent les questions matérielles, qu'il leur faut régler dans l'urgence entre l'annonce de leur affectation et la rentrée scolaire.

Les néo-titulaires font pour beaucoup leur première rentrée dans un nouvel établissement, souvent sur des postes délaissés par les enseignants plus chevronnés : en éducation prioritaire, qui concernait en 2015-2016 20 % des néo-titulaires du premier degré, 14 % du second, ou en zone rurale isolée, ainsi que sur des postes de remplaçants - qui concernaient un quart de la cohorte de néo-titulaires du second degré<sup>1</sup>. Les jeunes enseignants sont également particulièrement exposés au risque d'être nommés sur des postes à services partagés ou fractionnés : en 2015-2016, près d'un tiers des professeurs des écoles néo-titulaires a été nommé sur un poste partagé entre deux écoles ou plus, parfois avec des niveaux différents.

**Ces situations, qui ne sont pas marginales, sont très préjudiciables à une entrée sereine et accompagnée dans le métier.** Comme l'ont reconnu des responsables académiques, le professeur débutant à qui l'on impose de jongler entre plusieurs établissements, plusieurs emplois du temps, plusieurs équipes pédagogiques, au final « *n'est plus nulle part* ».

**L'institution met ainsi elle-même en difficulté ses jeunes professeurs.** Vos rapporteurs proposent de renverser la logique actuelle, qui désavantage structurellement les jeunes enseignants et va à l'encontre des objectifs affichés de l'institution. Ils proposent à cet effet **trois mesures** :

- **le calibrage académique des concours de recrutement des enseignants du second degré** : les lauréats choisiraient, en fonction de leur classement et de leur situation familiale, leur académie (ou région académique s'agissant de l'Île-de-France) d'affectation ;

- **une nomination unique pour l'année de stage et pour la première affectation de titulaire**, sans passer par un mouvement national<sup>2</sup> ;

- **le maintien dans leur académie d'origine des enseignants contractuels lauréats de concours**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

- ⇒ **Recommandation : Calibrer les concours de recrutement des enseignants du second degré par académie (ou région académique s'agissant de l'Île-de-France).**
- ⇒ **Recommandation : Revoir la procédure d'affectation des professeurs stagiaires et néo-titulaires du second degré pour assurer une continuité de l'affectation.**
- ⇒ **Recommandation : Maintenir dans leur académie d'origine les enseignants contractuels lauréats de concours du second degré.**

## 2. Un accueil dans le métier qui laisse parfois à désirer

C'était l'un des constats forts du rapport de novembre 2016 du comité national de suivi de la réforme de la formation des enseignants et personnels d'éducation<sup>1</sup> : « *en France, lorsqu'un enseignant est recruté, il signe des documents de nature administrative, mais n'est formellement destinataire ni des attentes correspondant à son emploi, à son métier, ni des valeurs essentielles du système éducatif dans lequel il fait son entrée* ». Il existe bien un référentiel métier mais sa connaissance par le nouvel enseignant est implicite et n'a pas valeur de contrat. C'est pourquoi le comité proposait que le nouvel enseignant reçoive un court texte rappelant ce que l'État attend de lui et explicite les attendus de sa nouvelle profession.

Même au niveau de l'académie et de l'établissement, **peu de protocoles précis encadrent l'accueil d'un nouvel enseignant**. L'étude TALIS de 2013 faisait apparaître que 34 % des enseignants exerçaient dans un établissement où n'existait aucun dispositif d'intégration formel. Les initiatives prises en ce sens, louables, sont souvent des initiatives individuelles du recteur ou du chef d'établissement.

Pourtant, **des actions toutes simples pourraient être formalisées pour accueillir le nouvel arrivant sur son poste** : visite de l'établissement, présentation du fonctionnement administratif de l'établissement, rappel des valeurs du service public d'éducation, présentation des aspects matériels de l'organisation du travail, rappel des droits et devoirs du fonctionnaire, présentation à l'équipe pédagogique, diffusion d'un *vade-mecum* d'aide à l'insertion, etc.

**Les inspections générales constatent que l'accueil des néo-titulaires est particulièrement limité, surtout dans le second degré** : aucun document à leur intention particulière ne leur est remis par l'institution – à la différence d'un livret d'accueil syndical cité en exemple « *de seize pages, clairement structuré, très clair [qui] montre qu'il est possible d'apporter toutes les informations pratiques, tout en donnant du sens à ces*

---

<sup>1</sup> Daniel Filâtre, Vers un nouveau modèle de formation tout au long de la vie, *op. cit.*

---

*informations dans une optique syndicale* »<sup>1</sup>. **Elles recommandent à cet effet « une meilleure implication de l'institution dans l'accueil des néo-titulaires », en particulier par « une lettre personnalisée du recteur à chaque néo-titulaire du premier comme du second degré » et des livrets d'accueil.**

Ces mesures ne relèvent pas uniquement d'une bonne intention : outre qu'elles constituent une marque de **considération**, elles participent de la bonne intégration du nouvel entrant dans l'institution. De la qualité de l'intégration dans son établissement dépend souvent la réussite de la professionnalisation du professeur débutant.

⇒ **Recommandation : Formaliser un protocole précis d'accueil du nouvel enseignant au sein de l'éducation nationale et de son académie, définir une équipe d'accueil au sein de chaque établissement.**

### **3. Un accompagnement et une formation spécifiques à l'entrée dans le métier**

De l'avis des inspections générales, **l'accompagnement des néo-titulaires dans leur prise de poste est inégal** : si, « dans le premier degré, l'accompagnement est plutôt efficace et relativement homogène entre les départements grâce aux équipes de circonscription », dans le second degré, cet accompagnement « reste très disparate, même au sein d'une académie et parfois au sein même d'une discipline et souvent peu adapté aux besoins des néo-titulaires » ; l'absence de conseiller pédagogique pour épauler les inspecteurs se faisant ressentir<sup>2</sup>.

La formation des professeurs stagiaires semble avoir absorbé l'essentiel des moyens autrefois consacrés à la formation spécifique des professeurs néo-titulaires ; cette dernière n'est mise en œuvre que dans certaines académies et départements, avec un succès variable – le reproche principal étant que certaines des formations proposées sont identiques aux formations dispensées en ÉSPÉ et correspondent peu aux besoins réels des professeurs débutants. L'association des ÉSPÉ à ces formations est aussi très variable.

Il semble indispensable pour vos rapporteurs d'assurer un accompagnement renforcé aux jeunes professeurs dans leurs premières années d'exercice. Il s'agirait d'inscrire cette formation dans le *continuum* décrit par le rapport de Daniel Filâtre au nom du comité national de suivi de la réforme de la formation des enseignants<sup>3</sup> : **l'institutionnalisation d'un accompagnement pour l'adaptation à l'emploi, qui constituerait le prolongement de la formation initiale et qui s'étendrait sur les trois premières années d'exercice (T1-T2-T3).**

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Daniel Filâtre, *Vers un nouveau modèle de formation tout au long de la vie*, *op. cit.*

---

Cet accompagnement pourrait prendre plusieurs formes :

- **la participation à des formations spécifiques** répondant aux principales difficultés mises en avant par les néo-titulaires : la prise en compte de l'hétérogénéité des classes (qui constitue pour 70 % d'entre eux une des principales difficultés qu'ils rencontrent<sup>1</sup>), le rythme de la progression pédagogique, l'individualisation de l'enseignement, la gestion de classe, les relations avec les familles, etc. ;

- **un soutien personnalisé** au professeur débutant, **construit en fonction de besoins de formation complémentaires** déterminés à l'occasion de la titularisation et, chaque année, par des entretiens réguliers avec le chef d'établissement, l'IEN ou son conseiller pédagogique ;

- **un tutorat au sein de son établissement d'affectation**, de préférence auprès d'un collègue exerçant dans le même niveau ou la même discipline ; en effet, si les enseignants stagiaires sont accompagnés par un tuteur, c'est rarement le cas pour les néo-titulaires<sup>2</sup>.

**L'instauration d'un rendez-vous de carrière dès la troisième année d'exercice (T3) permettrait de sanctionner la fin de cette formation initiale continuée et de mettre en lumière, le cas échéant, d'éventuels besoins de formation.**

- ⇒ **Recommandation : Prolonger, pendant les trois premières années d'exercice, la formation initiale par un accompagnement de l'entrée dans le métier, qui comprend une formation spécifique, un soutien personnalisé et l'accompagnement par un tuteur.**
- ⇒ **Recommandation : Instaurer un premier rendez-vous de carrière dès la troisième année d'exercice.**

L'idée d'une réduction du service des professeurs débutants<sup>3</sup> – qui permettrait d'alléger la charge de travail considérable que constitue la préparation des premiers cours et qui donnerait le temps d'assister aux cours de collègues plus expérimentés – mériterait d'être étudiée, en dépit de ses conséquences budgétaires et des contraintes qu'elle ferait peser sur la ressource enseignante.

---

<sup>1</sup> Daniel Filâtre, *Vers un nouveau modèle de formation tout au long de la vie*, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Dans le premier degré, les visites régulières des conseillers pédagogiques de circonscription seraient maintenues.*

<sup>3</sup> *Pratiquée avant 2010.*

Les inspections générales relèvent que « *dans la plupart des académies, l'ÉSPÉ n'est pas impliquée dans la formation des professeurs néo-titulaires* »<sup>1</sup>. Il conviendrait d'associer davantage des ÉSPÉ rénovées à cet accompagnement, selon des modalités prescrites par les autorités académiques et départementales, en proposant en particulier des analyses de pratique sur des situations concrètes.

## II. UN CADRE D'EXERCICE À ADAPTER AUX RÉALITÉS DU MÉTIER ET AUX OBJECTIFS DU SYSTÈME ÉDUCATIF

### A. UN CADRE STATUTAIRE À ACTUALISER AU REGARD DES ÉVOLUTIONS DU MÉTIER

#### 1. Un métier perçu comme plus difficile et plus complexe

Les enseignants rencontrés ont fait état de leur satisfaction vis-à-vis de leur travail ainsi que de leur fierté d'exercer un métier noble et porteur de sens.

Le constat d'un métier plus complexe, plus difficile et plus exigeant est également unanime. Les enquêtes auprès de la profession font état du ressenti d'un accroissement de la charge de travail.

Celle-ci est liée pour beaucoup à l'augmentation des tâches qualifiées par certains d'« *annexes* » à l'activité d'enseignement - mais qui pour nombre d'entre elles sont des activités indissociables de l'acte d'enseigner et font pleinement partie des missions des professeurs, à l'instar de l'aide personnalisée aux élèves, du conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation, du travail collectif ou des relations avec les parents d'élèves. À cet égard, la nouvelle définition des missions des enseignants portée par le référentiel des compétences professionnelles des enseignants de 2013 et inscrite dans les décrets du 20 août 2014 ne semble pas être entrée dans les mœurs, particulièrement dans le second degré<sup>2</sup>.

Il est toutefois indéniable que le métier de professeur est aujourd'hui plus complexe et plus exigeant, du fait de plusieurs facteurs :

- la multiplication des attentes envers le système éducatif et les professeurs, qui a pour corollaire la reconnaissance de la diversité de leurs missions ;

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, *op. cit.*

<sup>2</sup> Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré et décret n° 2014-941 du 20 août 2014 portant modification de certains statuts particuliers des personnels enseignants relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

---

- **l'hétérogénéité croissante du public scolaire**, avec la réduction des filières de dérivation au collège mais également par l'inclusion scolaire des enfants porteurs de handicap et la prise en compte des élèves à besoins particuliers ;

- **la diversification des acteurs et des partenaires de l'éducation** (collectivités territoriales, associations, etc.) ;

- **les attentes des parents d'élèves**, diverses et contradictoires, avec lesquels les relations sont parfois difficiles ; une mission d'information de l'Assemblée nationale sur ce sujet observait que les tensions étaient « *de plus en plus visibles* »<sup>1</sup> ;

- **l'irruption du numérique**, enfin, qui « *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* »<sup>2</sup>.

**La révolution numérique participe de la multiplication des sources de savoir, qui fait perdre au professeur son magistère.** Le rôle de l'enseignant a profondément changé ces dernières années : il est de moins en moins celui qui transmet le savoir dont il est le dépositaire, il est aussi devenu celui qui doit apprendre à se repérer dans la masse des savoirs désormais disponibles à tout un chacun.

Le rapport sur la recherche et développement de l'éducation tout au long de la vie soulignait à cet effet qu'« **apprendre à apprendre est sans doute l'enjeu majeur de l'éducation aujourd'hui.** Dans cette perspective, la fonction du maître, du formateur ou de l'éducateur, passe du professeur ex cathedra qui transmet un contenu plus ou moins figé de connaissances à celle d'un guide ou d'un mentor qui oriente et accompagne, avec sollicitude, bienveillance et rigueur, le cheminement de l'apprenant et l'aide à progresser »<sup>3</sup>.

## **2. Mettre en accord les obligations de service avec la réalité du métier**

### *a) L'occasion manquée de la révision des obligations réglementaires de service de 2014*

Demeurées inchangées depuis 1950, les obligations réglementaires de service des professeurs du second degré ont été revues par deux décrets en date du 20 août 2014<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information sur les relations entre l'école et les parents, de Mme Valérie Corre, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale (XIV<sup>e</sup> législature), juillet 2014.

<sup>2</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>3</sup> C. Becchetti-Bizot, G. Houzel et F. Taddei, Vers une société apprenante, *op. cit.*

<sup>4</sup> Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 et décret n° 2014-941 du 20 août précités. Le décret n° 2014-940 ne touche toutefois pas aux dispositions du décret n° 50-581 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du

Au-delà du seul enseignement « face à élèves », ce sont la quasi-totalité des missions des professeurs qui sont reconnues. Sont distingués :

- le **service d'enseignement**, qui demeure inchangé, défini sur une base hebdomadaire ;

#### Obligations réglementaires de service des professeurs du second degré

	Service d'enseignement hebdomadaire
Agrégés	15 h
Professeurs agrégés d'EPS	17 h*
Certifiés	18 h
Professeurs d'EPS	20 h*
Professeurs des écoles exerçant en EREA, en SEGPA ou en ULIS	21 h

\* dont 3 heures consacrées au développement de l'association sportive et à l'entraînement de ses membres

- les **missions liées au service d'enseignement** : « *les travaux de préparation et les recherches personnelles nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, l'aide et le suivi du travail personnel des élèves, leur évaluation, le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation, les relations avec les parents d'élèves, le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants* » ;

- des **missions complémentaires** qui peuvent être exercées par certains enseignants, qui se voient attribuer des responsabilités particulières afin de mener des actions pédagogiques dans l'intérêt des élèves. Le décret du 27 avril 2015 liste ces missions, qui peuvent donner lieu à l'attribution d'une indemnité pour mission particulière (IMP) : coordonnateur de discipline, chargé en technologie de la gestion du laboratoire ; coordonnateur de cycle d'enseignement ; coordonnateur de niveau d'enseignement, etc<sup>1</sup>.

---

personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré applicables aux enseignants en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE).

<sup>1</sup> Décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 instituant une indemnité pour mission particulière allouée aux personnels enseignants et d'éducation exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

### Dans le premier degré, des évolutions mineures

Dans le premier degré, où le temps d'enseignement hebdomadaire d'un professeur des écoles correspond exactement aux heures-élèves et où les obligations de service étaient déjà partiellement annualisées depuis 2008, un décret du 20 août 2014 apporte deux modifications de faible portée :

- une réduction du temps de service en REP+ de 18 demi-journées dans l'année scolaire ;

- un dispositif de récupération des heures d'enseignement accomplies par les professeurs remplaçants ou en service partagé en dépassement de leurs obligations de service<sup>1</sup>.

Si quelques-unes des évolutions des décrets du 20 août 2014 sont bienvenues – inscription du fait que les missions d'un professeur ne se limitent pas à l'enseignement *stricto sensu*, reconnaissance du travail « invisible » des enseignants et de l'investissement de certains enseignants au sein de l'établissement – **la révision des obligations de service constitue à bien des égards une occasion manquée.**

**L'absence d'annualisation, même partielle, des obligations de service est regrettable**, dans la mesure où, comme le soulignait notre collègue Gérard Longuet, « *la définition d'un temps de travail sur une base hebdomadaire ne permet pas de prendre en compte les variations d'intensité qui peuvent être constatées au cours de l'année scolaire* »<sup>2</sup>. Même si le décret n° 2014-940 fait référence, volontairement de manière ambiguë, « *à la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail* », l'IGAENR ne peut que constater que « *la nouvelle définition des obligations de service (...) n'apporte pas de changements majeurs puisque les maxima de service par corps restent identiques et définis de manière hebdomadaire* »<sup>3</sup>.

Or, « *nombre de chefs d'établissements regrettent que la définition des services reste hebdomadaire et qu'aucune référence à une annualisation éventuelle n'ait été introduite, alors que les réformes du lycée et du collège amènent à proposer des enseignements sur une périodicité différente* »<sup>4</sup>, à l'instar de l'accompagnement personnalisé, des enseignements d'exploration ou des enseignements pédagogiques interdisciplinaires (EPI).

<sup>1</sup> Décret n° 2014-942 du 20 août 2014 portant modification du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré.

<sup>2</sup> Les heures supplémentaires dans le second degré : un enjeu budgétaire et de gestion des ressources humaines, rapport d'information n° 194 (2016-2017) de Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, décembre 2016.

<sup>3</sup> IGAENR, Bilan de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré, rapport n° 2016-51, septembre 2016.

<sup>4</sup> *Idem*.

Il en va de même pour **la possibilité d'imposer à un professeur deux heures supplémentaires plutôt qu'une seule** : le refus d'enseignants d'effectuer plus d'une heure supplémentaire année (HSA) entraîne le maintien de petites quotités de service et donc le recours à un enseignant en services partagés ou à un contractuel.

⇒ **Recommandation : Porter à deux le nombre d'heures supplémentaires pouvant être exigées des enseignants du second degré.**

En outre, les missions liées au service d'enseignement « *ne font pas l'objet d'un forfait horaire précis et annualisé comme dans le premier degré* »<sup>1</sup>. **Le maintien de dispositions plus anciennes alimente une certaine ambiguïté quant à leur caractère intrinsèque à l'exercice du métier de professeur** : ainsi, si le conseil aux élèves dans le choix de leur orientation constitue une des missions statutaires des enseignants, ces derniers continuent de percevoir une indemnité spécifique à cet effet, l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) ; il en va de même pour l'évaluation des élèves – la correction de copies d'examen et la participation aux oraux faisant l'objet d'une rémunération distincte – ou pour le travail collectif, les heures de coordination et de synthèse demeurant décomptées du service des professeurs de l'enseignement adapté. Ces dispositions n'ont pas été remises en cause dans le cadre de l'accord PPCR (cf. III.C).

La Cour des comptes souligne enfin que « *plusieurs missions ne sont toujours pas prises en compte dans ce cadre rénové, alors qu'elles constituent des aspects majeurs ou du bon fonctionnement du service public scolaire, le remplacement, ou de l'exercice du métier, la formation continue* »<sup>2</sup> et prédit que cette réforme « *n'a et ne devrait avoir que peu d'effets tangibles* ». L'IGAENR observe en effet que le fonctionnement des établissements n'en a pas été substantiellement modifié : par exemple, « *s'agissant du travail en équipe, les enseignants, notamment de collège, peinent à le concéder sur la semaine hors du temps d'enseignement* »<sup>3</sup>.

Comme la Cour des comptes, **vos rapporteurs estiment que la formation continue (cf. II.B) et la participation à la continuité du service par le remplacement de leurs collègues absents appartiennent pleinement aux missions des enseignants**. S'agissant du remplacement, vos rapporteurs partagent pleinement le constat dressé par leur collègue Jean-Claude Carle, selon lequel « *le remplacement de courte durée doit être du ressort des établissements* » ; pour ce faire, « *il convient de privilégier l'échange de*

<sup>1</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> IGAENR, Bilan de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré, *op. cit.*

---

*services entre enseignants de la même classe et de disciplines différentes au recours à un enseignant peu au fait de la progression de la classe »<sup>1</sup>. Cette solution, la plus favorable tant du point de vue des élèves que des professeurs, « nécessite toutefois une souplesse, qui fait aujourd'hui défaut, dans la définition des services des enseignants et des emplois du temps des élèves »<sup>2</sup>, que seule permettrait une annualisation de ces deux paramètres (cf. *infra*).*

**⇒ Recommandation : Intégrer la participation au remplacement des enseignants absents aux obligations de service des enseignants.**

**Les décrets de 2014 ont remplacé une grande partie des décharges** qui s'étaient accumulées par sédimentation au fil des années **par un mécanisme de pondération des heures effectuées** : chaque heure d'enseignement effectuée est décomptée pour la valeur d'1,1 heure dans les classes de première et de terminale de l'enseignement général et technologique (hors EPS) et en REP+, d'1,25 heure dans les sections de technicien supérieur (STS). Dans le premier degré, une décharge de 18 demi-journées est concédée aux enseignants exerçant en REP+.

Dans un contexte de **tension sur la ressource enseignante**, ces dispositions « *présentent l'inconvénient d'être fondées sur la diminution du temps de travail devant la classe et d'accroître la tension sur les moyens de remplacement* »<sup>3</sup> et créent un besoin de remplacement. Notre collègue Jean-Claude Carle recommandait ainsi d'évaluer et de revoir ces « *régimes d'allègement du temps d'enseignement, le cas échéant en compensant leur remise en cause par des avantages statutaires et indemnitaires* »<sup>4</sup>.

*b) L'évolution indispensable des obligations de service*

- **Mieux appréhender le temps de travail effectif des enseignants**

De manière étonnante, le ministère de l'éducation nationale ne semble jamais avoir entrepris de mesurer le temps de travail global effectif des enseignants. Les seules données existantes proviennent d'enquêtes déclaratives menées auprès de professeurs, dernièrement dans le cadre de l'enquête « Temps de travail » menée par l'INSEE en 2010.

---

<sup>1</sup> Projet de loi de finances pour 2018 : Enseignement scolaire, *Avis n° 112 (2017-2018) de Jean-Claude Carle, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, novembre 2017.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, op. cit.*

<sup>4</sup> *Projet de loi de finances pour 2018 : Enseignement scolaire, op. cit.*

---

**Le temps de travail effectif déclaré par les enseignants s'élève en moyenne à plus de 44 heures hebdomadaires dans le premier degré et à 41 heures dans le second**, masquant cependant de fortes disparités, notamment selon le corps d'appartenance et l'âge - le temps de travail déclaré variant parfois du simple au double<sup>1</sup>.

**Une part considérable du travail des professeurs, y compris en établissement** - où les enseignants du second degré déclarent travailler en moyenne 28 heures et 41 minutes par semaine, soit huit heures de plus que leurs heures avec élèves (enseignement et suivi individuel) - **n'est ainsi pas reconnue par l'institution** ; certains enseignants et représentants syndicaux n'hésitent pas à parler à cet égard de « *travail caché* ».

Ces chiffres doivent toutefois être pris avec précaution dans la mesure où ils sont relativement anciens et qu'ils reposent sur des données purement déclaratives.

**Vos rapporteurs considèrent qu'il est indispensable, préalablement à toute négociation sur les obligations règlementaires de service, que le ministère s'engage à mesurer, selon une méthodologie robuste, le temps de travail effectif des professeurs, a minima celui lié à l'exercice au sein de l'établissement des missions statutaires.**

Ils notent également la **réurrence du discours lié à un accroissement de la charge de travail administratif**, particulièrement dans le premier degré, qui ne saurait être écarté d'emblée. Afin d'éviter que certains documents pourtant importants, à l'instar des projets personnalisés de réussite éducative (PPRE), ne fassent l'objet que d'une rédaction purement formelle, la simplification de ces tâches conviendrait d'être poursuivie.

⇒ **Recommandation : Engager un recensement du temps de travail effectif des enseignants.**

---

<sup>1</sup> MEN-DEPP, Le temps de travail des enseignants du premier degré public en 2010, *note d'information n° 13.12, juillet 2013* et Temps de travail des enseignants du second degré public : pour une heure de cours, une heure de travail en dehors, *n° 13.13, juillet 2013*.

Temps de travail hebdomadaire déclaré par les professeurs en 2010

	Second degré (total)	dont agrégés	dont certifiés	dont PEPS	dont PLP	Premier degré (total)	dont directeurs d'école	dont PE en élémentaire	dont PE en maternelle
<b>Heures passées avec les élèves</b>	<b>20 h 07</b>	<b>16 h 55</b>	<b>20 h 04</b>	<b>21 h 35</b>	<b>20 h 59</b>	<b>25 h 34</b>	<b>23 h 25</b>	<b>26 h 02</b>	<b>26 h 09</b>
Heures d'enseignement	18 h 55	16 h 15	18 h 53	20 h 42	19 h 27	24 h 38	22 h 13	25 h 05	25 h 26
<i>dont heures supplémentaires</i>	<i>1 h 51</i>	<i>1 h 59</i>	<i>1 h 34</i>	<i>2 h 14</i>	<i>2 h 05</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>	<i>N/A</i>
Suivi individuel des élèves	1 h 12	0 h 39	1 h 11	0 h 52	1 h 31	0 h 56	1 h 11	0 h 57	0 h 43
<b>Autres heures de travail</b>	<b>21 h 10</b>	<b>22 h 13</b>	<b>22 h 48</b>	<b>16 h 15</b>	<b>18 h 31</b>	<b>18 h 33</b>	<b>22 h 10</b>	<b>17 h 25</b>	<b>12 h 29</b>
Activités pédagogiques	15 h 47	17 h 47	17 h 15	9 h 01	13 h 41	12 h 57	11 h 05	12 h 52	9 h 33
Préparation des cours	8 h 06	8 h 14	8 h 36	5 h 39	7 h 44	8 h 04	6 h 39	7 h 27	6 h 59
Correction des copies	5 h 48	7 h 26	6 h 40	1 h 49	4 h 11	3 h 36	3 h 22	4 h 09	1 h 43
Documentation, formation et recherches personnelles	1 h 52	2 h 07	1 h 58	1 h 33	1 h 46	1 h 17	1 h 03	1 h 16	0 h 51
<b>Activités avec la communauté éducative</b>	<b>2 h 43</b>	<b>1 h 54</b>	<b>2 h 52</b>	<b>3 h 48</b>	<b>2 h 16</b>	<b>2 h 26</b>	<b>3 h 09</b>	<b>2 h 16</b>	<b>1 h 59</b>
Travail avec d'autres enseignants	1 h 48	1 h 34	1 h 48	2 h 10	1 h 56	1 h 23	1 h 49	1 h 03	1 h 28
Rencontres et réunions avec les parents	0 h 55	0 h 20	1 h 04	1 h 37	0 h 20	1 h 03	1 h 20	1 h 13	0 h 32
<b>Autres tâches</b>	<b>2 h 40</b>	<b>2 h 32</b>	<b>2 h 41</b>	<b>3 h 27</b>	<b>2 h 35</b>	<b>3 h 10</b>	<b>7 h 42</b>	<b>2 h 16</b>	<b>0 h 56</b>
Heures de décharges	0 h 28	0 h 36	0 h 21	1 h 19	0 h 16	0 h 44	3 h 33	0 h 00	0 h 00
Autres tâches professionnelles	2 h 12	1 h 56	2 h 20	2 h 08	2 h 19	2 h 26	4 h 15	2 h 16	0 h 56
<b>Total heures travaillées</b>	<b>41 h 17</b>	<b>39 h 15</b>	<b>42 h 53</b>	<b>37 h 38</b>	<b>39 h 30</b>	<b>44 h 07</b>	<b>45 h 26</b>	<b>43 h 27</b>	<b>38 h 38</b>
<i>dont à domicile</i>	<i>12 h 36</i>	<i>13 h 54</i>	<i>14 h 02</i>	<i>6 h 43</i>	<i>10 h 04</i>	<i>9 h 30</i>	<i>7 h 06</i>	<i>9 h 12</i>	<i>7 h 29</i>

Source : MEN-DEPP d'après les données de l'enquête « Emploi du temps » de l'INSEE (2010)

- **Annualiser le temps de service des enseignants du second degré**

**L'annualisation du temps de service des enseignants du second degré est une idée récurrente** ; le rapport Pochard rappelle qu'elle figurait déjà dans le rapport de la Commission d'études sur la fonction enseignante dans le second degré présidée par Louis Joxe en 1972<sup>1</sup>. Elle n'est jamais advenue, du fait d'une forte opposition des syndicats qui « *craignent un alourdissement du temps de travail, l'année scolaire actuelle ne durant pas en fait trente-six semaines, ainsi qu'un rôle accru des chefs d'établissement dans l'organisation des temps de service* »<sup>2</sup>. **Elle ne semble utile que dans le second degré, le service des professeurs des écoles coïncidant parfaitement avec les heures dues aux élèves et étant déjà partiellement annualisé.**

**La définition hebdomadaire du service d'enseignement entraîne la perte d'un grand nombre d'heures de cours et une rigidité préjudiciable à un fonctionnement optimal des établissements et, in fine, à l'enseignement dispensé aux élèves.** Notre collègue Gérard Longuet pointait le fait que « *la définition d'un temps de travail sur une base hebdomadaire ne permet pas de prendre en compte les variations d'intensité qui peuvent être constatées au cours de l'année scolaire* »<sup>3</sup> ; alors que **les trente-six semaines d'enseignement prévues en théorie sont très largement amputées** par les examens en fin d'année, les absences non remplacées, les voyages scolaires, et, dans l'enseignement professionnel et en STS, les stages, le système actuel « *ne permet pas que ces heures de cours perdues soient compensées* »<sup>4</sup>.

**Définir clairement le volume d'enseignement dû aux élèves constitue le préalable indispensable à cette évolution.** Dans son avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018, notre collègue Jean-Claude Carle prônait la définition du « *nombre annuel d'heures dû aux élèves dans chaque discipline pour préparer le diplôme devant sanctionner leur cycle d'études* »<sup>5</sup>. Il citait le fait, relevé par l'IGAENR, que **ce que l'institution doit aux élèves n'est inscrit nulle part** (à l'exception notable des diplômes de l'enseignement professionnel) : si la durée théorique de l'année scolaire est de 36 semaines, « *la multiplication des horaires hebdomadaires des élèves par 36 n'a jamais été effectuée* »<sup>6</sup>. Or, « *l'annualisation du volume d'heures-élève permettrait d'organiser autrement le travail des élèves et de s'affranchir en tant que besoin du cadre hebdomadaire, facilitant l'échange de services entre enseignants et permettant l'organisation de journées ou de semaines dédiées à certaines matières* »<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Les heures supplémentaires dans le second degré : un enjeu budgétaire et de gestion des ressources humaines, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Projet de loi de finances pour 2018 : Enseignement scolaire, *op. cit.*

<sup>6</sup> IGAENR, Le remplacement des enseignants absents, rapport n° 2011-056, juin 2011.

<sup>7</sup> Projet de loi de finances pour 2018 : Enseignement scolaire, *op. cit.*

---

**C'est en réponse aux besoins des élèves et à ce que l'institution leur doit que serait ainsi défini le service d'enseignement.** Celui-ci pourrait être de 648 heures d'enseignement annuelles, voire même légèrement moins pour refléter les heures effectivement dispensées et dues, et auxquelles seraient adjointes les éventuelles heures supplémentaires.

**Vos rapporteurs soulignent qu'il ne s'agit pas de faire enseigner les professeurs davantage** – enseigner dix-huit à vingt heures par semaine à des collégiens ou des lycéens est fatigant et exigeant – **mais que la répartition de cet enseignement soit plus conforme à l'intérêt de l'institution et des élèves.** Elle serait également conforme à l'intérêt de certains professeurs, en permettant de **réduire les situations de services partagés** et de mettre en place des **modalités renouvelées d'exercice à temps partiel.**

**Au service d'enseignement ainsi défini pourrait être adjoint un second forfait annualisé relatif à la présence en établissement** pour l'exercice des missions liées au service d'enseignement, dont la reconnaissance par le décret du 20 août 2014 se traduirait par l'instauration d'un volume d'heures de présence en établissement<sup>1</sup>, à l'instar des créneaux libérés hebdomadaires mis en œuvre dans certains établissements : un créneau commun dans la semaine à tous les enseignants d'une même discipline, d'une même classe ou d'un même niveau<sup>2</sup>. Le forfait annualisé pourrait également comprendre un volume minimal consacré à la formation continue (cf. II.B.).

Il convient de rappeler à cet effet que **les professeurs du secondaire déclaraient en 2010 environ huit heures hebdomadaires en établissement pour des tâches autres que l'enseignement ou l'accompagnement des élèves.** Dès lors, il s'agit de reconnaître ces heures et d'assurer leur effectivité par l'ensemble des professeurs ; comme le relevait le rapport Pochard, *« si une « dynamique du collectif » est jugée indispensable (...), on ne peut compter sur la seule bonne volonté de certains enseignants pour la créer et la maintenir. Elle permettrait par exemple, plus que toute autre, de mieux organiser les prérentrées, du temps pouvant être alors consacré à la préparation des classes, à la connaissance des dossiers des élèves, à la rencontre avec les enseignants précédents, à la programmation des projets d'équipes, etc. »*<sup>3</sup>.

Vos rapporteurs n'ignorent pas la vive opposition de principe de la plupart des organisations syndicales ; à l'instar de ce qu'ont proposé la commission Thélot puis la Cour des comptes, **ce nouveau régime de service pourrait ne concerner dans un premier temps que les professeurs**

---

<sup>1</sup> Il serait explicitement fait référence aux 1 607 heures annuelles dues par les fonctionnaires, auxquelles l'ensemble des obligations de service serait significativement inférieur afin de prendre en compte le temps de travail personnel accompli à domicile.

<sup>2</sup> IGEN et IGAENR, Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat, rapport n° 2016-55, août 2016.

<sup>3</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

**débutants ou volontaires.** Il pourrait être assorti de bonifications indemnitaires substantielles, ce qui participerait d'une attractivité accrue de la profession en début de carrière.

⇒ **Recommandation : Annualiser le service des enseignants du second degré.**

### **3. Favoriser l'émergence d'un collectif de travail au sein des établissements, donner plus de liberté aux enseignants**

#### *a) Un métier marqué par un isolement professionnel*

Si les professeurs rencontrés se disent pour la grande majorité satisfaits de leur travail et décrivent la bonne entente qui règne avec leurs collègues, cela n'est pas contradictoire avec un **certain isolement**, en particulier devant des difficultés d'ordre professionnel, dans la gestion de leur classe ou la progression de certains élèves.

Il procède d'une **identité professionnelle fondée sur l'exclusivité de la relation du professeur à ses élèves**<sup>1</sup>, celui-ci étant le seul maître dans sa classe, revendiquant sa liberté pédagogique. En 2008, le Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant constatait que « *les enseignants sont au total plus attachés à leur classe et à leur discipline qu'à leur établissement. Cette tendance ne facilite pas la coordination pédagogique ni le travail d'équipe. Elle induit des formes d'isolement et de solitude face au traitement de la difficulté scolaire et, plus généralement, explique une insuffisante mise en commun des pratiques d'enseignement et des expériences* »<sup>2</sup>.

**Le sentiment d'être peu accompagné et seul devant la difficulté** est particulièrement fort pour les plus jeunes enseignants ; il est également partagé par des professeurs plus expérimentés, confrontés à des difficultés nouvelles, et pour lesquels il est parfois plus difficile encore de solliciter l'aide d'un collègue. Le rapport Pochard parle ainsi d'un « *isolement parfois douloureux – solitude du maître – et souvent regrettable du point de vue de l'efficacité – morcellement des savoirs, appréhension parcellaire des besoins des élèves* »<sup>3</sup>.

Le ressenti des enseignants est corroboré par les résultats de l'enquête TALIS menée en 2013 par l'OCDE auprès des enseignants de collège : **78 % déclarent ne jamais observer le travail de leurs collègues en classe**, bien davantage que la moyenne de l'enquête (45 %), **moins de 4 % ont un tuteur** (pour une moyenne de 13 %) <sup>4</sup>. Les chefs d'établissement sont également très peu nombreux à assister fréquemment à des cours (8 % en

<sup>1</sup> Décrite notamment par Jean-Pierre Obin, *Enseigner, un métier pour demain, op. cit.*

<sup>2</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> MEN-DEPP, TALIS 2013 – Enseignant en France : un métier solitaire ?, *op. cit.*

---

France, pour une moyenne de 49 %), si bien que pour une grande majorité d'enseignants (70 %), les seuls retours sur leur pratique proviennent de personnalités extérieures à l'établissement, en l'occurrence les inspecteurs<sup>1</sup>.

*b) L'établissement, lieu d'élaboration d'un projet commun, adapté aux besoins particuliers des élèves*

Dans son rapport sur l'organisation du système scolaire de 2011, notre collègue Jean-Claude Carle soutenait que l'établissement – l'école, le collège ou le lycée – devait être la « cellule de base du système éducatif », le lieu où « doit émerger un « collectif pédagogique » mobilisé autour d'objectifs partagés, issus d'une réflexion commune sur les besoins spécifiques des élèves »<sup>2</sup>. Dans ce cadre, **l'émergence et l'entretien d'une collégialité enseignante sont primordiales.**

Cette collégialité passe d'abord par une solidarité « active et concrète entre professeurs »<sup>3</sup> à l'échelle de l'établissement ; dans son rapport au ministre sur le métier d'enseignant de 2002, Jean-Pierre Obin soulignait que cette solidarité devait être une véritable politique à l'échelle de l'établissement, dont le point de départ naturel est l'accueil des nouveaux professeurs.

Vos rapporteurs attachent une importance toute particulière à la culture d'établissement, qui mêle sentiment d'appartenance, valeurs et ambition partagées. Cette identité d'établissement, qui inscrit l'établissement dans son environnement, « lorsqu'elle est vivante et positivement perçue », constitue de surcroît « un facteur de cohésion qui facilite la concertation et le travail en équipe »<sup>4</sup>.

La concertation entre enseignants et acteurs de l'établissement est au fondement de l'élaboration d'une réflexion et d'une action communes ; elle est un levier essentiel de l'efficacité éducative et pédagogique des établissements.

Loin des représentations stéréotypées, les inspections générales ont pu constater que « **chez les enseignants comme parmi les autres personnels de l'établissement, l'aspiration à travailler en équipe avec les collègues est très fortement répandue (...).** Il apparaît évident pour eux que le travail d'un enseignant ne peut être conduit sans confrontation des expériences et des pratiques au sein des équipes pédagogiques »<sup>5</sup> ; au quotidien, **la concertation rencontre cependant des freins**, comme « le manque de temps, l'incompatibilité des rares moments disponibles, les résistances à travailler avec certains collègues (...) parfois la configuration des locaux ou encore les différences existant dans les pratiques

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, rapport d'information n° 649 (2010-2011) de Jean-Claude Carle, fait au nom de la Mission commune d'information du Sénat sur le système scolaire, juin 2011.

<sup>3</sup> Jean-Pierre Obin, Enseigner, un métier pour demain, *op. cit.*

<sup>4</sup> IGEN et IGAENR, Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Idem.*

---

*propres à chaque discipline* »<sup>1</sup>. À cet effet, il importe que les professeurs soient mis dans les meilleures conditions possibles pour travailler et que l'architecture scolaire favorise la concertation (cf. I.C).

Vos rapporteurs constatent que le champ et la portée limités des décisions qui peuvent en être issues constituent également l'un des freins à la concertation : l'autonomie des établissements, et donc des personnels qui y exercent, demeure encore trop limitée.

*c) Donner davantage de liberté et de responsabilité aux professeurs au sein de leur établissement*

Une plus grande autonomie des établissements et une plus grande association des professeurs à leur fonctionnement sont les deux piliers d'un cadre d'exercice rénové du métier d'enseignant, dans lequel ce dernier serait pleinement « *cadre et concepteur* »<sup>2</sup>. Il s'agit bien de donner aux professeurs « *de nouvelles libertés* » dans leur établissement<sup>3</sup>.

- **Donner plus d'autonomie aux établissements et aux collectifs enseignants**

L'autonomie de l'établissement que préconisent vos rapporteurs n'est pas l'autonomie du seul chef d'établissement mais celle de l'équipe éducative qu'il dirige.

La définition des contenus d'enseignement et des objectifs demeurant nationale, **l'autonomie des établissements gagnerait à être renforcée dans trois domaines :**

- **l'organisation pédagogique** ; en la matière, des « *marges de liberté devraient permettre aux enseignants de faire des choix et de prendre des engagements de façon collective concernant les méthodes pédagogiques, les modes d'organisation des groupes d'élèves, le rythme et le contenu des évaluations* »<sup>4</sup>, que permettrait en particulier l'annualisation des heures-élèves et des obligations de service des enseignants (cf. *supra*) ; à cet égard, une des mesures positives de la réforme du collège a été la constitution d'une marge horaire dont l'emploi est délégué à l'établissement<sup>5</sup> ;

- **l'emploi des moyens donnés à l'établissement - dotation horaire** (qui serait globalisée, la distinction entre heures-postes et heures supplémentaires disparaîtrait) **et moyens financiers** ; la création des indemnités pour missions particulières (IMP)<sup>6</sup> y participe, ces budgets

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> Jean-Pierre Obin, *Enseigner, un métier pour demain, op. cit.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>5</sup> Arrêté du 19 mai 2015 relatif à l'organisation des enseignements dans les classes de collège et arrêté du 16 juin 2017 modifiant l'arrêté du 19 mai 2015 relatif à l'organisation des enseignements dans les classes de collège.

<sup>6</sup> Décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 précité.

---

pourraient être abondés et une plus grande souplesse laissée aux établissements pour décider de leur emploi ;

- **le fonctionnement interne de l'établissement** et de ses instances de concertation ; à cet égard, il conviendrait, comme le recommandent les inspections générales, d'« *accorder à chaque établissement la liberté de définir ses instances au-delà de celles institutionnelles du conseil d'administration, du conseil pédagogique et du conseil école-collège. De la même manière, la désignation de « référents » au sein de l'établissement ne devrait pas relever de préconisations nationales mais du libre choix de l'équipe de direction. Cette recommandation vaut particulièrement pour les réseaux d'éducation prioritaire où la multiplication des instances est trop gourmande en temps et en énergie* »<sup>1</sup>.

La déconcentration au niveau de l'établissement du recrutement des enseignants est pratiquée dans de nombreux pays européens, à l'instar de la Belgique, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni, qui « *ont mis en place une gestion plus décentralisée des enseignants pour permettre aux établissements de recruter en fonction de leurs besoins spécifiques* »<sup>2</sup>. L'OCDE indique que cette faculté « *peut permettre de réduire les pénuries d'enseignants dans les zones défavorisées* »<sup>3</sup>.

Vos rapporteurs n'ont pas jugé utile de retenir l'idée d'un recrutement direct des enseignants de l'établissement par le chef d'établissement. En revanche, ils jugent nécessaire que ce dernier puisse donner un avis conforme dans le cadre de l'affectation sur profil, dont vos rapporteurs souhaitent le développement, ainsi que par contrat de mission (cf. III.A). Pourraient être associés à cet avis des enseignants exerçant des responsabilités particulières dans le cadre des « chaires spécifiques », notamment ceux enseignant la même discipline (cf. *infra*).

⇒ **Recommandation : Accroître les marges d'autonomie des établissements en matière d'organisation pédagogique, d'emploi des moyens et de fonctionnement interne.**

Dans le premier degré, les écoles n'étant pas des établissements publics, elles sont dépourvues de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire dont disposent les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Le directeur d'école n'a pas de statut particulier : appartenant au corps des professeurs des écoles, il n'est pas le supérieur hiérarchique de ses pairs et n'est pas consulté pour leur évaluation, menée exclusivement par l'IEN. Il se borne à assurer la coordination nécessaire entre les professeurs des écoles et à animer l'équipe pédagogique.

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat, *op. cit.*

<sup>2</sup> Cour des comptes, *op. cit.*

<sup>3</sup> OCDE, Effective Teacher Policies : Insights from PISA, juin 2018.

Si une revalorisation des indemnités et des décharges des directeurs d'école a eu lieu en 2014 et s'est accompagnée d'un renforcement de la formation et de la publication d'un référentiel métier<sup>1</sup>, les directeurs d'école ne bénéficient toujours pas d'un statut particulier, malgré les nombreuses recommandations en ce sens.

S'ils n'ignorent pas les réticences de part et d'autre, vos rapporteurs ne peuvent que soutenir cette évolution nécessaire, alors que la fonction de directeur d'école continue de pâtir d'un réel déficit d'attractivité<sup>2</sup>. **Ils proposent a minima que le directeur d'école soit associé à l'évaluation des enseignants de son école** (cf. *infra*). Cette évolution devrait entraîner à son tour une réflexion sur l'organisation de l'école primaire, qui n'entre pas dans le champ du présent rapport mais qui constitue un sujet d'importance pour le système éducatif.

⇒ **Recommandation : Étudier la reconnaissance d'un statut du directeur d'école et l'associer à l'évaluation des professeurs de son école.**

• **Développer l'évaluation des écoles et des établissements**

L'évaluation est le corollaire d'une autonomie accrue des établissements. Pratique ancrée dans certains pays, à l'instar du Royaume-Uni, l'évaluation collective des équipes éducatives demeure encore embryonnaire en France.

Cette évaluation pourrait prendre deux formes :

- une **autoévaluation**, conduite par l'équipe éducative sur une **base annuelle** ;
- une **évaluation externe**, processus plus lourd mené par des inspecteurs et associant l'ensemble des partenaires de l'établissement (parents d'élèves, collectivités territoriales) **de manière périodique**, par exemple à l'échéance des contrats d'objectifs<sup>3</sup>.

Les résultats de ces évaluations pourraient être pris en compte dans l'évaluation individuelle des professeurs.

⇒ **Recommandation : Développer l'évaluation des écoles et des établissements.**

<sup>1</sup> Circulaire n° 2014-163 du 1<sup>er</sup> décembre 2014 relative au référentiel métier des directeurs d'école.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet Les conseils d'école : pour une relation de confiance dans un cadre renouvelé, rapport d'information n° 553 (2014-2015) de Marie-Annick Duchêne, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, juin 2015.

<sup>3</sup> Sur une évaluation externe, se reporter au Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

- **Mieux reconnaître les missions complémentaires exercées par les professeurs**

La révision des obligations réglementaires de service dans le second degré a reconnu l'exercice de missions complémentaires par certains professeurs, qui sont énumérées par le décret du 27 avril 2015<sup>1</sup>.

**Les missions complémentaires donnant lieu au versement de l'indemnité pour mission particulière (IMP)**

- coordonnateur de discipline, chargé en technologie de la gestion du laboratoire ;
- coordonnateur de cycle d'enseignement ;
- coordonnateur de niveau d'enseignement ;
- référent culture ;
- référent pour les ressources et usages pédagogiques numériques ;
- référent décrochage scolaire ;
- coordonnateur des activités physiques, sportives et artistiques ;
- tutorat des élèves dans les classes des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels.

Peuvent également donner lieu à l'attribution de l'IMP d'autres missions d'intérêt pédagogique ou éducatif définies par le chef d'établissement conformément aux orientations académiques et aux orientations du projet d'établissement.

*Source : décret n° 2015-475 du 27 avril 2015*

L'exercice de ces fonctions fait l'objet de l'attribution d'une IMP, selon des taux particuliers à chaque fonction et encadrés par le ministère. La réglementation permet également des allègements de service pour l'exercice de fonctions particulières. Ces fonctions ne confèrent pas de responsabilités particulières. Cependant, dans certains établissements, le conseil pédagogique se compose des coordonnateurs de discipline et des autres professeurs référents : il s'agit selon les inspections générales de la « *meilleure composition observée* »<sup>2</sup>.

Vos rapporteurs jugent qu'il serait utile et profitable aux professeurs d'aller plus loin dans la reconnaissance des responsabilités particulières pouvant être exercées au sein de l'établissement.

**La multiplication de fonctions intermédiaires permettrait d'associer davantage les professeurs au fonctionnement de l'établissement,** leur offrant ainsi une forme de mobilité fonctionnelle (cf. III.B). Elle étofferait l'équipe de direction, réduisant l'isolement des chefs d'établissement.

<sup>1</sup> Décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 précité.

<sup>2</sup> IGEN et IGAENR, Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat, *op. cit.*

---

Le Royaume-Uni offre un exemple intéressant : des professeurs y exercent des fonctions de responsable de discipline ou de faculté (*head of department*) et possèdent à cet effet de véritables prérogatives en matière d'animation, de définition, avec les autres professeurs de la discipline, des progressions pédagogiques et des modalités d'évaluation des élèves.

Dans l'enseignement privé sous contrat, les inspections générales soulignent les conséquences positives du « *choix fait de confier à des enseignants une fonction d'adjoint ou de référent au sein de l'équipe de direction [ , qui] contribue manifestement à faciliter la concertation aux deux niveaux, vertical (direction / enseignants) et horizontal (entre enseignants) »<sup>1</sup>. S'ils continuent à enseigner, en assurant au minimum un mi-temps, ils « sont référents d'un ou de plusieurs niveaux et animent le réseau des professeurs principaux. Membres à part entière de l'équipe de direction, ils peuvent également être professeurs principaux et établissent un lien permanent entre les enseignants et la direction »<sup>2</sup>.*

**Vos rapporteurs recommandent en conséquence de donner la possibilité de conférer un statut d'emploi à la fonction de coordonnateur de discipline<sup>3</sup> ainsi qu'à d'autres fonctions similaires, qui pourrait être reconnue comme « chaire spécifique » au sein de l'établissement. Le professeur nommé sur cet emploi à titre temporaire pourrait être déchargé d'une partie de son service d'enseignement pour exercer une fonction d'animation et de coordination auprès de ses pairs ; il pourrait se voir reconnaître la qualité d'adjoint du chef d'établissement.**

⇒ **Recommandation : Donner un statut d'emploi aux fonctions relevant de « chaires spécifiques » dans les établissements scolaires.**

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ou coordonnateur de plusieurs disciplines dans le cadre de disciplines à faible volume horaire et donc au nombre réduit d'enseignants.*

---

## B. DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À LA FORMATION CONTINUE

### 1. Affirmer une priorité forte à la formation continue

#### a) Clarifier les objectifs de la formation continue

« *Indispensable à l'exercice du métier d'enseignant* »<sup>1</sup>, la formation continue des professeurs constitue le levier principal d'amélioration de leurs pratiques professionnelles et, partant, des performances du système éducatif.

Si elle relève de la responsabilité individuelle de chaque professeur, cadre du système éducatif, elle est un devoir de l'institution envers ses agents. Elle est d'autant plus nécessaire que les enseignants français sont, parmi les enseignants de l'OCDE, ceux qui se sentent le moins bien préparés à exercer leur métier du point de vue pédagogique et des pratiques de classe<sup>2</sup>.

Pour autant, l'enquête TALIS de 2013 montre que les enseignants français sont moins nombreux à avoir recours à la formation continue (76 % avaient participé à une activité dans l'année précédant l'enquête contre 88 % dans l'OCDE) et, lorsque c'est le cas, pour des durées moindres<sup>3</sup>. De même, le bilan social du ministère pour l'année 2015-2016 présente une participation faible tant dans le premier degré (54,4 %, pour une durée moyenne de 3,4 jours par personne présente), où il s'agit pourtant d'une obligation statutaire, que dans le second (57 % pour 3,1 jours). La participation est marquée par un absentéisme remarquablement élevé, de l'ordre de 40 % dans le premier degré et de 35 % dans le second, sans qu'aucune conséquence n'en soit tirée.

Surtout, la finalité de la formation continue n'est pas clairement affirmée. En 2010, les inspections générales soulignaient que la politique de formation continue avait abandonné deux de ses objectifs originels - l'amélioration des compétences professionnelles et la promotion individuelle - au profit du seul accompagnement des réformes. Ce détournement s'expliquait par « *le maelström de réformes significatives touchant chaque strate de l'enseignement primaire et secondaire depuis le début de la décennie* »<sup>4</sup>. Huit ans plus tard, ce constat conserve toute sa pertinence<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, Évaluation de la politique publique sur la formation continue des professeurs du premier degré, juin 2017.

<sup>2</sup> DEPP, TALIS 2013 - La formation professionnelle des enseignants est moins développée en France que dans les autres pays, note d'information n° 22, juin 2014.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> IGEN et IGAENR, Évaluation de la politique de formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2009), octobre 2010.

<sup>5</sup> Il est conforté par les travaux d'évaluation qui ont suivi : IGEN et IGAENR, Actualisation du bilan de la formation continue des enseignants, février 2013, et IGEN et IGAENR, Évaluation de la politique publique sur la formation continue des professeurs du premier degré, op. cit.

---

d'autant que la réforme de la formation initiale et la création des ESPÉ, couplées à la poursuite du « *maelström* » de réformes, ont absorbé les énergies.

Dans le même ordre d'idée, la possibilité accordée par l'administration d'organiser des réunions d'information syndicales sur les dix-huit heures de formation continue dues par les professeurs des écoles, à raison de deux demi-journées dans l'année - soit le tiers du quota de formation - ne contribue pas à définir clairement ce que l'employeur attend réellement de la formation continue.

**Vos rapporteurs préconisent de donner une impulsion forte à la formation continue et d'en expliciter les objectifs** : participer à la professionnalisation des professeurs et à l'amélioration de leurs pratiques, accompagner les évolutions de l'institution et participer au développement personnel et à la promotion individuelle des professeurs.

*b) La formation continue, « parent pauvre » du ministère*

Si le coût global de la politique de formation continue, intégrant la rémunération des formateurs, des stagiaires et des moyens de remplacement mis à disposition, dépasse le milliard d'euros (1,07 milliard d'euros en 2012)<sup>1</sup>, **les crédits de formation disponibles dans chaque académie sont très limités** : ils s'élevaient en 2017 à 18 millions d'euros dans le premier degré et à 36 millions dans le second degré<sup>2</sup>.

Consacrés essentiellement à l'organisation des actions et au remboursement des frais de déplacement, ces crédits font de surcroît l'objet d'une **sous-consommation chronique**. En effet, comme l'observait en 2015 la Cour des comptes, la prise en charge des frais liés à la formation continue est très variable selon les académies, certaines ne remboursant pas à hauteur des obligations réglementaires<sup>3</sup>. Justifiée par le coût de la dépense et la lourdeur administrative liée à ces opérations, eu égard à leur faible montant unitaire, **l'application sélective de la réglementation n'est pas acceptable et témoigne d'un manque de considération pour la formation continue et ceux qui y participent**.

## **2. Consacrer la place de la formation continue au cœur du métier d'enseignant**

*a) Une place insuffisante dans les obligations de service*

L'article L. 912-1-2 du code de l'éducation prévoit que « *chaque enseignant est encouragé à se former régulièrement* » et qu'à cette fin « *une offre de formation continue adaptée aux besoins des personnels d'enseignement est proposée, notamment par le biais des écoles supérieures du professorat et de l'éducation* ».

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Hors formation des directeurs d'école et crédits consacrés à l'éducation prioritaire.*

<sup>3</sup> *Cour des comptes, La formation continue des enseignants, référé, avril 2015.*

---

La proposition de la concertation pour la refondation de l'école de la République de « *rendre effective l'obligation de formation continue* » n'a pas eu de suite : **celle-ci n'est intégrée au temps de service que pour les seuls professeurs des écoles**, sous la forme de dix-huit heures annuelles, soit trois jours par an. Dans le second degré, **la formation continue ne figure toujours pas dans les obligations réglementaires de service des professeurs ; leur révision en 2014 constitue à cet égard une occasion manquée**<sup>1</sup>.

Pourtant, l'IGAENR considère qu'« *on peut estimer que le temps consacré à la formation s'inscrit dans le cadre de la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail et relève donc des missions liées à la mission d'enseignement* »<sup>2</sup>. Dans la réalité, cela est loin d'être le cas et les pratiques antérieures demeurent.

Vos rapporteurs considèrent que **la formation continue est à la fois un droit et un devoir des professeurs, elle doit être de ce fait inscrite explicitement parmi les obligations réglementaires de service.**

⇒ **Recommandation : Instaurer une obligation de formation effective de cinq journées par an pour les enseignants du premier comme du second degré.**

**Cette situation n'est pas sans incidence sur les difficultés que rencontre la formation continue, de ce fait tributaire des capacités de remplacement.**

**Il ne saurait y avoir de politique ambitieuse de formation continue si celle-ci doit avoir lieu sur le temps d'enseignement.** Le remplacement des professeurs participant aux stages de formation est une contrainte forte, qui doit être levée, sauf à admettre une rupture dans la continuité du service public de l'éducation.

Sur le fondement de l'article L. 912-1-2, qui prévoit, non sans ambiguïté, que « *lorsqu'elle correspond à un projet personnel concourant à l'amélioration des enseignements et approuvé par le recteur, la formation continue des enseignants s'accomplit en priorité en dehors des obligations de service d'enseignement et peut donner lieu à une indemnisation* », une circulaire de 2017 précise que « *la formation hors temps de service d'enseignement pourra être organisée sur les petites vacances scolaires sur la base du volontariat* » (et rémunérée)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

<sup>2</sup> IGAENR, Bilan de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré, septembre 2016.

<sup>3</sup> Circulaire n° 2017-050 du 15 mars 2017 relative à l'amélioration du dispositif de remplacement.

---

**Vos rapporteurs n'ignorent pas l'opposition d'un grand nombre d'enseignants et des syndicats à une telle mesure**, ce qui explique qu'elle demeure anecdotique. Cette opposition de principe est assez paradoxale, au vu du succès de certains événements ayant lieu pendant les vacances scolaires ou les week-ends, à l'instar des rendez-vous de l'histoire de Blois ou des « universités » organisées pendant les vacances scolaires par certains syndicats. Interrogés par vos rapporteurs, une majorité d'enseignants rencontrés se sont pourtant dits prêts à se former pendant une partie de leurs congés, à condition toutefois que la formation corresponde à leurs besoins et soit de qualité.

⇒ **Recommandation : Privilégier l'organisation de la formation continue en dehors du temps d'enseignement, en contrepartie d'une indemnisation spécifique.**

*b) Une incidence limitée sur le déroulement de carrière et l'affectation*

**La participation du professeur à la formation continue constitue l'un des éléments d'appréciation de sa valeur professionnelle**, la nouvelle grille d'évaluation comportant l'item « *s'engager dans une démarche individuelle et collective de développement professionnel* »<sup>1</sup>. Le suivi statistique des formations suivies doit être amélioré. L'entretien d'évaluation introduit dans le cadre du PPCR devrait permettre de déterminer les besoins individuels de formation. En cas de difficulté professionnelle, il conviendrait de donner les moyens de prescrire une formation adaptée.

La valorisation de la formation continue passe également par la certification, qui peut prendre la forme de certifications professionnelles internes à l'institution ou de la validation d'unités de valeur universitaires (modules, crédits ECTS).

**Les conséquences sur le déroulement de carrière de l'implication dans la formation continue demeurent très limitées** ; la Cour des comptes note que « *de fait, la prise en compte de la formation continue dans le parcours de carrière des enseignants, hormis lorsqu'ils accèdent à des fonctions d'encadrement, est quasiment inexistante* »<sup>2</sup>.

Si certaines formations qualifiantes, à l'instar des certifications d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles maître formateur (CAFIPMF) ou de formateur académique (CAFFA), permettent d'exercer des responsabilités particulières, **l'essentiel des formations**

---

<sup>1</sup> Ministère de l'éducation nationale, Guide du rendez-vous de carrière des personnels enseignants, d'éducation et psychologues de l'éducation nationale, septembre 2017.

<sup>2</sup> Cour des comptes, La formation continue des enseignants, référé, janvier 2015.

---

**réalisées dans une optique de développement personnel et professionnel n'est pas prise en compte dans le déroulement de carrière ou l'affectation.**

À la différence des autres corps de l'éducation nationale, le fait que le pilotage de la formation continue des professeurs relève de la DGESCO et non de la DGRH est révélateur d'une logique déportée de la gestion des ressources humaines.

⇒ **Recommandation : Améliorer le suivi de la participation à la formation continue et la prendre en compte dans l'affectation et le déroulement de carrière des enseignants.**

### **3. Répondre aux besoins du terrain**

*a) Une offre et des modalités de formation qui ne répondent pas aux attentes des enseignants*

**La déception est le sentiment dominant des enseignants interrogés sur leur perception de la formation continue.** Celle-ci tient à plusieurs raisons :

- un écart important entre l'offre de formation, sa nature et son contenu, et leurs attentes, déjà mis en évidence en 2010 à l'occasion de l'évaluation de la politique de formation continue<sup>1</sup> ;
- une qualité des formations perçue comme décevante ;
- l'absence de valorisation dans leur carrière (cf. *supra*) ;
- les difficultés liées à la prise en charge des frais engagés (cf. *supra*).

Ce constat est corroboré par l'enquête TALIS de 2013, qui rapporte que parmi les enseignants de collège, 43 % indiquent qu'ils ne prennent pas part à la formation continue parce qu'il n'y a pas d'offre intéressante. Dans le premier degré, **73 % des professeurs des écoles sondés par les inspections générales indiquent n'être pas satisfaits du point de vue de l'amélioration de leurs compétences professionnelles**<sup>2</sup>. Les inspecteurs généraux en concluent que « *l'adaptation de la formation aux besoins des bénéficiaires est le parent pauvre du dispositif. Majoritairement utilisée comme outil de pilotage des réformes ou comme réponse à des priorités nationales, la formation n'est pas perçue par le professeur comme construite pour lui* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, Évaluation de la politique de formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2009), *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Évaluation de la politique de formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2009), *op. cit.*

---

**Il est donc urgent d'inverser le modèle, en sortant d'une logique de l'offre pour répondre à la demande et aux besoins du terrain.** À défaut, l'offre de formation continuera de courir le risque de l'inadéquation et de la désaffection de son public.

Cela ne signifie pas que l'institution n'ait pas son mot à dire sur le contenu de formation : il s'agit de **trouver un équilibre** « *entre exigences de l'institution et souhaits de l'enseignant, en tenant compte des besoins réciproques de l'employeur et des employés non seulement à court terme mais aussi à long terme* »<sup>1</sup>. La formation continue ne saurait se résumer, comme elle l'a fait dans le passé, à l'accompagnement des réformes.

En la matière, **il convient de faire confiance aux professeurs**, tant les attentes qu'ils expriment correspondent aux besoins de l'institution :

- d'une part, **actualiser et renforcer les connaissances disciplinaires**, en proposant des **misés au point scientifiques de haut niveau**, dans lesquelles **l'université est un acteur indispensable**, et en confortant la polyvalence des professeurs des écoles ;

- de l'autre, **améliorer leur pratiques pédagogiques et les adapter aux nouveaux publics et enjeux ; l'institution doit en être l'acteur principal.**

Passer d'une logique descendante (*top-down*) à une logique ascendante (*bottom-up*) nécessite **de formaliser le recueil des besoins de formations au niveau local**<sup>2</sup>, à l'échelle du bassin de formation voire de l'établissement ou, dans le premier degré, de la circonscription.

⇒ **Recommandation : Formaliser et systématiser le recueil des besoins de formation au niveau local.**

S'agissant des modalités de formation, vos rapporteurs ont pu constater une forte appétence pour les séquences d'analyse des pratiques et de partage d'expériences entre pairs. *A contrario*, **les formations perçues comme « descendantes »** ou « *déconnectées de la réalité des classes* » **font l'objet d'un rejet unanime des professeurs interrogés, de même que les formations à distance** proposées sur la plateforme M@gistère. Sans écarter le recours aux formations en ligne, ce constat conduit plutôt à privilégier des formations hybrides, mêlant séquences à distance et en présentiel.

Partant du recueil des besoins au niveau local, **les formations de proximité constituent la réponse la plus adaptée.** Outre une réduction des coûts liés aux frais de déplacement, elles favorisent surtout la mobilisation de l'équipe éducative dans une dynamique d'établissement ou de bassin.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Comparable à ce qui est effectué au sein de l'enseignement catholique, démarche présentée dans sa « Charte de la formation », accessible à ce [lien](#).*

⇒ **Recommandation : Privilégier des formations collectives de proximité, à l'échelle du bassin de formation ou de l'établissement.**

b) *Répondre à l'enjeu d'une montée en gamme de la formation continue*

Une politique ambitieuse de formation continue ne peut faire l'économie d'une réflexion sur sa dimension qualitative, qui est une condition fondamentale de son attractivité et de sa pertinence.

La montée en gamme de la formation continue passe par **l'extension du vivier de professeurs formateurs, leur professionnalisation et une meilleure reconnaissance de leur fonction**. Les inspections générales proposaient, en 2013, une politique visant à « *améliorer leur situation* », qui impliquait notamment de « *reconnaître leur implication en termes de carrière* » et de « *créer la possibilité administrative de services partagés entre la fonction d'enseignement stricto sensu et une implication, en qualité de formateur, dans la formation continue (services partagés, détachements à temps partiels)* », ainsi qu'une reconnaissance financière.

⇒ **Recommandation : Étendre et professionnaliser les viviers de formateurs ; renforcer la reconnaissance de ces fonctions et leur place dans l'institution.**

L'implication des ESPÉ dans la formation continue, pourtant prévue par l'article L. 912-1-2 du code de l'éducation, est quant à elle quasiment inexistante. Outre les questions de moyens, les inspections générales pointent en particulier les divergences d'attentes entre les autorités académiques et les représentants des ESPÉ, « *le modèle opérateur/employeur [étant] peu mobilisateur pour les ESPÉ et les universités* »<sup>1</sup>. Se pose également la question de la compétence des enseignants des ESPÉ pour intervenir dans ce domaine. En outre, la place de la recherche demeure marginale « *en raison notamment de la faible propension des chercheurs à articuler les apports scientifiques aux enjeux professionnels des enseignants du premier degré* »<sup>2</sup>.

Le contact avec la recherche et l'avancée des connaissances demeure toutefois incontournable, tant pour répondre à l'objectif d'actualisation des savoirs disciplinaires que pour en tirer profit dans le geste professionnel. Au-delà des seules universités, la dimension partenariale doit concerner d'autres instances : fondations, entreprises, établissements publics ou

<sup>1</sup> IGEN et IGAENR, Évaluation de la politique publique sur la formation continue des professeurs du premier degré, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

instances *ad hoc*, à l'instar des instituts Carnot pour l'éducation, créés en 2016 et qui répondent à une logique d'accompagnement par des chercheurs de projets de terrain.

Face à ces constats, vos rapporteurs ne préconisent pas, à court-terme, de faire investir par les ESPÉ le champ de la formation continue. Ils estiment nécessaire que celles-ci se concentrent sur leur mission de formation initiale, dans lequel doivent advenir des évolutions substantielles (cf. I.B). À terme, des ESPÉ rénovées pourront se voir confier la maîtrise d'œuvre de tout ou partie de la formation continue académique.

### C. LA CONDITION ENSEIGNANTE, UN ÉLÉMENT CENTRAL DE L'ATTRACTIVITÉ

#### 1. La rémunération enseignante, premier enjeu d'attractivité du métier

Comme on l'a vu précédemment (cf. I.A.), la question du niveau de rémunération est l'un des enjeux de l'attractivité du métier d'enseignant. Il explique des difficultés d'attractivité d'ordre général et des difficultés renforcées dans certaines disciplines (mathématiques, anglais) dans lesquelles les salaires moyens d'embauche au niveau master sont nettement supérieurs au traitement d'un professeur débutant.

- **Un niveau de rémunération qui reste faible ...**

Si on les compare à leurs homologues des autres pays de l'OCDE, les enseignants français sont en moyenne moins bien payés **en début et milieu de carrière** et ne rejoignent la moyenne observée dans l'OCDE qu'en toute fin de carrière. Le CNET souligne ainsi que, « *s'agissant du salaire horaire, la France fait partie des « mauvais élèves » aux côtés de la Pologne, de la Hongrie ou de l'Estonie* ».

Si on les compare aux autres actifs en France, « *sur la dernière décennie, un professeur des écoles gagnait en moyenne presque 600 euros nets mensuels de moins que les autres salariés diplômés du supérieur* » et, en fin de carrière, les enseignants gagnent presque 1 000 euros nets mensuels de moins que les non-enseignants<sup>1</sup>. En moyenne, le salaire moyen des enseignants est environ **15 % plus faible** que le salaire des autres actifs diplômés du supérieur. Cette situation n'est toutefois pas propre à la France : dans la plupart des pays de l'OCDE les salaires proposés aux enseignants sont en effet plus faibles que ceux qu'ils pourraient espérer en occupant un autre emploi à niveau de diplôme égal<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CNET, *op. cit.*

<sup>2</sup> Le rapport du CNET estime cet écart à 40 % aux États-Unis, *op. cit.*

Et si l'on affine la comparaison, « les agrégés et les certifiés ont des rémunérations nettes (incluant primes et heures supplémentaires) plus faibles que les cadres de catégorie A non enseignants de la fonction publique d'État »<sup>1</sup>.

### Rémunération nette mensuelle au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (en euros)

	Minimum	Maximum
Professeur des écoles	1 810	3 206
Professeur certifié	1 942	3 351
Professeur agrégé	2 224	4 096

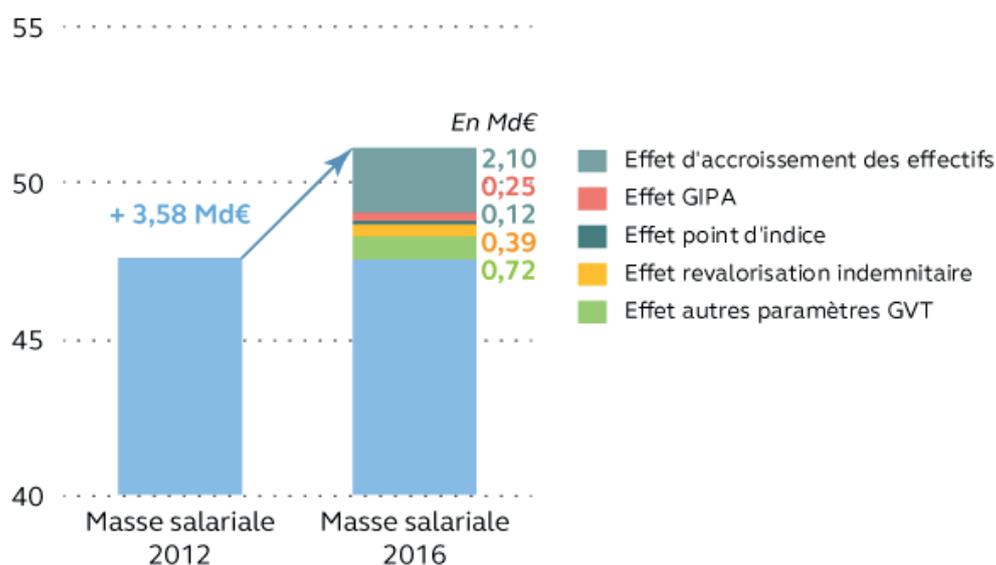
NB : avec indemnités et heures supplémentaires

Source : réponse du ministère au questionnaire de vos rapporteurs

- ... malgré des améliorations récentes

Entre 2000 et 2015, le salaire des enseignants titulaires a diminué en valeur réelle de 10 %<sup>2</sup>. Des efforts non négligeables ont cependant été réalisés dans les dernières années comme le montre l'évolution de la masse salariale des enseignants entre 2012 et 2016.

### Évolution de la masse salariale des enseignants du secteur public 2012-2016



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère de l'éducation nationale

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Réponse du ministère au questionnaire de vos rapporteurs.

---

**Plusieurs mesures ont eu un impact sur la rémunération individuelle des enseignants :**

- l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), créée en 2013 pour les enseignants du premier degré<sup>1</sup>, a été portée de 400 euros annuels à 1 200 euros annuels en 2016 ;

- l'indemnité pour mission particulière (IMP) a été créée pour les enseignants du second degré en 2015 ;

- le régime indemnitaire de **l'éducation prioritaire** a été amélioré : 1 734 euros pour les REP et 2 312 euros pour les REP+ ;

- le **point d'indice** a été revalorisé en juillet 2016 puis en février 2017.

Mais c'est surtout l'application d'un nouveau **protocole dit PPCR** dans l'ensemble de la fonction publique qui devrait se traduire par une revalorisation conséquente de la rémunération des enseignants sur l'ensemble de la carrière : cet impact a été chiffré par le ministère de l'éducation nationale à **23 000 euros supplémentaires par enseignant**<sup>2</sup>.

Le PPCR apporte, à compter de la rentrée 2017 et jusqu'en 2021, des améliorations en termes de rémunération à chacune des étapes de la carrière, mais avec toutefois des effets plus significatifs sur la fin de carrière :

- **tous les échelons de la carrière enseignante sont revalorisés progressivement jusqu'en 2021**, ce qui entraîne une augmentation de la rémunération de base de l'ensemble des agents ; en particulier les stagiaires entrent dans la carrière avec un salaire progressivement revalorisé ; à terme, durant leur année de stage ils percevront une rémunération de base (traitement brut) annuelle augmentée de plus de 1 400 euros ;

- les perspectives de carrière des personnels enseignants sont complétées par une **classe exceptionnelle**, nouveau grade de promotion créé depuis septembre 2017 ;

- le rééquilibrage progressif au profit de la rémunération indiciaire (par transformation d'une partie des primes en points d'indice) et la revalorisation de la rémunération de base de milieu et de fin de carrière permettront aux personnels enseignants de bénéficier d'une **pension de retraite plus favorable** à l'issue de leur carrière.

Ainsi que le soulignait notre collègue Gérard Longuet dans son rapport de 2016 sur les heures supplémentaires dans le second degré, **l'effort porté par le PPCR « est plus particulièrement concentré sur la fin de carrière. Une telle mesure ne devrait par conséquent pas se traduire par une amélioration significative de l'attractivité du métier d'enseignant, en particulier pour les**

---

<sup>1</sup> Les enseignants du second degré bénéficient quant à eux de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) d'un montant annuel de 1 200 euros.

<sup>2</sup> À partir de 2021, pour un enseignant certifié, qui déroulera une carrière complète en classe normale et hors-classe.

personnes envisageant une réorientation en deuxième partie de carrière et qui n'auront donc pas la possibilité de dérouler une carrière complète »<sup>1</sup>. Vos rapporteurs soulignent donc l'importance de mieux prendre en compte les services accomplis par les professeurs ayant une expérience professionnelle antérieure (cf. *supra*).

**Impact de la mise en œuvre du protocole PPCR  
sur la rémunération d'un enseignant certifié (en euros)**  
(professeur principal en 4<sup>e</sup> pendant quinze ans puis coordonnateur de discipline)

	Début de carrière	Un an de carrière	10 ans de carrière	20 ans de carrière	25 ans de carrière	30 ans de carrière	Fin de carrière
<b>2016</b>	21 116	25 203	30 745	36 302	43 433	45 989	48 323
<b>2020</b>	22 148	25 623	32 266	37 776	44 810	51 276	59 261
<b>Écart</b>	1 032	420	1 521	1 474	1 377	5 287	10 938

*Source : commission des finances du Sénat, à partir des chiffres MEN<sup>2</sup>*

- **Des avancées à poursuivre pour les débuts de carrière**

Budgétairement délicat, le sujet de la rémunération des enseignants pourrait néanmoins évoluer au cours des prochaines années selon deux axes<sup>3</sup>.

Tout d'abord, dans un objectif d'amélioration de **l'attractivité générale** du métier, tout particulièrement pour les « deuxièmes carrières » il est indispensable de continuer à mettre l'accent sur la **revalorisation des grilles de début de carrière**.

⇒ **Recommandation : Faire porter les futurs efforts de revalorisation des rémunérations sur le début de la carrière.**

Par ailleurs, dans un objectif d'amélioration de **l'attractivité de certains postes**, particulièrement dans les académies déficitaires sur les postes en REP et REP+, sans oublier les postes dans le rural profond qui connaissent également des difficultés d'attractivité, vos rapporteurs sont tout particulièrement favorables à ce que **les différences d'attractivité entre les postes soient compensées via le système indemnitaire**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Réponse du ministère au questionnaire de vos rapporteurs.

<sup>2</sup> Les heures supplémentaires dans le second degré : un enjeu budgétaire et de gestion des ressources humaines, rapport d'information n° 194 (2016-2017) de Gérard Longuet, *op. cit.*

<sup>3</sup> On rappellera que pour augmenter la rémunération de tous les enseignants de cinq euros nets il faut prévoir plus d'un milliard d'euros au niveau du budget du ministère.

<sup>4</sup> En Angleterre par exemple le néo-titulaire perçoit une prime proportionnelle à la pénurie observée dans sa discipline et pouvant aller jusqu'à 4 000 livres sterling. Dans son rapport précité d'octobre 2017 la Cour des comptes préconise quant à elle de « poursuivre la mise en place de mesures

Afin d'assurer une gestion fine et adaptée aux réalités territoriales, cette possibilité de valorisation indemnitaires pourrait être confiée aux recteurs d'académie sur la base d'enveloppes réparties entre académies et s'appuyant sur les « contrats de mission » préconisés par vos rapporteurs (cf. *infra*).

L'agenda social annoncé par le ministère qui prévoyait en 2018 de « revaloriser l'investissement des personnels dans les territoires » constituait probablement une opportunité pour faire avancer ce sujet.

C'est pourquoi vos rapporteurs proposent de **permettre au recteur de compenser par des primes modulées les différences d'attractivité entre les postes, non seulement en REP et REP+ mais aussi dans les zones rurales non attractives (cf. II.A.)**.

## **2. Transport et logement, des difficultés rencontrées principalement par les jeunes enseignants**

Le temps où l'instituteur était systématiquement et gratuitement logé au sein même de son école est bien lointain. Aujourd'hui, les enseignants et tout particulièrement les jeunes enseignants, sont confrontés à des difficultés de logement et/ou de transport.

L'éducation nationale doit aussi prendre en compte ces questions, car elles contribuent aussi, par les difficultés qu'elles induisent, soit à une désaffection pour le métier, soit à un certain mal-être enseignant qui n'est pas sans répercussions sur le bien-être de ses élèves.

C'est particulièrement nécessaire pour les affectations dans les zones dites « tendues »<sup>1</sup>, où des **primes d'installation** renforcées ou des **logements temporaires disponibles** dans les établissements pourraient constituer d'utiles aides à l'installation des jeunes enseignants. **Flécher des logements vers les enseignants dans les programmes de logements sociaux** pourrait également constituer une piste d'amélioration.

Ces préoccupations rejoignent les préconisations du médiateur de l'éducation nationale en 2015<sup>2</sup> et celles du CNESECO en 2016<sup>3</sup>. Ces sujets pourraient faire l'objet d'avancées lorsque la question du « renforcement de l'action sociale dans l'accompagnement des personnels » sera examinée dans le cadre de l'agenda social défini par le ministère.

---

réellement incitatives, notamment en matière indemnitaires et de carrière, afin de compenser les différences d'attractivité entre les postes », *op. cit.*

<sup>1</sup> Zones où l'offre de logement disponible n'est pas suffisante pour couvrir la demande.

<sup>2</sup> Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, Confiance et bienveillance, 2015.

<sup>3</sup> CNESECO, *op. cit.*

⇒ **Recommandation : Créer des dispositifs d'aide au logement et au transport.**

### 3. Donner aux enseignants de meilleures conditions de travail

Les conditions matérielles d'exercice du métier reposent aussi sur la mise à disposition de **véritables espaces de travail**. Sans imaginer à ce stade de les doter d'un bureau individuel, il serait souhaitable *a minima* que toutes les rénovations immobilières d'établissement engagées par les communes, départements et régions prennent en compte la nécessité de créer des espaces de travail dédiés aux enseignants, à la fois individuels (pour leur travail personnel) et collectifs (pour des réunions).

Le ministère de l'éducation nationale pourrait établir un cahier des charges ou un recueil de bonnes pratiques permettant de **conseiller les collectivités locales en matière d'immobilier scolaire**.

Comme le soulignait une interlocutrice de vos rapporteurs : « *les enseignants travaillent beaucoup mais cela ne se voit pas car cela se fait essentiellement à leur domicile faute d'espaces de travail adaptés* ». Les comparaisons internationales montrent en effet que les enseignants français passent autant de temps que leurs homologues étrangers devant leur classe, plus de temps à préparer les cours et corriger les devoirs chez eux et moins de temps dans l'établissement<sup>1</sup>.

La création de ces espaces serait également une marque de reconnaissance à leur égard et inciterait les enseignants à passer plus de temps hors classe dans l'établissement, à l'écoute de leurs élèves et des parents et dans l'interaction avec leurs collègues et le chef d'établissement. Le **travail en équipe, et notamment l'interdisciplinarité**, devraient s'en trouver renforcés.

⇒ **Recommandation : Prévoir dans chaque programme de construction ou de rénovation d'établissement scolaire des espaces de travail adaptés pour les enseignants.**

Il semble également anormal à vos rapporteurs que les enseignants travaillent aujourd'hui avec **leur matériel informatique personnel**, alors même qu'il constitue leur outil de travail premier. **Il revient à l'institution de fournir aux enseignants leur matériel de travail**. Cela pourrait prendre la

---

<sup>1</sup> Voir CNESECO, *op. cit.* Dans le premier degré, les professeurs des écoles travaillent en moyenne 44 heures par semaine dont 57 % devant les élèves ; dans le secondaire, les professeurs travaillent en moyenne 41 heures par semaine dont 49 % devant les élèves.

---

forme d'un équipement direct ou d'un crédit pour l'achat d'un équipement, du type « chèque équipement informatique ».

⇒ **Recommandation : Doter les professeurs de matériel informatique.**

#### **4. Bien-être au travail, une révolution à mener**

Le précédent rapport de notre commission sur le métier d'enseignant<sup>1</sup> avait mis un accent tout particulier sur le « malaise enseignant ». Le Livre vert de Marcel Pochard<sup>2</sup> rappelle que cette question est loin d'être une nouveauté : l'enquête sur l'enseignement secondaire de 1899 en parlait déjà ! Les termes de « crise » et de « malaise » sont récurrents dans l'histoire du monde enseignant.

Une enquête relative aux **conditions de travail** des personnels enseignants menée par la DARES en 2013 a permis de mettre en exergue les difficultés suivantes :

- les enseignants sont particulièrement exposés à **l'intensité au travail** : 90 % d'entre eux continuent à penser à leur travail même quand ils n'y sont pas ;

- ils sont confrontés à des **exigences émotionnelles fortes** : 51 % des enseignants des premier et second degrés déclarent devoir toujours ou souvent cacher leurs émotions ;

- 88 % des enseignants du premier degré et 85 % des enseignants du second degré déclarent être en contact avec des **personnes en situation de détresse** ;

- ils considèrent que **leur travail n'est ni reconnu, ni récompensé** : 56% des enseignants du premier degré et 37 % des enseignants du second degré considèrent qu'ils ne bénéficient pas du respect et de l'estime que mérite leur travail.

---

<sup>1</sup> *Brigitte Gonthier-Maurin, Le métier d'enseignant au cœur d'une ambition émancipatrice, op. cit.*

<sup>2</sup> *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, op. cit.*

Par ailleurs, les statistiques relatives à la santé et aux conditions de travail transmises par le ministère à la demande de vos rapporteurs font apparaître certaines situations assez spécifiques par corps, peut-être représentatives de situations de pénibilité différenciées. Le nombre de titulaires en congés longue maladie (CLM) ou longue durée (CLD)<sup>1</sup> représente ainsi :

- 1,55 % des PLP ;
- 1,15 % des professeurs certifiés ;
- 1,13 % des professeurs des écoles ;
- 0,76 % des professeurs d'EPS ;
- 0,61 % des professeurs agrégés.

Les études montrent que **les enseignants sont en moyenne plus exposés aux facteurs de risques psycho-sociaux (RPS)** que les cadres.

### Les enseignants face aux RPS

Les RPS sont des risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental.

Depuis 2015, chaque employeur de la fonction publique doit élaborer un plan d'évaluation et de prévention des RPS sur leur lieu de travail. Pour cela, la DARES a mis les données de l'enquête « Conditions de travail 2013 » à disposition de la DEPP pour établir un bilan statistique des facteurs de RPS chez les enseignants. Afin de déterminer s'il existe une spécificité enseignante d'exposition aux facteurs de RPS, leurs résultats sont comparés avec ceux des cadres et professions intermédiaires de la fonction publique et du privé (...).

**Il apparaît qu'en 2013 les enseignants étaient plus exposés aux facteurs de RPS que les cadres, avec une forte intensité de leur métier, des exigences émotionnelles plus importantes et un manque de soutien hiérarchique et entre collègues, notamment dans le premier degré. Ce constat rejoint l'idée qu'enseigner tend vers un métier solitaire.**

*Source : Éducation & formations n° 92 décembre 2016*

Cette plus grande exposition aux risques de RPS s'explique d'abord par les **difficultés propres au métier** : hétérogénéité des classes, prégnance des questions de discipline<sup>2</sup>, relations aux parents, exigences relatives à l'inclusion des élèves en situation de handicap, etc. (cf. II.A).

<sup>1</sup> Bien entendu, les CLD et les CLM ne relèvent pas exclusivement, loin s'en faut, de RPS ou de difficultés liées à l'exercice du métier, mais ils en constituent néanmoins un indicateur intéressant.

<sup>2</sup> Selon l'enquête TALIS de 2013, « en France, la durée moyenne réservée au maintien de la discipline est légèrement supérieure à celle de la moyenne des pays participants (16 % contre 13 %) au détriment du temps d'enseignement et d'apprentissage (76 % pour 79 %). (...) Le secteur public en éducation prioritaire se caractérise par un taux d'enseignement

Mais elle s'explique aussi par les **conditions d'exercice du métier** à commencer par le phénomène de **solitude dans la classe**, lié à l'indépendance et l'autonomie qui restent des valeurs professionnelles fortes du corps enseignant :

- le travail « face à la classe », seul et de manière parfaitement visible du collectif d'élèves, peut être déstabilisant,
- le travail en équipe, avec d'autres collègues enseignants, est encore trop peu développé,
- la hiérarchie (chef d'établissement et inspecteurs) n'est pas toujours dans une posture d'aide,
- la formation continue qui pourrait aussi apporter un soutien est très insuffisante (cf. II. B) ;
- et globalement, l'institution « éducation nationale » est perçue comme non-soutenante face aux difficultés rencontrées, voire parfois comme ayant contribué à les créer ou les aggraver par ses modes de gestion.

**Un résultat de l'enquête TALIS de 2013 : le métier d'enseignant en France s'exerce essentiellement de manière individuelle**

Si les enseignants de collège en France déclarent volontiers discuter des progrès faits par certains élèves avec leurs collègues ou échanger avec eux du matériel pédagogique, d'autres pratiques collaboratives, comme observer le travail d'autres enseignants et faire cours à plusieurs, sont encore rares en France, quel que soit le secteur d'enseignement (public en éducation prioritaire ou non, ou privé). Ainsi, **plus des trois quarts des enseignants en France (78 %) disent ne jamais observer le travail de leurs collègues en classe**, contre 45 % en moyenne TALIS. Participer en groupe à une action de formation professionnelle, utiliser des barèmes communs d'évaluation sont des pratiques un peu plus répandues, mais elles le sont moins en général que dans les autres pays, notamment en Pologne. Ces pratiques prennent également des formes très variées en Suède et aux Pays-Bas, tandis que l'observation d'autres enseignants au Royaume-Uni (Angleterre) est une pratique très diffusée.

D'ailleurs, la répartition du temps de travail fournie par les enseignants confirme, **pour la France, l'image d'un métier solitaire, dont l'exercice est essentiellement centré sur la classe** (enseignement, préparation des cours et correction des copies). À l'étranger, l'Espagne, l'Italie et la Finlande offrent des schémas relativement proches de celui-ci, alors que d'autres pays mettent l'accent sur les relations avec la communauté éducative (parents, collègues, vie de l'établissement ou activités extrascolaires) : le Royaume-Uni (Angleterre) et la Suède en sont des exemples européens.

*Source : note d'information n° 23 de juin 2014 de la DEPP*

plus faible (70 %), les tâches de maintien de la discipline prenant plus de temps (21 % du temps de classe) ».

---

Le Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur avait formulé plusieurs propositions dans son rapport de 2015 afin d'agir dans le domaine de la **prévention des RPS**, parmi lesquelles<sup>1</sup> :

- l'instauration d'un véritable pilotage dans l'administration centrale,
- la constitution d'un réseau de correspondants académiques,
- le recueil et la diffusion de bonnes pratiques,
- l'augmentation du nombre de médecins de prévention,
- la formation l'encadrement à la dynamique de groupe et à la résolution des conflits.

Un rapport d'inspection récent enjoignait aussi le ministère à « *faire de la santé physique et psychique des enseignants, en particulier dans leur entrée dans la carrière, un véritable enjeu de santé au travail* »<sup>2</sup>.

Le ministère conduit une **politique active de prévention des RPS** marquée notamment par :

- la diffusion, en juillet 2016, d'une circulaire aux recteurs d'académie, accompagnée d'outils méthodologiques (aide au diagnostic, *vademecum*, etc.) et encourage les académies à mettre en place des actions d'information pour les personnels et à concevoir des actions de formation ;
- l'organisation, depuis 2016, d'un séminaire annuel dédié à la prévention des RPS avec le concours de l'ANACT et de la MGEN.

Au niveau des académies de nombreuses actions sont également menées :

- accompagnement expérimental de six d'entre elles ;
- mise en place de procédures d'enquêtes ;
- mise en place de dispositifs de médiation destinés à résoudre les conflits interpersonnels ;
- formations de l'encadrement à la prévention des RPS ;
- information des personnels sur les dispositifs et les interlocuteurs chargés de prévenir et de prendre en charge la souffrance au travail.

Mais ces dispositifs sont fragilisés par **la faiblesse des services de médecine de prévention** : en 2016, l'éducation nationale comptait 83 médecins de prévention (65 ETP) pour plus de 1,1 million de personnels de l'éducation nationale (enseignants et non-enseignants), soit **1 ETP de médecin pour près de 17 000 personnels !**

⇒ **Recommandation : Engager un plan de conventionnement et de recrutement pour assurer un suivi médical des professeurs.**

---

<sup>1</sup> Confiance et bienveillance, *Rapport du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, 2015.*

<sup>2</sup> IGEN et IGAENR, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, op. cit.*

---

### III. RÉNOVER LA GESTION DES ENSEIGNANTS

#### A. FAIRE DE L'AFFECTATION DES ENSEIGNANTS UN OUTIL AU SERVICE DE L'ÉQUITÉ TERRITORIALE

##### 1. Le processus d'affectation ne joue plus son rôle

###### a) Un processus lourd et complexe, visant à concilier plusieurs objectifs

L'affectation des enseignants se fait dans le cadre d'une procédure nommée mouvement et poursuit deux objectifs principaux : **donner satisfaction au plus grand nombre de personnels** et **pourvoir la totalité** ou, à défaut, le plus grand nombre, **des postes vacants** en vue de la rentrée scolaire.

Organisé de manière distincte dans le premier et le second degrés, respectivement au niveau du département et aux niveaux national et académique, **le mouvement des enseignants est fondé sur les vœux exprimés par les professeurs, qui sont classés dans un ordre de choix déterminé par le barème.**

Ce dernier, qui vise à départager les candidatures, est **fondé essentiellement sur l'ancienneté, à laquelle s'ajoutent un grand nombre de majorations** attachées aux priorités légales et réglementaires : rapprochement de conjoints, handicap, enseignement en éducation prioritaire, intérêts matériels et moraux pour les fonctionnaires ultramarins, situation parentale, etc<sup>1</sup>.

En 2017, le mouvement interdépartemental dans le premier degré faisait l'objet de 16 740 demandes (soit 4,8 % des enseignants titulaires) ; dans le second degré, 28 706 professeurs participaient au mouvement interacadémique, dont 12 838 néo-titulaires « à titre obligatoire » et 15 868 enseignants à titre volontaire<sup>2</sup>.

Le mouvement dit « intra », interne aux départements et aux académies, concerne de l'ordre de 170 000 enseignants chaque année.

Il s'agit d'**opérations lourdes et complexes**, qui débutent au mois de novembre de l'année précédente pour ne s'achever qu'à la rentrée scolaire. Elles mobilisent une énergie considérable et **impliquent une association étroite des organisations syndicales** ; un responsable académique soulignait qu'il s'agit du « *bastion principal de la cogestion* » dans l'institution.

---

<sup>1</sup> Les notes de service organisant le mouvement ont été annulées pendant huit années consécutives par le Conseil d'État au motif que le barème avait un critère impératif et que certains critères entrant dans son calcul excédaient ceux prévus par la loi. Par conséquent, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires autorise l'administration à classer préalablement les demandes de mutation à l'aide d'un barème et à ajouter, à titre subsidiaire, des priorités supplémentaires à celles énumérées par la loi.

<sup>2</sup> MEN, Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs.

---

b) *Un système à bout de souffle*

• **L'intérêt du service est insuffisamment pris en compte et la dimension pédagogique ou de gestion des ressources humaines est absente.**

Le livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de 2008 soulignait la « *place marginale* » qu'occupe l'intérêt du service dans les **décisions d'affectation**, alors même que le statut général de la fonction publique en fait l'impératif premier en la matière<sup>1</sup>.

Elle réside fondamentalement dans le **principe général d'indifférenciation des postes et des compétences** qui gouverne le mouvement, à l'exception notable des postes dits spécifiques ou à profil (cf. *infra*).

**Une telle approche rend impossible une mise en œuvre qualitative**, fondée sur les besoins des établissements et des élèves, **ainsi que l'emploi de l'affectation comme outil de gestion des ressources humaines** : « *tel établissement aurait-il besoin pour dynamiser l'enseignement d'une discipline ou plus simplement pour mieux équilibrer la pyramide des âges, d'un professeur de tel profil ; tel autre établissement aurait-il besoin d'un enseignant plus disponible pour des fonctions de coordination ou plus à même de favoriser l'utilisation des TICE ; tel autre encore souhaiterait s'attacher un enseignant ayant l'expérience d'élèves présentant telles difficultés ; dans les faits, le système ne le permet pas ou marginalement* »<sup>2</sup>. Du point de vue des professeurs, un responsable académique s'interrogeait sur le fait que le système informatique « *permette à de demander son affectation dans deux établissements très différents, sans qu'aucune information sur ces derniers et leurs spécificités ne soit portée à sa connaissance* ».

À la différence de l'enseignement privé, **les responsables hiérarchiques directs** (chef d'établissement, IEN ou directeurs d'école) **ne donnent leur avis à aucune étape de la procédure**.

**Un système fondé sur l'ancienneté pénalise par définition les plus jeunes professeurs, affectés sur les postes dont leurs collègues plus expérimentés ne veulent pas ou qu'ils sont parvenus à quitter.**

Le rapport Pochard concluait ainsi que « *là où l'on a besoin de la ressource humaine la plus attentivement choisie au savoir-faire pédagogique éprouvé, pour répondre à des besoins particulièrement avérés, on envoie de façon purement impersonnelle les recrues les moins expérimentées* »<sup>3</sup>. À cet égard, Jean-Pierre Obin n'hésitait pas à qualifier cette situation d'« **entorse majeure au principe d'égalité devant le service public** [qui] compromet sans doute gravement les politiques de discrimination positives mises en œuvre depuis 1981 et a

---

<sup>1</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

---

*vraisemblablement pour conséquence une réelle perte d'efficacité pour notre système d'enseignement »<sup>1</sup>.*

En 2015-2016, 20 % des professeurs des écoles débutants ont été affectés en éducation prioritaire ; cette proportion s'élève à 14 % dans le second degré<sup>2</sup>. La part affectée dans des établissements de zone rurale isolée n'est pas connue mais, au dire des responsables académiques, est comparable. Enfin, les postes à services fractionnés comptent également parmi les plus difficiles : 32 % des néo-titulaires y étaient affectés en 2015-2016. Dans le second degré, les données sur les services partagés sont incomplètes ; 25 % des néo-titulaires étaient affectés sur des postes de titulaire sur zone de remplacement (TZR), 18 % d'entre eux étaient affectés en service partagé sur deux établissements.

Il en ressort qu'« *il existe une absence de cohérence entre les objectifs pédagogiques du système éducatif, des objectifs de gestion des affectations d'enseignants presque exclusivement centrés sur la réponse à des demandes individuelles et des procédures mise en œuvre qui peuvent aller à l'encontre des buts poursuivis* »<sup>3</sup>. Il en va ainsi de la stabilité des équipes enseignantes des établissements scolaires : si elle est un objectif affiché du mouvement, force est de constater que ce dernier alimente au contraire un *turnover* élevé dans les établissements les plus difficiles.

- **L'équité territoriale, un impensé**

Alors que, paradoxalement, l'égalité devant le service public constitue une des principales justifications du système actuel, **la fonction d'équité territoriale de l'affectation n'est pas remplie et n'est pas explicitement affirmée comme un objectif du système éducatif.**

Dans le second degré, **les académies les moins attractives - Créteil, Versailles et Amiens - accueillent une part disproportionnée** - la moitié environ - des jeunes enseignants, stagiaires et néo-titulaires ; dans l'académie d'Amiens, neuf arrivants sur dix sont des néo-titulaires, affectés le plus souvent contre leur gré.

Dans le premier degré, où le recrutement est académique, les concours témoignent d'écarts d'attractivité très importants : lors de la session 2017 du concours de recrutement des professeurs des écoles, il y avait 4,6 candidats présents par poste offert dans l'académie de Bordeaux et 4 dans les académies de Rennes et de Nantes contre 1,8 à Amiens, 1,3 à Versailles et 1,1 à Créteil. Dans ces deux dernières académies, près d'un millier de postes n'avaient pas été pourvus.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Obin, *Enseigner, un métier pour demain*, avril 2002.

<sup>2</sup> IGEN et IGAENR, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, rapport n° 2017-62, juillet 2017.*

<sup>3</sup> IGAENR, *Les mouvements intra-académiques et départementaux comme outils de GRH, rapport n° 2015-67, août 2015.*

L'affectation entre les départements, exclusivement en fonction du rang de classement des candidats, mène à ce que **les départements les moins attractifs concentrent les derniers admis** : à partir des chiffres de 2014-2015, notre collègue Jean-Claude Carle soulignait que « *dans l'académie de Versailles, l'Essonne et le Val-d'Oise (...) accueillent 531 candidats classés entre la 900<sup>e</sup> et la 1430<sup>e</sup> place* »<sup>1</sup>, ces deux départements « *comptabilisent à eux deux 81 % des renoncements enregistrés dans l'académie et la totalité des démissions* »<sup>2</sup>. Même les académies les plus attractives, à l'instar de l'académie de Bordeaux, connaissent des phénomènes analogues.

Un responsable académique soulignait qu'il devenait « *de plus en plus difficile, voire impossible de pourvoir les postes dans les territoires les moins attractifs* ». **Les zones rurales**, à plus forte raison lorsqu'elles sont isolées, sont « *fuies* » par les enseignants et il est particulièrement difficile d'y pourvoir les postes, au point que certains n'hésitent pas à parler de « *désertification enseignante* » dans ces territoires.

Face à cet état de fait, l'IGAENR souligne que « *l'administration comme les représentants des personnels se satisfont d'un mode d'affectation qu'ils considèrent comme globalement satisfaisant et équitable, l'équité étant uniquement abordée sous l'angle de la réponse donnée aux demandes individuelles fondée sur l'application d'un barème* »<sup>3</sup>.

⇒ **Recommandation : Intégrer explicitement l'équité territoriale parmi les objectifs du mouvement des enseignants.**

⇒ **Recommandation : Donner la faculté au recteur de définir dans son académie des territoires à besoins éducatifs particuliers, en faveur desquels il pourrait décider des mesures spécifiques (bonifications indemnitaires, profilage des postes, dispositif « contrat de mission »).**

#### • Un système source de frustration pour les professeurs

Les professeurs, et pas seulement les débutants, sont les premiers desservis par ce système et s'en plaignent. **Leur mobilité géographique s'en trouve en effet fortement contrainte** : le rapport Pochard décrivait très justement la mobilité des enseignants du second degré, « *qui se caractérise par un phénomène d'hypermobilité en début de carrière, suivi par une extrême*

<sup>1</sup> Projet de loi de finances pour 2017 : Enseignement scolaire, *op. cit.*

<sup>2</sup> IGAENR, Suivi permanent des académies - Synthèse des notes des correspondants académiques, rapport n° 2015-92, décembre 2015.

<sup>3</sup> IGAENR, Les mouvements intra-académiques et départementaux comme outils de GRH, *op. cit.*

*stabilité dès lors qu'après plusieurs affectations plus ou moins désirées, l'enseignant est parvenu, au fil des mutations, à rejoindre l'académie ou l'établissement de ses souhaits »<sup>1</sup>.*

**Il s'agit pour nombre d'enseignants**, après plusieurs années d'exercice dans les académies les moins attractives où ils ont été affectés à leurs débuts, et après avoir accumulé suffisamment de points, **de gagner les académies les plus attractives**. En 2012, plus de 65 % de la mobilité observée relevait d'enseignants ayant au plus dix ans d'ancienneté<sup>2</sup>. À l'occasion du mouvement interacadémique 2017, **plus de 51 % des demandes de mutation provenaient des académies de Versailles, de Créteil et d'Amiens**. *A contrario*, cinq académies – Bordeaux, Rennes, Paris, Toulouse et Montpellier – concentraient près de 60 % des demandes d'affectation en premier vœu ; en 2017, seuls 69 enseignants titulaires (0,4 %) ont demandé en premier vœu à rejoindre l'académie d'Amiens.

Le caractère aléatoire et peu lisible du mouvement, que certains qualifient de « *loterie* » ou de « *risque énorme* », **incite peu les enseignants plus chevronnés à demander leur mutation**. Cela est particulièrement vrai une fois qu'ils ont obtenu le poste désiré, **quand bien même**, après plusieurs années dans un même établissement, **ils seraient désireux de changement**.

Le premier degré, du fait du recrutement académique, est moins concerné. Toutefois, comme dans le secondaire, les académies les moins attractives font l'objet d'un grand nombre de demandes de sorties : un quart environ des professeurs des écoles de Seine-Saint-Denis demandent chaque année à quitter le département<sup>3</sup>. La régulation départementale limite la déperdition d'enseignants, ce qui se fait au détriment de la satisfaction des demandes individuelles (inférieure à 10 % en Seine-Saint-Denis)<sup>4</sup>. Le taux de satisfaction du mouvement dans le premier degré est ainsi particulièrement faible : en 2017, 24 % des candidats au mouvement ont vu leur demande satisfaite sur l'un des vœux formulés.

#### • Un système illisible, des règles contournées

Les professeurs entendus par vos rapporteurs ont souligné la **complexité** et le **caractère illisible** des règles du mouvement. Leur information à ce sujet provient avant tout des responsables syndicaux locaux, d'autant qu'au barème national pour le mouvement interacadémique et interdépartemental s'ajoutent des barèmes académiques et départementaux, qui s'en inspirent fortement mais divergent par certains aspects.

<sup>1</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>2</sup> MEN-DEPP, La mobilité géographique des enseignants du second degré public, *note d'information n° 18, septembre 2013*.

<sup>3</sup> IGAENR, Les mouvements intra-académiques et départementaux comme outils de GRH, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Idem.*

---

L'IGAENR souligne **la complexité liée à l'empilement de bonifications dans le calcul du barème** : « *l'ensemble ne peut être compris que par des spécialistes qu'organisations syndicales et services de gestion s'efforcent de former. Ainsi un outil censé garantir la transparence pour les personnels leur est en grande partie inaccessible* »<sup>1</sup>. La multiplication des bonifications, sans hiérarchie entre elles, désavantage non seulement les enseignants les plus jeunes mais également ceux ne relevant d'aucune situation particulière, pour lesquels la mobilité est rendue très difficile.

Certains responsables académiques et les membres des services administratifs chargés de l'affectation ont mis en avant « **la perte de sens** » **liée à l'organisation du mouvement, décrit comme « à bout de souffle »**. Le mouvement se caractérise également par **le développement des stratégies de contournement de ses règles**. Ont été cités comme exemple les faux PACS pour bénéficier de la bonification liée au rapprochement de conjoint ou des dossiers médicaux suspects : ainsi, 45 % environ des professeurs des écoles entrant dans le département des Pyrénées-Atlantiques auraient un dossier médical à l'appui de leur demande de mutation.

**Le processus d'affectation est miné par les refus, qui tendent à se multiplier** : ils prennent la forme de mise en disponibilité, de congés maladie de longue durée voire de démissions. Par exemple, l'académie d'Amiens perd avant la rentrée 15 % des néo-titulaires du second degré qui y sont affectés pour diverses raisons ; le phénomène n'épargne pas les académies les plus attractives : en 2017, l'académie de Bordeaux a vu à elle seule 47 démissions de professeurs des écoles liées à un refus d'affectation.

Enfin, **l'imprévisibilité du mouvement, et particulièrement de la première affectation, est un facteur non négligeable dans la perte d'attractivité du métier** (cf. I.A). La pénurie durable de titulaires dans certains territoires et certaines disciplines ont mené à la constitution d'un vivier de contractuels pérennes, souvent en contrat à durée indéterminée (CDI). Vos rapporteurs ont rencontré des professeurs contractuels qui, bien qu'appréciés de leurs pairs et de leur hiérarchie, n'envisageaient pas de se présenter aux concours afin de ne pas quitter leur ville ou leur département de résidence.

## 2. Les leviers d'une affectation individualisée et qualitative

**L'affectation des enseignants participe d'une gestion de masse et indifférenciée des professeurs. Il n'est que temps d'entrer dans une logique qualitative, visant non seulement à pourvoir tous les postes mais également à mettre, dans l'intérêt du service, la bonne personne au bon endroit.**

Sans méconnaître la complexité de la mise en œuvre d'une telle ambition, **le système dans sa forme actuelle mobilise déjà une énergie et**

---

<sup>1</sup> Idem.

---

**un temps considérables<sup>1</sup> et la redirection d'une part de cet effort vers une individualisation de l'affectation semble plus que souhaitable.**

Les propositions qui suivent peuvent apparaître anecdotiques ou parcellaires ; prises ensemble, **elles contribuent à dessiner les contours d'une autre carrière enseignante.**

*a) Développer le recrutement sur profil*

**Les postes spécifiques ou à profil constituent l'exception à la règle du traitement au barème.** Il s'agit d'affectations « *qui exigent une adéquation étroite entre le poste et le profil de la personne et qui contribuent à assurer une gestion plus qualitative en termes de parcours professionnel* »<sup>2</sup>. Combattu par les organisations syndicales, ce dispositif demeure toutefois relativement marginal : il concerne moins de 25 000 postes, soit moins de 3 % des postes d'enseignement.

Ces postes spécifiques relèvent de trois régimes distincts :

- certains postes spécifiques du second degré relèvent directement du ministère : 1 325 étaient proposés au mouvement 2017, pour un stock de 6 500 postes environ ; il s'agit essentiellement de postes à spécificités disciplinaires et en CPGE (591, soit 44,6 % de ces postes) ;

- les postes spécifiques académiques dans le second degré : au nombre de 10 782 en 2017, ouverts dans de nombreux champs, dont celui des disciplines non linguistiques (DNL) ;

- enfin, dans le premier degré, les postes à affectation spécifique relèvent des DASEN ; au nombre de 6 891 en 2015 (date de la dernière enquête), ils portent surtout sur des postes relevant du dispositif « plus de maîtres que de classes », de postes en éducation prioritaire, de postes de directeur d'école, de conseiller pédagogique ou d'enseignant spécialisé.

Si la multiplication des postes spécifiques en éducation prioritaire obéit à une logique d'adaptation des enseignants aux besoins spécifiques des élèves et des établissements, elle aboutit de manière paradoxale à ce que le profilage des postes se concentre sur les moins attractifs d'entre eux. Or, ce seul mode de recrutement, s'il est vécu avec satisfaction et intérêt par les enseignants candidats, ne suffit à lui seul à rendre des postes attractifs. L'IGAENR pointe ainsi le fait que « *les postes en éducation prioritaire situés dans des zones géographiques peu attractives ne génèrent peu, voire aucune candidature* »<sup>3</sup>, ce qui limite l'intérêt de la procédure.

---

<sup>1</sup> En 2013, la Cour des comptes estimait à 1600 heures de réunion le temps consacré par une dizaine de personnels administratifs et « plusieurs dizaines » de représentants syndicaux à la vérification du barème des enseignants du second degré dans la seule académie de Versailles.

<sup>2</sup> Note de service n° 2017-166 du 6 novembre 2017 relative à la mobilité des personnels enseignants du second degré, d'éducation et psychologues de l'éducation nationale : règles et procédures du mouvement national à gestion déconcentré – rentrée 2018.

<sup>3</sup> IGAENR, Les mouvements intra-académiques et départementaux comme outils de GRH, *op. cit.*

En outre, comme le relève la Cour des comptes, « *l'utilisation des postes à profil reste soumise à une logique d'ensemble restrictive* », leur développement entrepris modestement depuis 2011 est « *d'une ampleur insuffisante pour modifier les conditions de l'allocation des enseignants aux postes* »<sup>1</sup>. Il se heurte également aux **aléas de la position de l'institution** sur le sujet : l'IGAENR relève que les restrictions apportées par la note de service du 9 novembre 2016 organisant le mouvement en vue de la rentrée 2017, « *assortie(s) le cas échéant de fortes pressions syndicales, ont conduit certains départements à réduire considérablement le nombre de postes à recrutement spécifique (...)* »<sup>2</sup>. Pourtant, la Cour pointait à juste titre que « *dans un système contraint, marqué par l'indifférenciation des affectations par rapport aux besoins, ils constituent pourtant une solution certes partielle mais réelle d'adaptation* »<sup>3</sup>.

**Vos rapporteurs estiment que le temps est venu d'un changement d'échelle en matière d'offre de postes spécifiques, qui passe tant par l'augmentation de leur nombre que par l'assouplissement de leurs conditions de création.**

Vos rapporteurs font leur la recommandation émise par la Cour de faire des chefs d'établissements les principaux prescripteurs des postes à profil « *selon un cadre prédéfini et contrôlé par le rectorat, afin de forger des équipes pédagogiques adaptées aux besoins* »<sup>4</sup>. Le recteur pourrait ainsi définir, pour un établissement ou un bassin, des « besoins éducatifs particuliers » nécessitant des compétences et une volonté d'engagement spécifiques (cf. *supra*). Il s'agit de permettre de vérifier **l'adéquation entre le profil du candidat et les besoins de l'établissement**, ainsi que son adhésion au projet d'école ou d'établissement. Dans cette configuration, un avis déterminant serait émis sur la candidature par un jury composé du chef d'établissement et d'enseignants de l'établissement, dont le responsable de niveau et/ou de la discipline concernés (cf. II).

⇒ **Recommandation : Développer le recrutement sur profil et en revoir les modalités.**

*b) Redéployer les agrégés au lycée*

L'affectation de professeurs agrégés en collège constitue une anomalie du système éducatif français. Le décret du 4 juillet 1972 précise qu'ils « *assurent leur service dans les classes préparatoires aux grandes écoles, dans les classes de lycée, dans des établissements de formation et, exceptionnellement,*

<sup>1</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, *op. cit.*

<sup>2</sup> IGAENR, Synthèse des notes des correspondants académiques, *rapport n° 2017-30, mai 2017.*

<sup>3</sup> Cour des comptes, *op. cit.*

<sup>4</sup> *Idem.*

dans les classes de collège »<sup>1</sup>. Pourtant, 20 % des professeurs agrégés exercent en collège<sup>2</sup>.

Cette affectation ne semble ni juste ni raisonnable au regard des obligations de service allégées par rapport aux certifiés (15 heures hebdomadaires devant élèves contre 18) et de leur traitement plus avantageux. Elle est un mauvais emploi des agrégés, que leur plus-value disciplinaire destine naturellement au lycée, aux CPGE et à l'enseignement supérieur.

Si des bonifications ont été introduites afin de faciliter l'affectation des agrégés en lycée, celles-ci n'ont pas permis de résorber le nombre d'agrégés affectés en collège. L'IGAENR relève à cet effet que « *tel que fonctionne le mouvement, toutes les priorités, bonifications accordées n'auront aucun effet si une part significative des professeurs agrégés ne demande pas à exercer en lycée, soit parce qu'ils privilégient l'affectation géographique soit parce qu'ils y ont trouvé des motifs de satisfaction* »<sup>3</sup>.

Vos rapporteurs recommandent en conséquence la mise en œuvre d'un **plan d'affectation des agrégés en lycée**, effectuée de préférence à proximité de leurs lieux d'exercice, à l'instar de ce que prône la Cour des comptes<sup>4</sup>. **Pour les agrégés demeurant en collège**, soit parce que l'obligation de mobilité n'a pu être mise en œuvre ou parce que les horaires de leur discipline ne leur permettent pas d'effectuer leur service en lycée, **leurs obligations de service doivent être alignées sur celles des professeurs certifiés**.

⇒ **Recommandation : Engager un plan de redéploiement des agrégés au lycée ; pour ceux demeurant au collège, aligner leurs obligations de service sur les professeurs certifiés.**

*c) Individualiser la mobilité des enseignants dans une démarche contractuelle*

Un certain nombre d'enseignants chevronnés rencontrés par vos rapporteurs leur ont confié leur souhait de changement, après plusieurs années dans le même établissement de centre-ville, et être prêts à exercer dans un établissement plus difficile. Toutefois, la peur d'être soumis à la « *moulinette* » du mouvement et de ne pas pouvoir retrouver un poste parfois chèrement acquis constitue le principal frein à ce désir de changement.

<sup>1</sup> Décret n° 72-580 du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré.

<sup>2</sup> MEN-DEPP, RERS 2017, septembre 2017.

<sup>3</sup> IGAENR, Les mouvements intra-académiques et départementaux comme outils de GRH, *op. cit.*

<sup>4</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, *op. cit.*

---

Des responsables académiques ont émis la suggestion d'un mode d'affectation fondé sur une logique d'engagement réciproque : à un enseignant expérimenté acceptant d'exercer pendant une durée déterminée, par exemple de cinq ans, des fonctions déterminées dans un établissement appartenant à une liste fixée par le recteur, l'institution s'engagerait à lui permettre de retrouver son poste ou un poste comparable dans son établissement d'origine (ou, à défaut, dans un établissement comparable de la même ville). Cet engagement pourrait aussi être récompensé par des bonifications, accordées par le recteur, en matière indemnitaire ou d'avancement.

Vos rapporteurs estiment souhaitable que le ministère engage une réflexion sur la mise en œuvre de cette modalité d'affectation, qu'ils nomment « contrat de mission ».

⇒ **Recommandation : Expérimenter et, le cas échéant, développer l'affectation par « contrat de mission ».**

*d) Vers une mobilité obligatoire ?*

Une fois le poste désiré obtenu, la seconde moitié de carrière des professeurs est marquée par « l'extrême stabilité » évoquée par le rapport Pochard (cf. *supra*). De la bouche même de certains professeurs, celle-ci peut être dangereuse dans la mesure où elle peut conduire à ce que certains décrivent comme une « stagnation » ou une « ankylose ».

Faudrait-il, dès lors, mettre en œuvre une obligation de mobilité pour les enseignants ? Il pourrait être exigé, après une certaine durée d'exercice (par exemple, 10 à 12 ans) dans un même établissement et sauf mobilité fonctionnelle (responsable de discipline, direction d'école dans le premier degré), que les professeurs changent d'établissement au sein de la même ville ou du même bassin de formation.

⇒ **Recommandation : Introduire, au-delà de 10 ou 12 ans d'exercice dans un même établissement, une obligation de mobilité pour les professeurs.**

---

## B. PASSER D'UNE GESTION DE MASSE À UNE GESTION INDIVIDUALISÉE

### 1. Une gestion des ressources humaines au plus près des besoins

Les près de 750 000 enseignants des premier et second degrés publics constituent une richesse humaine considérable et pourtant « *mal valorisée* »<sup>1</sup>, dont la gestion et la qualité doivent être un des enjeux majeurs de la politique ministérielle.

Nombre d'enseignants rencontrés se sont plaints de cette gestion qu'ils n'hésitent pas à qualifier de « *déshumanisée* » et d'« *infantilisante* », donnant « *l'impression d'être des numéros* ». Les enseignants ayant eu une expérience professionnelle précédente dans le secteur privé ou dans d'autres composantes de la fonction publique ne masquent par leur étonnement et leur incompréhension. En 2008, le rapport Pochard constatait déjà que la gestion des ressources humaines constituait « *le point faible de l'institution, mais peut constituer un élément important de la reconnaissance réclamée par les enseignants* »<sup>2</sup>.

Les professeurs rencontrés ont, dans leur grande majorité, fait état de l'absence d'interlocuteurs de proximité s'agissant de la gestion de leur carrière.

Si une grande partie, mais non l'intégralité, des actes de gestion ont été déconcentrés aux services académiques et départementaux, cette déconcentration ne s'est pas traduite par une individualisation de la gestion des ressources humaines.

La gestion des enseignants demeure une gestion uniforme, de masse, où les dossiers sont triés en fonction de critères objectifs, supposés garantir une égalité formelle. Avec de faibles effectifs – le nombre de gestionnaires pour mille agents s'élevant à 6 contre 15 à 30 dans les autres ministères<sup>3</sup> –, les services déconcentrés ont peu de marges de manœuvre, leur action est corsetée par les instructions émises par l'administration centrale, ces dernières étant le résultat de négociations conduites au niveau national avec les organisations syndicales. Les processus de décision n'en sont pas moins longs et complexes, consommant une énergie considérable des services concernés.

Les rares actes individualisés, comme les entretiens individuels, le sont pour l'affectation à des postes spécifiques ou concernent les cas problématiques, à l'instar d'enseignants en grande difficulté ou de procédures de licenciement.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, rapport public thématique, octobre 2013.

<sup>2</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, op. cit.

<sup>3</sup> Projet de loi de finances pour 2018, Projet annuel de performances de la mission Enseignement scolaire.

---

**Une gestion plus individuelle des professeurs, outre qu'elle est un enjeu d'estime et de considération pour ces derniers, est incontournable pour ajuster leurs parcours professionnels aux besoins de l'institution et à leurs aspirations.**

Celle-ci devrait obéir à trois principes :

- **le rôle premier de chaque professeur, cadre du système éducatif, dans la gestion de sa carrière**, qui doit être accompagné en cela par l'institution ;

- **un accompagnement et un conseil individualisés, proposés au plus près des besoins, dont le premier échelon doit être, selon les territoires, l'établissement ou le bassin de formation**<sup>1</sup> – ce qui suppose d'armer les cadres, inspecteurs et chefs d'établissement et de les appuyer par des spécialistes en ressources humaines ;

- **la déconcentration de la totalité des actes de gestion encore conduits au niveau national**, à l'instar de la gestion collective des professeurs agrégés ou de la titularisation des professeurs stagiaires - l'administration centrale se consacrant « *exclusivement à ses tâches de conception, pilotage et régulation des politiques publiques* »<sup>2</sup>.

**Vos rapporteurs saluent l'engagement résolu du ministère dans le développement d'une GRH de proximité. Ils forment le vœu que celle-ci ne se traduise pas uniquement par un rapprochement physique de la gestion des ressources humaines mais bien par un changement profond de sa logique, au profit d'un accompagnement individuel.**

⇒ **Recommandation : Déconcentrer et individualiser la gestion des ressources humaines.**

---

<sup>1</sup> Une circulaire du 20 janvier 2001 prévoyait que « le bassin est le niveau où peut se construire une politique de ressources humaines de proximité. Sans se substituer au rôle propre de l'établissement, le bassin est un niveau d'élaboration de réponses nouvelles à des besoins peu ou mal couverts, notamment pour la détection et la prévention des difficultés professionnelles », sans jamais recevoir une réelle application.

<sup>2</sup> François Weil, Olivier Dugrip, Marie-Pierre Luigi et Alain Perritaz, La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, rapport n° 2018-029, mars 2018.

---

## 2. L'évaluation et l'avancement des enseignants : mieux récompenser le mérite

Outre ses conséquences sur leur rémunération (cf. *supra*), l'application du protocole PPCR dans l'éducation nationale s'est traduite par une évolution profonde des modalités d'évaluation et d'avancement des professeurs<sup>1</sup>.

Le système fondé sur la double notation, pédagogique et administrative, disparaît au profit d'une évaluation des compétences professionnelles, à l'occasion de rendez-vous de carrière ayant lieu respectivement après environ sept, treize et vingt ans de carrière. Cette évaluation est faite sur le fondement d'une grille comprenant onze items tirés du référentiel de compétences.

Ces rendez-vous prennent la forme d'une inspection en classe, d'un entretien avec l'inspecteur et, dans le second degré, d'un deuxième entretien avec le chef d'établissement. Ils donnent lieu à un compte rendu d'évaluation établi par les deux évaluateurs, après que ces derniers se sont concertés. Ce double regard est concrétisé par l'appréciation conjointe de trois des onze items de la grille d'évaluation.

Cette évolution semble être accueillie de manière très favorable par les enseignants comme par les évaluateurs, inspecteurs et chefs d'établissement. Sont particulièrement cités :

- le caractère moins formel et « *infantilisant* », particulièrement au regard du système précédent, dont l'ensemble des personnes interrogées convenait qu'il était dépourvu de sens ;

- le caractère responsabilisant du nouveau dispositif, où le professeur est un acteur de son évaluation, notamment en élaborant l'équivalent d'un bilan de parcours avant les entretiens ; les professeurs évalués ont ainsi mis en avant la « *considération* » ressentie à l'occasion de l'exercice ;

- la prise en compte de la dimension collective du métier.

S'il sollicite fortement les corps d'inspection, le dialogue que crée le nouveau système entre ces derniers et les chefs d'établissement est également salué. **Vos rapporteurs proposent à cet effet que, dans le premier degré, le directeur d'école soit associé à l'évaluation des professeurs de son école** (cf. *supra*).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-786 du 5 mai 2017 modifiant divers décrets portant statut particulier des personnels enseignants et d'éducation du ministère chargé de l'éducation nationale.

### **Les conséquences du protocole PPCR sur l'évaluation et l'avancement des professeurs**

À l'occasion de la mise en œuvre du protocole PPCR, la carrière des enseignants, des personnels d'éducation et des psychologues a été rénovée, et les modalités de leur évaluation ont été réformées.

De nouvelles modalités d'accompagnement, destinées à tous les enseignants tout au long de leur carrière, ont été introduites, et le système de notation a été abandonné au profit d'un nouveau dispositif d'évaluation des compétences professionnelles.

L'accompagnement, qui peut être collectif ou individuel, a pour objectif d'aider les personnels à la mise en place des programmes, à l'évaluation des acquis des élèves, et répond aux besoins exprimés par les enseignants, les chefs d'établissement ou par les inspections académiques.

L'évaluation quant à elle, se décline en trois rendez-vous de carrière, qui ont désormais lieu tous les sept ans, à des moments où il semble pertinent de se prononcer sur les rythmes d'avancement des agents (soit pour une bonification d'échelon, soit pour un avancement de grade).

En effet, depuis le PPCR, l'avancement d'échelon s'effectue selon une cadence unique. Néanmoins, il est prévu que les personnels enseignants, d'éducation et psychologues de l'éducation nationale, puissent bénéficier de deux accélérations, à l'occasion des deux premiers rendez-vous de carrière organisés aux 6<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> échelons de la classe normale.

Aussi, l'appréciation de la valeur professionnelle arrêtée par l'autorité compétente à l'issue de ce rendez-vous servira de base à l'attribution de bonifications d'ancienneté d'un an par rapport à la durée exigée statutairement pour accéder à l'échelon supérieur, dans la limite d'un contingent de 30 % des agents promouvables.

Enfin, l'avancement au grade de la hors classe est ouvert désormais aux personnels ayant atteint depuis deux ans le 9<sup>e</sup> échelon de la classe normale, à l'issue d'un troisième rendez-vous de carrière. À cette occasion, deux critères seront pris en compte pour l'avancement à la hors classe : l'appréciation de la valeur professionnelle et l'ancienneté dans la plage d'appel.

L'ancienneté est donc le critère permettant de déclencher l'organisation du rendez-vous de carrière. Toutefois, l'accélération ou l'avancement seront accordés au regard de la valeur professionnelle de l'enseignant.

*Source : MEN – réponse au questionnaire*

## Grille d'évaluation des enseignants

Niveau d'expertise	A consolider	Satisfaisant	Très satisfaisant	Excellent
Maîtriser les savoirs disciplinaires et leur didactique				
Utiliser un langage clair et adapté et intégrer dans son activité la maîtrise de la langue écrite et orale par les élèves				
Construire, mettre en œuvre et animer des situations d'enseignement et d'apprentissage prenant en compte la diversité des élèves				
Organiser et assurer un mode de fonctionnement du groupe favorisant l'apprentissage et la socialisation des élèves				
Évaluer les progrès et les acquisitions des élèves				
Coopérer au sein d'une équipe				
Contribuer à l'action de la communauté éducative et coopérer avec les parents d'élèves et les partenaires de l'école/l'établissement				
Installer et maintenir un climat propice aux apprentissages				
Agir en éducateur responsable et selon des principes éthiques				
Accompagner les élèves dans leur parcours de formation				
S'engager dans une démarche individuelle et collective de développement professionnel				

À compléter par l'inspecteur

À compléter par le chef d'établissement

À compléter par l'inspecteur et par le chef d'établissement

Source : arrêté du 8 février 2018<sup>1</sup>

Vos rapporteurs observent que **le premier rendez-vous de carrière intervient trop tard après la titularisation** : l'introduction d'un rendez-vous après la troisième année de titulaire (T3) marquerait la fin de la formation continuée (cf. I.C) ; il permettrait de faire un bilan des trois premières années d'exercice et, le cas échéant, d'établir les besoins de formation et d'accompagnement complémentaires.

<sup>1</sup> Arrêté du 8 février 2018 modifiant l'arrêté du 13 septembre 2017 relatif à la mise en œuvre du rendez-vous de carrière des personnels enseignants exerçant dans les établissements d'enseignement privés sous contrat.

---

La principale limite du nouveau système est **la rigidification de l'avancement** qu'il emporte. En effet, en réservant les conséquences de l'évaluation à l'obtention, par 30 % des promouvables, d'une bonification d'ancienneté d'un an à chacun des trois rendez-vous de carrière (cf. encadré), **il entérine un avancement globalement indifférencié dont le critère dominant demeurera l'ancienneté.**

Si elle répond aux revendications des organisations syndicales, **la décorrélation de l'évaluation et de l'avancement n'est pas dans l'intérêt de l'institution ni des professeurs eux-mêmes.**

Vos rapporteurs constatent en effet que **le bon fonctionnement quotidien du système éducatif tient à des trésors de dévouement déployés par de nombreux professeurs, d'autant plus admirables que l'institution ne se donne pas les moyens de les récompenser.**

Professeurs, inspecteurs et personnels de direction font eux-mêmes le constat que « *ce sont toujours les mêmes qui sont sollicités* » et mettent en garde contre le risque « *d'essoufflement des bonnes volontés* ». Le système éducatif ne saurait se contenter de ces bonnes volontés, sauf à admettre que, comme l'observe la Cour des comptes, « *la performance collective reste aléatoire* »<sup>1</sup>.

En outre, **les responsables académiques soulignent que la liste des fonctions ouvrant droit à l'accès à la classe exceptionnelle est très restrictive** et « *laisse de côté un grand nombre d'enseignants sur lesquels l'institution s'appuie souvent depuis de longues années* », à l'instar de ceux exerçant des fonctions de tuteur ou de chargé de mission ; **l'intérêt du service rendu à l'institution est insuffisamment pris en compte.**

Vos rapporteurs soutiennent une meilleure prise en compte du mérite et de l'investissement des enseignants dans leur avancement, qui pourrait prendre la forme :

- **d'une majoration des bonifications d'avancement susceptibles d'être accordées à l'occasion des rendez-vous de carrière ;**
- **de majorations supplémentaires accordées par le recteur, par exemple pour l'exercice de certaines fonctions ou dans le cadre des contrats de mission (cf. III.A) ;**
- **de l'augmentation importante du poids de l'appréciation de la valeur professionnelle dans l'accès à la hors-classe et à la classe exceptionnelle, où l'ancienneté joue encore un rôle prépondérant.**

<p>⇒ <b>Recommandation : Mieux prendre en compte le mérite dans l'avancement.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, *op. cit.*

### 3. Donner davantage de perspectives et de débouchés aux professeurs

#### a) Des perspectives d'évolution et de mobilité insuffisantes

En 2008, le Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant faisait le constat du « *peu de perspectives professionnelles* » des professeurs : « *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 (...)* »<sup>1</sup>. Il constatait également que les « *possibilités de diversification professionnelle, au travers d'activités complémentaires à celle d'enseignement sont encore insuffisamment organisées* »<sup>2</sup>.

Dix ans après, **nombreux sont les professeurs, notamment parmi les plus jeunes, à déclarer ne pas avoir l'intention de passer l'intégralité de leur carrière à enseigner** : 35 % des professeurs des écoles titulaires depuis moins de trois ans déclaraient envisager à terme de cesser d'enseigner de façon temporaire ou définitive<sup>3</sup>. Les rares possibilités de mobilités participent d'une moindre attractivité du métier et d'une forme de « *désespérance* » chez certains des enseignants qui souhaitent changer de métier mais qui se trouvent sans perspective.

Comme les autres fonctionnaires, les enseignants peuvent obtenir un détachement ou une mise à disposition institutionnelle. **Ces dispositifs sont toutefois peu exploités** : ils ne concernent qu'à peine plus de 13 000 professeurs, les mises à disposition surtout étant très marginales ; ils sont de surcroît contraints par la raréfaction de la ressource enseignante. Ainsi, en 2017, 33 % des demandes de détachement à l'étranger des professeurs des écoles ont été refusées et 14 % dans le second degré, dans leur grande majorité pour raisons de service.

#### Professeurs du premier et du second degrés en situation de détachement et mis à disposition en 2017

	Premier degré	Second degré	Total
En détachement	4 803	8 161	12 964
dont à l'étranger	3 745	5 209	8 954
Mis à disposition	n. c.	n. c.	149

Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication d'après chiffres MEN

<sup>1</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> IGEN et IGAENR, L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, *op. cit.*

---

b) Favoriser l'évolution professionnelle et la mobilité, faciliter la sortie du métier

- **Multiplier l'offre d'activités complémentaires à l'enseignement**

Vos rapporteurs notent également une **forte demande de temps de « respiration » de la part des enseignants**, relayés par certaines organisations syndicales. Dans le même ordre d'idées, le rapport Pochard relevait que « *l'institutionnalisation de ces "pauses", par exemple tous les dix ans, pourrait avoir des retombées positives tant pour le bénéficiaire que pour l'institution et permettre de stimuler la créativité, individuelle et collective* »<sup>1</sup>.

**Les dispositifs permettant une telle « respiration », à l'instar des allègements de service ou des postes adaptés, sont réservés aux personnels dont l'état de santé l'exige ou qui sont en difficulté professionnelle.** Comme l'ont observé des responsables académiques, ils interviennent « en aval » de la difficulté et, pour les professeurs concernés, trop tard. Il en va de même pour les reclassements, qui ne concernent que les agents devenus inaptes, et qui se heurtent à de sérieuses difficultés.

**La contrainte budgétaire et la raréfaction relative de la ressource enseignante rendent difficilement viable le développement de ces dispositifs.** Ceux-ci mériteraient d'être réarticulés pour servir les priorités du ministère. **L'attribution d'un congé de formation**, qui obéit aujourd'hui à des conditions d'ancienneté assez restrictives, **pourrait**, à condition de répondre à un réel projet d'évolution professionnelle, **être la récompense d'une affectation réussie sur contrat de mission** (cf. III.A.) **ou être fléchée vers l'obtention de certifications complémentaires** qui répondraient à un besoin du système éducatif (à l'instar des certifications en langues et cultures de l'Antiquité) ou en vue de la bivalence dans le second degré.

En outre, la création et la reconnaissance de postes de responsabilité intermédiaire dans les établissements (cf. II) permettraient d'accroître les possibilités de diversification au sein même de la carrière enseignante.

- **Permettre d'autres modalités d'exercice du métier**

Exercer leur métier selon d'autres modalités constitue une autre voie d'évolution pour les enseignants, une autre des « libertés » décrites par Jean-Pierre Obin : « *celle qui touche à la matière enseignée : pouvoir mieux enseigner sa discipline, enseigner une seconde discipline, ou enseigner sa discipline dans une langue étrangère* »<sup>2</sup>.

L'institution doit ainsi encourager et faciliter l'obtention de certifications complémentaires et d'accréditation, afin de **permettre un exercice bivalent dans le second degré**, et particulièrement au collège, qui pourrait être récompensé – de par la souplesse d'emploi qu'il offre à

---

<sup>1</sup> Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant, *op. cit.*

<sup>2</sup> Jean-Pierre Obin, Enseigner, un métier pour demain, *op. cit.*

l'institution – par un régime indemnitaire spécifique. Le développement de la bivalence permettrait également de limiter les affectations sur services partagés.

**Il conviendrait également de favoriser le décloisonnement entre le premier et le second degrés**, afin de donner véritablement corps à l'école du socle commun. Ce décloisonnement pourrait prendre la forme d'échanges de services ou de compléments de service réalisés par des enseignants ayant des services incomplets dans leur établissement. De manière plus pérenne, il conviendrait de lever les obstacles aux affectations croisées ; une telle faculté permettrait d'expérimenter des organisations alternatives et lisser la transition au sein du cycle 3 entre les classes de CM2 et de sixième.

⇒ **Recommandation : Favoriser le décloisonnement entre le premier et le second degrés ainsi que la bivalence au collège.**

- **Mieux informer les enseignants sur les possibilités de mobilité et leurs compétences**

Vos rapporteurs notent que **les enseignants interrogés sont peu informés des dispositifs existants en matière de conseil et d'accompagnement à la mobilité**, à l'instar des conseillers mobilité carrière des rectorats, mis en place en 2009, et devenus récemment conseillers en évolution professionnelle. À cet égard, ils saluent leur rapprochement des établissements et des professeurs prévu dans le cadre du projet du ministère d'une « GRH de proximité ».

**Un autre frein à la mobilité est la méconnaissance des professeurs de leurs propres compétences**, qui s'accompagne souvent d'un regard **dépréciateur sur leurs capacités**. Vos rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de mieux reconnaître et mettre en avant les compétences des professeurs. Cela pourrait prendre la forme d'un bilan de compétences réalisé à la demande du professeur à l'occasion des rendez-vous de carrière ainsi que d'une identification des emplois de la fonction publique dans lesquels ces compétences seraient utiles.

⇒ **Recommandation : Reconnaître et mettre en avant les compétences des professeurs.**

- **Faciliter la sortie du métier**

**Les politiques visant à faciliter la reconversion des professeurs se sont soldées jusqu'à ce jour par un « échec total »,** selon les mots d'un responsable académique, faute de continuité et par manque d'intérêt des autres ministères.

En outre, il conviendrait que **le ministère mène une politique volontariste de reclassement externe (*outplacement*)** auprès des autres ministères, mais aussi, au niveau régional, auprès des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière et des entreprises, **consistant à faire connaître les compétences transférables de ses professeurs.**

⇒ **Recommandation : Faciliter la sortie du métier.**



---

## RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

- 1. Renforcer la préprofessionnalisation des futurs professeurs :**
  - Développer les licences « éducation » et les licences généralistes ;
  - Proposer des UE « éducation » facultatives dans les parcours de licence ;
  - Organiser des stages d'observation en classe dès les parcours de licence.
- 2. Mener une politique plus ambitieuse de pré-recrutement dès la L1 en s'appuyant sur le statut des actuels assistants d'éducation.**
- 3. Revoir la place et le contenu des concours.**
- 4. Repositionner l'éducation nationale vis-à-vis des ÉSPÉ dans son rôle d'employeur :**
  - Rédiger un cahier des charges précis des attentes de l'éducation nationale en matière de formation des futurs professeurs ;
  - Rendre la procédure d'accréditation des ÉSPÉ plus exigeante ;
  - Renforcer le pouvoir du ministre de l'éducation dans la nomination des directeurs d'ÉSPÉ.
- 5. Modifier progressivement le profil des formateurs en ÉSPÉ :**
  - Accroître la part des professionnels et des enseignants-chercheurs dans le corps enseignant des ÉSPÉ ;
  - À terme, transformer les ÉSPÉ en structures sans formateurs propres, faisant appel aux ressources de l'éducation nationale (enseignants-formateurs) et de l'enseignement supérieur (enseignants-chercheurs).
- 6. Rénover la formation dispensée dans les ÉSPÉ :**
  - Alléger les maquettes du tronc commun et les resserrer sur les formations indispensables à la prise de poste ;
  - Développer les formations complémentaires dans le cadre de la formation continue renouvelée ;
  - Concevoir des maquettes de formation formalisant l'alternance comme un parcours unique ;
  - Intégrer dans les maquettes de formation des ÉSPÉ la diffusion des résultats de la recherche des sciences de l'éducation ;
  - Revoir la durée et le contenu du mémoire de master MEEF.

- 7. Repenser les règles d'affectation des professeurs débutants afin de les rendre plus justes :**
  - Calibrer les concours de recrutement des enseignants du second degré par académie (ou région académique s'agissant de l'Île-de-France) ;
  - Revoir la procédure d'affectation des professeurs stagiaires et néo-titulaires du second degré pour assurer une continuité de l'affectation ;
  - Maintenir dans leur académie d'origine les enseignants contractuels lauréats de concours.
  
- 8. Mieux accueillir et accompagner les nouveaux professeurs :**
  - Formaliser un protocole précis d'accueil du nouvel enseignant au sein de l'éducation nationale et de son académie, définir une équipe d'accueil au sein de chaque établissement ;
  - Prolonger, pendant les trois premières années d'exercice, la formation initiale par un accompagnement de l'entrée dans le métier, qui comprend une formation spécifique, un soutien personnalisé et l'accompagnement par un tuteur ;
  - Instaurer un rendez-vous de carrière dès la troisième année d'exercice.
  
- 9. Mettre en accord le cadre statutaire avec la réalité du métier et les besoins des élèves :**
  - Porter à deux le nombre d'heures supplémentaires pouvant être exigées des enseignants du second degré ;
  - Intégrer la participation au remplacement des enseignants absents aux obligations de service des enseignants ;
  - Engager un recensement du temps de travail effectif des enseignants ;
  - Annualiser le service des enseignants du second degré.
  
- 10. Donner plus de responsabilités et plus de liberté aux professeurs dans des établissements plus autonomes :**
  - Accroître les marges d'autonomie des établissements en matière d'organisation pédagogique, d'emploi de leurs moyens et de fonctionnement interne ;
  - Étudier la reconnaissance d'un statut du directeur d'école et l'associer à l'évaluation des professeurs de son école ;
  - Développer l'évaluation des établissements ;
  - Associer les professeurs à la direction des établissements en donnant un statut d'emploi à certains postes à responsabilité.

---

**11. Remettre la formation continue au cœur du métier d'enseignant :**

- Instaurer une obligation de formation effective de cinq journées par an pour les enseignants du premier comme du second degré ;
- Privilégier l'organisation de la formation continue en dehors du temps d'enseignement, en contrepartie d'une indemnisation spécifique ;
- Améliorer le suivi de la participation à la formation continue et la prendre en compte dans l'affectation et le déroulement de carrière des enseignants ;
- Formaliser et systématiser le recueil des besoins au niveau local ;
- Privilégier des formations collectives de proximité, à l'échelle du bassin de formation ou de l'établissement ;
- Étendre et professionnaliser les viviers de formateurs ; renforcer la reconnaissance de ces fonctions et leur place dans l'institution.

**12. Améliorer les conditions matérielles d'exercice du métier :**

- Faire porter les futurs efforts de revalorisation des rémunérations sur le début de la carrière ;
- Instaurer une reprise d'ancienneté pour les « secondes carrières » ;
- Créer des dispositifs d'aide au logement et au transport dans les zones tendues ou isolées ;
- Doter les professeurs de matériel informatique ;
- Engager un plan de conventionnement et de recrutement pour assurer un suivi médical des professeurs.

**13. Mettre le mouvement des enseignants au service de l'équité territoriale :**

- Donner la faculté au recteur de définir dans son académie des territoires à besoins éducatifs particuliers, en faveur desquels il pourrait décider des mesures spécifiques (bonifications indemnitaires, profilage des postes, dispositif « contrat de mission ») ;
- Développer le recrutement sur profil et en revoir les modalités ;
- Expérimenter et, le cas échéant, développer l'affectation par « contrat de mission » ;
- Redéployer les agrégés au lycée ; pour ceux demeurant au collège, aligner leurs obligations de service sur les professeurs certifiés.

**14. Donner davantage de perspectives de mobilité et d'évolution professionnelle :**

- Introduire, au-delà de 10 ou 12 ans d'exercice dans un même établissement, une obligation de mobilité pour les professeurs ;
- Favoriser le décroisement entre le premier et le second degrés ainsi que la bivalence au collège ;
- Reconnaître et mettre en avant les compétences des professeurs ;
- Faciliter la sortie du métier, y compris définitive.

**15. Déconcentrer et individualiser la gestion des ressources humaines et mieux prendre en compte le mérite dans l'avancement.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 25 JUILLET 2018

---

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, l'ordre du jour appelle la présentation par nos collègues Françoise Laborde et Max Brisson du rapport sur le métier d'enseignant. Ce travail de fond s'inscrit dans la continuité d'une mission effectuée par notre commission il y a quelques années sur ce sujet.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Madame la présidente, mes chers collègues, en 2012, un rapport de notre commission, sous la plume de Brigitte Gonthier-Maurin, faisait déjà le constat d'un « malaise enseignant » et d'une dégradation des conditions de travail des enseignants. Il préconisait également la remise à plat de leur recrutement et de leur formation. Or, depuis 2012, de nombreux chantiers se sont succédé dans le domaine éducatif : réforme du recrutement et de la formation initiale dans le cadre des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), révision du statut des enseignants du second degré, réformes pédagogiques du collège et des programmes, évolutions en matière salariale, d'évaluation et de progression de carrière dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

C'est dans ce contexte que la commission nous a chargés de dresser un tableau de la condition des professeurs. Nous avons abordé cette mission avec bienveillance, à la fois comme sénateurs et anciens enseignants. Nous aimons ce métier, comme de nombreux professeurs que nous avons rencontrés. Notre constat se veut lucide : il rejette tout dénigrement et évince tout propos larmoyant. Le métier de professeur s'apprend en permanence, ce qui pose le problème de la formation initiale et continue.

Il faut avant tout penser aux nouvelles générations de professeurs et à ceux qui s'appêtent à débiter dans ce métier. Dans quelques années, les nouveaux professeurs seront nés au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Contrairement à notre génération, les jeunes enseignants n'entrent pas dans une carrière, mais apprennent un métier et gardent leurs aspirations de jeunes du XXI<sup>e</sup> siècle, alors que l'éducation nationale leur propose un cadre hérité de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Un tel décalage s'avère problématique.

À l'issue de plus de six mois de travaux, comprenant de nombreuses auditions au Sénat et quatre déplacements en académie, qui nous ont permis d'entendre une centaine de personnes, nous avons préparé quinze

recommandations dont nous ne vous présentons aujourd'hui que les plus emblématiques. Certaines de ces recommandations sont consensuelles et sont attendues par les communautés éducatives. D'autres sont peut-être plus disruptives et nous souhaitons les mettre au débat pour alimenter notre réflexion collective.

Nous avons conscience que restaurer la confiance du pays envers son école ne pourra se faire sans l'adhésion des professeurs. Or, bien des inquiétudes minent une profession qui a la conviction, à tort ou à raison, que les réformes successives ont été faites contre elle ou a minima sans elle et qu'elles se sont traduites par une dégradation de ses conditions d'exercice. Pour autant, les professeurs et la société française tendent à auréoler l'école du passé. C'est pourquoi la rénovation de l'école ne pourra se faire sans ses professeurs.

Depuis la Troisième République, les meilleurs étudiants d'une génération devenaient professeurs. Telle était la tradition française. Renouer avec l'attractivité implique d'inciter les meilleurs de nos étudiants à entrer dans la carrière. Or, notre rapport identifie l'entrée dans le métier comme le maillon faible du dispositif actuel.

**Mme Françoise Laborde, rapporteur.** – Nous avons fait deux constats alarmants à ce sujet. Année après année, de nombreux postes demeurent vacants à l'issue des concours. Les difficultés de recrutement se concentrent, pour le premier degré, dans les académies les moins attractives et, pour le second degré, dans certaines disciplines : lettres, mathématiques, allemand et anglais. Par ailleurs, certains territoires, relevant de l'éducation prioritaire mais aussi des zones rurales isolées, connaissent de grandes difficultés pour attirer et conserver leurs professeurs. La promesse républicaine est mise à mal par le risque d'une « désertification enseignante » analogue à celle des services publics ou médicaux sur nos territoires.

En matière de formation initiale, nous avons constaté que le modèle conçu en 2013 n'a pas su s'imposer. Alors que le master métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) était conçu comme le parcours de formation standard, il ne concerne qu'un peu plus de la moitié des lauréats dans le premier degré et moins de la moitié dans le second. La place du concours - en fin de master 1 (M1) - est particulièrement critiquée : elle a pour conséquence de vider de son caractère professionnalisant l'année de M1 et de surcharger l'année de M2, qui concentre tout la fois la responsabilité d'une classe à mi-temps, la scolarité au sein de l'ÉSPÉ et la rédaction d'un mémoire. Enfin, le jugement porté, tant par les étudiants que par les responsables académiques, sur la qualité de la formation est sévère ; cela est particulièrement vrai dans le premier degré, les jeunes professeurs ne sont pas suffisamment préparés à la polyvalence qu'ils doivent assurer.

---

Les premières années d'entrée dans le métier sont cruciales. Or nous avons constaté que, outre qu'ils sont défavorisés par les règles d'affectation et les moindres bénéficiaires des évolutions salariales, les professeurs débutants bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement dont la réalité et la qualité sont très variables et qui rend difficile leur intégration au sein de leur établissement.

C'est pourquoi nous faisons les préconisations suivantes : développer, d'abord, une politique ambitieuse de pré-recrutement dès la première année de licence et prévoir des dispositifs de découverte et de préparation à l'enseignement dans les parcours universitaires. Nous avons rencontré des professeurs qui n'avaient jamais vu de classe avant d'entrer dans le métier et ont eu, après coup, le sentiment de s'être trompés. Revoir ensuite la place et le contenu des concours - avec une admissibilité en L3 et une admission en M2 dans le premier degré, et un concours en M2 pour le second degré - et, en conséquence, la formation dispensée en ÉSPÉ, en y renforçant la place et les prérogatives de l'éducation nationale. Nous proposons donc de distinguer deux concours différents, sans pour autant remettre en cause le principe de la masterisation. Prévoir une première affectation unique dans le second degré, par un calibrage académique des concours de recrutement. Prolonger, pendant les trois premières années d'exercice, la formation initiale par un accompagnement personnalisé, et introduire un rendez-vous de carrière la troisième année. Une affectation permettant d'être titularisé dans une même académie que celle de leur stage permettrait enfin d'assurer une continuité attendue par les jeunes professeurs.

**M. Max Brisson, rapporteur.** - S'agissant ensuite des conditions d'exercice du métier d'enseignant au quotidien, nous nous sommes d'abord penchés sur le statut des professeurs, en particulier dans le second degré : le service d'enseignement reste fixé sur une base hebdomadaire - les obligations réglementaires de service (ORS) -, empêchant toute modulation sur l'année scolaire. Les professeurs assument des tâches croissantes et sont appelés à travailler en équipe et de manière pluridisciplinaire. Les textes imposent cependant le respect absolu de l'obligation de service sur une base hebdomadaire, qui fait obstacle à ces nouvelles méthodes de travail. Le temps de travail effectif des professeurs n'est ni mesuré ni reconnu par l'institution : les seules données proviennent d'enquêtes anciennes reposant sur une base déclarative.

La formation continue a également retenu toute notre attention. Le ministère consacre très peu de moyens à la formation de ses agents. C'est bien là un paradoxe, puisqu'il est, par excellence, l'organisme compétent en la matière ! Cette formation est également détournée de ses finalités : ses objectifs d'amélioration des compétences professionnelles et le développement personnel ont été laissés de côté au profit du seul accompagnement des réformes. S'effectuant sur le temps d'enseignement,

cette formation se heurte à la résistance à la fois des chefs d'établissement et des professeurs. Par ailleurs, ceux-ci demandent plutôt des actualisations de haut niveau des connaissances scientifiques ou des échanges de pratiques entre pairs. Dans le secondaire, cette formation ne relève pas des obligations de service.

Après une période d'érosion, les rémunérations des professeurs, qui sont parmi les plus basses des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été revalorisées : création de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE), révision des grilles et des progressions de carrière dans le cadre de l'application du protocole PPCR. Ce dernier se concentre toutefois sur la fin de carrière au détriment des premières années, où la rémunération est comparable à celle versée en Pologne. Les enseignants, surtout les plus jeunes, sont confrontés à des difficultés consécutives aux mutations, de logement et de transport, que ne prend nullement en compte le ministère. En outre, comme l'avait souligné notre présidente dans son rapport sur la formation à l'heure du numérique, les professeurs sont les seuls agents de catégorie A de la fonction publique d'État à devoir s'équiper en matériel informatique sur leurs propres deniers.

C'est pourquoi nous faisons les préconisations suivantes :

- revoir les obligations de service dans le second degré en évoquant l'annualisation des services d'enseignement afin de s'adapter aux nouvelles méthodes de travail et à la pluridisciplinarité et porter à deux le nombre d'heures supplémentaires-année (HSA) pouvant être exigées ;

- instituer une obligation de formation continue effective de cinq jours annuels, hors du temps d'enseignement conformément aux dispositions introduites par l'amendement de notre présidente lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

- investir dans la qualité des formations, en partant des besoins exprimés par les professeurs et en privilégiant des formations de proximité ;

- concentrer les futurs efforts de revalorisation des traitements sur le début de carrière ;

- créer, enfin, des dispositifs d'aide au logement et au transport dans les zones tendues ou isolées et doter les professeurs d'un matériel informatique.

**Mme Françoise Laborde, rapporteur.** – S'agissant enfin de la gestion des enseignants par l'éducation nationale, nous nous sommes penchés prioritairement sur le « mouvement » qui vise à pourvoir l'ensemble des postes vacants tout en donnant satisfaction au plus grand nombre de participants : il repose sur le principe d'indifférenciation des postes et favorise l'ancienneté. Injuste pour les jeunes professeurs et les territoires les moins attractifs, qui connaissent une forte rotation voire une pénurie d'enseignants, sa complexité et son illisibilité sont un frein à la mobilité,

---

favorisent le contournement de ses règles et participent de la perte d'attractivité de la profession. Certains enseignants préfèrent même demeurer contractuels plutôt que de devenir titulaires et d'y participer ! C'est pourquoi nous préconisons de permettre au recteur de définir des « territoires à besoins éducatifs particuliers », en faveur desquels il pourrait décider de mesures spécifiques ; de développer le recrutement sur profil et de redéployer les agrégés au lycée ; de permettre l'affectation par « contrat de mission » impliquant l'engagement réciproque entre le professeur et le rectorat pour une affectation à durée déterminée, avec la certitude de retrouver son poste à l'issue. Il serait également bon d'introduire une obligation de mobilité, fonctionnelle ou géographique. Certains professeurs ou directeurs d'école, les inspecteurs de circonscription, ne sont pas soumis à une telle obligation, contrairement aux chefs d'établissement. Enfin, la gestion uniforme et distante des enseignants ne répond ni à leurs attentes ni à l'impératif de valoriser la formidable richesse que constituent nos professeurs. La gestion des ressources humaines doit être en conséquence fortement déconcentrée et rapprochée des besoins. Il convient de donner davantage de perspectives de mobilité et d'évolution professionnelle aux professeurs, en permettant et en encourageant d'autres modalités d'exercice du métier - bivalence, décroisement entre le premier et le second degrés - ainsi qu'en facilitant la mobilité externe, y compris définitive. La peur de devoir demeurer dans l'enseignement durant toute une carrière peut en effet dissuader certains candidats.

**M. Stéphane Piednoir.** - Votre rapport est ambitieux, mais je crains que certaines de vos préconisations, comme l'obligation de mobilité, n'aboutissent pas. Je regrette par ailleurs que rien n'ait été dit sur l'évaluation des professeurs par les inspecteurs. Or, ce sujet est essentiel. La revalorisation du métier passe en effet par le premier salaire. Bien que la progression salariale soit ensuite plutôt rapide, le salaire d'entrée rebute de nombreux étudiants. Les carrières des agrégés sont très différentes de celles des certifiés, lesquels pourraient bénéficier de nouveaux efforts.

**Mme Maryvonne Blondin.** - Le temps de travail des enseignants est difficilement mesurable. Avez-vous également réfléchi à l'évolution du calendrier scolaire ? Les jeunes enseignants qui souhaitent revenir dans leur département d'origine, après plusieurs années passées en éducation prioritaire, ne peuvent le faire, ce qui diminue fortement leur motivation. La gestion des ressources humaines de l'éducation nationale a toujours été nulle - et je pèse mes mots - ; j'ai pu personnellement le constater durant ma carrière lorsque, par exemple, j'ai été affectée à mi-temps à l'île d'Ouessant et à Pont-Aven, dans le sud du Finistère.

**M. Pierre Ouzoulias.** - Un bilan complet et objectif du métier d'enseignant est nécessaire afin d'améliorer le fonctionnement de cette administration. Les enseignants doivent y être associés. Le métier d'enseignant n'a plus rien à voir, dans ses conditions matérielles, avec ce

qu'il était au siècle dernier. Dans mon département, certaines communes ne sont plus en mesure d'organiser la mixité sociale, dans un contexte d'inflation des prix de l'immobilier qui pénalise l'installation des jeunes enseignants. Les attentes de la société ont, elles aussi, évolué : le baccalauréat, puis l'accession à l'université, sont devenus les objectifs des familles, en lieu et place du certificat d'études pour les générations précédentes. Il faut repenser le parcours des élèves en fonction de la massification scolaire de notre époque. Enfin, comment les classes préparatoires aux grandes écoles s'intègrent-elles dans ce système complexe ?

**Mme Sonia de la Provôté.** - Les professeurs jouent un rôle polyvalent et assument parfois des fonctions d'assistance sociale ou de conseiller familial, lorsqu'ils ne doivent pas être des éducateurs sportifs et accompagner les élèves en situation de handicap. Quels contenus techniques pourraient être inclus dans la formation des enseignants pour les aider à assumer cette polyvalence des tâches ? Les moyens de l'école diffèrent selon les communes et les conseils départementaux, en fonction de la priorité accordée à l'école par la collectivité concernée. Comment les enseignants peuvent-ils prendre en compte cette relation avec les collectivités territoriales ? Enfin, l'évolution de la communauté éducative pose problème : l'enseignant a-t-il toujours une voix prépondérante au sein de son établissement ? Force est de constater que la place de l'éducation nationale au sein de l'école de la République demeure, sur ce point, ambiguë.

**M. Jacques Groperrin.** - L'action des syndicats s'est avérée néfaste pour l'image des enseignants. Leur cogestion doit être remise en cause. Si l'on veut donner une visibilité à nos étudiants, il faut assurer la continuité du nombre de postes ouverts aux concours d'une année sur l'autre. Le fonctionnement des ÉSPÉ est calqué sur celui des anciens instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), au pédagogisme décrié. En Finlande, les meilleurs étudiants sont considérés comme des enseignants d'avenir et sont recrutés très tôt dans leur cursus, à l'instar de ce qu'offraient les anciens instituts de préparation aux enseignements de second degré (IPES) aux étudiants une année après le baccalauréat. Alors que l'évaluation des enseignants a lieu tous les sept ans, il faudrait que les établissements soient eux-mêmes évalués. La formation continue devrait également être obligatoire et je considère qu'elle fait partie du contrat passé avec l'enseignant, je ne suis donc pas totalement convaincu qu'elle doive donner lieu à indemnisation, même lorsqu'elle a lieu en dehors des heures d'enseignement. Enfin, il faut veiller à ne pas considérer le professorat dans le primaire comme un « sous-métier » : les professeurs des écoles n'ont pas droit aux heures supplémentaires et ils assurent 26 heures hebdomadaires de cours quand leurs collègues du secondaire n'en font que 18. Ajouter deux heures aux obligations réglementaires des enseignants représenterait l'équivalent de 45 000 postes supplémentaires.

---

**Mme Claudine Lepage.** - La mobilité, les contrats de mission, l'évolution et la valorisation des carrières, la gestion des ressources humaines sont les mots-clefs de votre rapport. Or, notre réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger, qui accueille 6 000 enseignants détachés de l'éducation nationale, est aujourd'hui confronté à des problèmes de recrutement. Cette situation s'explique partiellement par des refus de détachement, en lien avec pénuries d'effectifs dans certaines académies. Trois missions différentes se penchent actuellement sur l'évolution du réseau et devraient être en mesure de proposer des solutions.

**M. Olivier Paccaud.** - La problématique financière est l'une des clefs du manque d'attractivité qui se pose tout au long de la carrière. En effet, au bout de vingt ans de carrière, les professeurs des écoles ne perçoivent que 2 000 euros mensuels ! Ils s'estiment lésés : outre leurs 26 heures d'enseignement, ils assument d'autres travaux - comme la rencontre des parents - qui n'ont jamais été pris en compte. Les professeurs agrégés ont plus leur place en lycée qu'en collège mais parfois les demandes de mutation d'agrégés du collège vers le lycée sont refusées. Le mouvement national des affectations profite d'abord à ceux qui sont syndiqués et la cogestion doit être reconsidérée. La notion de territoire à besoins éducatifs particuliers me semble intéressante. Quant à la bivalence, la situation des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC), qui venaient des écoles pour enseigner en collège, pourrait nous inspirer. Enfin, sachez que les enseignants ne reçoivent pas toujours de réponse positive à leurs demandes de formation continue, faute de places.

**M. Jean-Claude Carle.** - Les statuts en vigueur datent des années 1950, époque où les objectifs du système éducatif étaient différents. Il faut rendre plus attractif ce métier, notamment grâce à une meilleure rémunération. Vos propositions me semblent tout à fait pertinentes. Comment les mettre en œuvre ? Pouvons-nous faire évoluer cette administration depuis la rue de Grenelle ? Je suis convaincu que l'expérimentation et la contractualisation, avec les collectivités territoriales, au plus près du terrain, nous permettront de lutter contre les corporatismes.

**Mme Annick Billon.** - Comment peut-on aujourd'hui choisir ce métier, en raison des nombreuses difficultés que vous avez soulevées ? À un niveau de diplôme, doit correspondre un niveau de salaire convenable. Quels sont les chiffres précis et leur comparaison avec les autres pays de l'OCDE ? Comment l'éducation nationale gère-t-elle ses enseignants ? Comment sortir de la défiance entretenue par les parents vis-à-vis des enseignants et leur assurer une réelle reconnaissance, sans laquelle nulle attractivité n'est possible ?

**M. Guy-Dominique Kennel.** - Ce rapport est l'œuvre de deux ex-enseignants et l'aboutissement d'expériences de terrain. Vous vous êtes attaqués à une montagne et vos propositions ne manqueront pas de susciter

un grand nombre d'oppositions. Modifier radicalement le projet d'établissement, en lui conférant une part plus importante dans le recrutement des enseignants qui auraient alors des objectifs à atteindre et seraient évalués par rapport à leur réalisation, serait une innovation. D'ailleurs, les établissements qui suivent cette démarche obtiennent d'excellents résultats. Le niveau de rémunération des enseignants français est ridicule, en comparaison de celui de leurs homologues d'Allemagne, de Suisse, du Luxembourg ou de Belgique. Un effort colossal doit être assuré pour recruter des enseignants d'un niveau supérieur. À quel niveau de résultats est désormais donné le CAPES ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Les métiers d'enseignant dans le primaire et dans le secondaire sont différents. Les enseignants de collège nous font part de leur difficulté à instaurer la discipline dans leur classe. Comment sont-ils formés à faire preuve d'autorité bienveillante ? Aujourd'hui, il faut ré-enchanter le métier d'enseignant. Comment associer l'évolution technologique, domaine dans lequel les élèves sont parfois plus au fait que leurs enseignants, aux méthodes pédagogiques ? Le savoir est presque moins important que la transmission du désir d'apprendre. La formation des enseignants devrait comporter des cours d'art dramatique pour les aider à mieux faire passer leurs messages pédagogiques.

**Mme Dominique Vérien.** – Mon territoire connaît la désertification enseignante autant que médicale. Certaines académies, confrontées à des demandes de sortie, bloquent tout mouvement d'enseignants. Combien d'enseignants ne sont pas devant les élèves ? À quelle échéance la revalorisation du métier d'enseignant est-elle envisageable ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Avez-vous abordé la situation des directeurs d'école, qui ne disposent pas pour l'heure, d'un statut ? Je vous remercie d'avoir également abordé la formation des formateurs et rejoins votre diagnostic sur la formation dispensée au sein des ESPÉ. Nous avons fait voter, par voie d'amendement, le caractère obligatoire de la formation continue des enseignants, lors de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette formation ne doit être considérée par les enseignants comme une contrainte, mais comme un moyen d'améliorer leurs pratiques et leurs métiers.

**M. Max Brisson.** – Notre rapport comprend un grand nombre des points qui viennent d'être soulevés, comme le statut des directeurs d'école et la formation des formateurs. Nous préconisons que les ESPÉ sollicitent davantage les enseignants-chercheurs, les professeurs du secondaire, les formateurs et les inspecteurs. Les ESPÉ doivent rompre avec l'ancien fonctionnement des IUFM. Par ailleurs, nous préconisons que le ministre ait davantage de poids dans la nomination des directeurs des ESPÉ.

S'agissant de l'évaluation, nous avons préconisé l'évaluation des équipes pédagogiques et des établissements.

---

**Mme Françoise Laborde.** – Vous trouverez dans notre rapport des statistiques sur le temps de travail. En revanche, nous ne nous sommes pas penchés sur la question du calendrier scolaire.

**M. Max Brisson.** – En 2010, les professeurs du second degré déclaraient plus de 41 heures de travail effectif hebdomadaire. Néanmoins, un bilan objectif du temps de travail des enseignants s'impose pour prévenir le dénigrement dont ils font parfois l'objet. Le principe d'indifférenciation qui veut que tout professeur puisse enseigner sur n'importe quel poste se heurte à la réalité des territoires et des élèves : l'adéquation des moyens aux besoins éducatifs est essentielle et l'on n'enseigne pas en Seine-Saint-Denis de la même manière que dans la vallée d'Ars. Nous n'avons pas abordé spécifiquement les CPGE dans notre rapport...

**Mme Françoise Laborde, rapporteur.** – ...ni les lycées agricoles ; en revanche nous avons évoqué les lycées professionnels. La différence des manières d'enseigner dépend des lieux, mais aussi des projets d'établissement. L'une de nos préconisations concerne la gestion des réunions et des conflits ; la formation à cette gestion relative à la vie quotidienne de l'enseignant doit figurer parmi les missions des ÉSPÉ.

**M. Max Brisson.** – Il faut apprendre aux professeurs à incarner l'école dans un contexte où sa légitimité institutionnelle ne va plus de soi. Les professeurs doivent travailler avec leurs collègues, les élus locaux et les parents d'élèves ; cette démarche doit être encouragée à la fois par la formation initiale dispensée par les ÉSPÉ et la formation continue. Inspirons-nous d'institutions qui ont auparavant fait leurs preuves, comme les IPES ou les PEGC. Nous préconisons le développement des pré-recrutements, pour obtenir des assistants d'éducation davantage tournés vers la classe et le contact avec les professeurs. Je considère moi aussi que les variations saisonnières du nombre de postes offerts aux concours de recrutement sont absurdes.

Il faut que l'ÉSPÉ soit un lieu d'organisation de la formation initiale faisant appel aux ressources là où elles se trouvent. Le ministère de l'éducation nationale doit jouer son rôle en matière d'accréditation et indiquer clairement ce qu'il attend de cet outil de formation.

Nous proposons un schéma d'organisation des concours avec un décalage entre l'admissibilité et l'admission : la formation est ainsi étalée pour faire disparaître l'actuelle concentration sur l'année de master 2. Notre schéma permet également aux futurs enseignants du primaire d'avoir le temps de se former à la polyvalence.

**Mme Françoise Laborde, rapporteur.** – Aujourd'hui, le professeur du second degré peut effectuer en deux ans deux rentrées dans deux académies différentes - une première fois en tant que stagiaire et une autre fois en tant que titulaire. C'est la raison pour laquelle nous préconisons une continuité d'affectation sur ces deux années.

**M. Max Brisson.** – Notre travail s’inspire de celui conduit durant de nombreuses années par notre collègue Jean-Claude Carle, auquel je souhaite rendre hommage. Que la rue de Grenelle fixe le cadre et que les équipes rectorales s’adaptent en fonction des conditions locales, surtout dans les territoires à besoins éducatifs particuliers !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie, mes chers collègues, de votre présentation, de votre engagement et de la qualité de vos réponses. Les préconisations de ce rapport devront trouver une suite dans le débat public.

*La commission autorise la publication du rapport d’information.*

---

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### Déplacement dans l'académie de Créteil

Visite de l'ÉSPÉ de l'académie de Créteil à Bonneuil-sur-Marne : entretiens avec Mme la directrice, des responsables de master et des élèves de M2 fonctionnaires-stagiaires du premier et du second degrés

Etaient notamment présents :

Mme Brigitte Marin, *directrice*

Mme Sophie Renaut, *directrice adjointe*

M. Stéphane Bardau, *directeur-adjoint à la formation*

M. Xavier Pons, *responsable de la mention « conseillers principaux d'éducation »*

Mme Joëlle Aden, *coordinatrice des parcours 2<sup>nd</sup> degré général*

M. Philippe Goeme, *responsable Master 2<sup>nd</sup> degré sciences économiques et sociales*

Mme Véronique Manaranche, *responsable-adjointe du 1<sup>er</sup> degré*

M. Sylvain Fabre, *chargé de mission culture et partenariats culturels*

### Déplacement dans l'académie de Bordeaux

I. Visite du collège Cassagnol, à Bordeaux

- entretien avec M. François Coux, *inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN)*

- entretien avec M. Michel Bonnaud, *chef d'établissement*

- entretien avec un panel de professeurs

II. Rendez-vous avec le recteur à la résidence rectorale en présence du secrétaire général adjoint et de la direction des ressources humaines (DRH) pour aborder les questions RH

III. Réunion avec les personnels du rectorat

Les doyens des corps d'inspection 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré, avec le délégué académique à la formation des personnels de l'éducation nationale (DAFPEN), et avec le conseiller académique recherche-développement,

innovation et expérimentation (CARDIE) pour aborder les questions pédagogiques

IV. Réunion au conseil régional avec M. Jean-Louis Nembrini, *vice-président du conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine*

### **Déplacement dans l'académie d'Amiens**

Entretien avec Mme Béatrice Cormier, *rectrice, académie d'Amiens*

Entretien avec M. David-Olivier Comte, *secrétaire général d'académie adjoint, directeur des ressources humaines*, et Mme Karine Pillon, *adjointe au chef de la division des personnels enseignants*

M. Jean Hubac, *inspecteur d'académie – directeur académique des services de l'éducation nationale de la Somme*

Entretien avec l'équipe de direction de l'établissement scolaire au restaurant d'application du lycée polyvalent La Hotoie d'Amiens

École maternelle de Beauville d'Amiens

Lycée polyvalent La Hotoie d'Amiens

Entretien avec Mmes Catherine Roncin, *déléguée académique à la formation des personnels de l'éducation nationale*, Fabienne Duchossois, *doyenne des inspecteurs de l'éducation nationale - Enseignement technique - Enseignement général* et M. Philippe Carosone, *doyen des inspecteurs d'académies - Inspecteurs pédagogiques régionaux au rectorat de l'académie d'Amiens*

### **Déplacement dans l'académie de Reims**

Lycée Arago, à Reims

Entretien avec M. Yannick Tschens, *proviseur*, et des enseignants

Rectorat

Entretien avec Mmes Hélène Insel, *rectrice*, Anne-Sophie Simon-Lassed, *directrice de cabinet*, MM. Vincent Philippe, *secrétaire général*, Benoît Cenci, *IEN ET-EG*, et Antoine Maigret, *IA-IPR*, *doyens*, Mme Véronique Charlier, *DAFOP / DAP 1<sup>er</sup> degré*

Entretien avec MM. Cyrille Bourgery, *secrétaire général adjoint directeur des ressources humaines*, et Samuel Haye, *division des personnels d'enseignement, d'éducation et d'orientation*

Collège Georges Braque à Reims

Entretien avec M. Laurent Marécheau, *principal*, et des enseignants

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Édouard Geffray, *directeur général des ressources humaines des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, et Mme Florence Dubo, *chef de service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale*

Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) :  
Mme Nathalie Mons, *présidente*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : M. Éric Charbonnier, *expert à la direction de l'éducation*

Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) :  
MM. Pierre Marsollier, *délégué général*, Yann Diraison et Jérôme Brunet, *adjoints au secrétaire général*

Mme Catherine Becchetti-Bizot, *médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur*

M. Didier Vin-Datiche, *doyen du groupe « Établissements et vie scolaire » de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)*

Réseau national des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) : M. Jacques Ginestie, *président*

M. Daniel Filâtre, *recteur de l'académie de Versailles, chancelier des universités*

M. William Marois, *recteur de l'académie de Nantes*

Syndicat national des enseignements de second degré (SNES-FSU) :  
Mmes Frédérique Rolet, *secrétaire générale*, et Alice Cardoso, *responsable du groupe métier*

Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC - SNUIPP-FSU : Mmes Laurence Pontzele, *trésorière*, Sophia Catella, *secrétaire départemental*, et Nelly Rizzo, *SNUIPP national en charge des questions sur la maternelle*

Syndicat général de l'éducation nationale - SGEN-CFDT :  
MM. Laurent Alexandre, *secrétaire fédéral*, et Alexis Torchet, *secrétaire national*

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale : Mme Ghislaine Desbuissons, *chef de la mission de l'accompagnement et de la formation*

Syndicat des enseignants - SE-UNSA : M. Stéphane Crochet, *secrétaire général*, et Mme Elisabeth Allain-Moreno, *déléguée nationale*

Syndicat national des lycées et collèges (SNALC) et Syndicat national des écoles (SNE) : MM. François Portzer, *président national du SNALC et secrétaire général de la fédération générale autonome des fonctionnaires (FGAF)*, et Albert-Jean Mougin, *vice-président du SNALC*

FNEC FP FO (Fédération nationale de l'enseignement de la culture et de la formation professionnelle Force ouvrière) : Mme Kohler, *secrétaire nationale du SNFOLC*, et Mme Fourcade, *secrétaire nationale du SNUDI-FO*

Société des agrégés : Mme Blanche Lochmann, *présidente*

Syndicat des inspecteurs d'académie (SIA) : M. Claude Desfray, *co-secrétaire*

M. François Louveaux, *assesseur, inspection générale de l'éducation nationale*

Conférence des présidents d'université (CPU) : MM. Bernard Saint-Girons, *consultant*, et Kevin Neuville, *chargé des relations avec le Parlement*

Mme Isabelle Bourhis, *conseillère sociale, partenariats et vie scolaire, cabinet du ministre de l'éducation nationale*

#### Table ronde des associations de parents d'élèves

- Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) : Mme Liliana Moyano, *présidente*, et M. Paul Mehu, *chargé de mission*

- Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) : M. Laurent Zameczkowski, *représentant de la fédération*

- Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL) : M. Christophe Abraham, *chargé des relations extérieures*

#### Table ronde des personnels de direction

- Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale - SNPDEN-UNSA : M. Pascal Charpentier, *secrétaire national*, et Mme Véronique Rosay, *membre de l'exécutif national*

- Syndicat indépendant des personnels de direction de l'éducation nationale - I&D-FO : M. Hannecart Bruno, *secrétaire général adjoint*

Table ronde des inspecteurs de l'éducation nationale :

- Syndicat général de l'éducation nationale - SGEN-CFDT :  
Mme Bénédicte Hare et M. Laurent Alexandre, *secrétaires fédéraux*

- Syndicat de l'inspection de l'éducation nationale - SI.EN-UNSA :  
M. Alain Zilberschlag, *inspecteur de l'éducation nationale (IEN), membre du bureau national, responsable académique de l'académie de Créteil*



---

## GLOSSAIRE

ANACT : agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

CACPLP : concours d'accès au corps des professeurs de lycée professionnel

CAFFA : certification d'aptitude aux fonctions de formateur académique

CAFIPEMF : certification d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles maître formateur

CAPES : certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré

CDI : contrat à durée indéterminée

CLD : congé longue durée

CLM : congé longue maladie

CNESCO : conseil national d'évaluation du système scolaire

CPGE : classe préparatoire aux grandes écoles

DARES : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DASEN : directeur académique des services de l'éducation nationale

DEPP : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (ministère de l'éducation nationale)

DEUG : diplôme d'études universitaires générales

DGESCO : direction générale de l'enseignement scolaire (ministère de l'éducation nationale)

DGSIP : direction générale de l'insertion et de l'enseignement supérieur (ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation)

DGRH : direction générale des ressources humaines (ministère de l'éducation nationale)

EAP1 : emploi d'avenir professeur

EAP2 : étudiant apprenti professeur

ECTS : *European credit transfer scale*

EPI : enseignement pédagogique interdisciplinaire

EPLE : établissement public local d'enseignement

EPS : éducation physique et sportive

EREA : établissement régional d'enseignement adapté

ÉSPÉ : école supérieure du professorat et de l'éducation

ETP : équivalent temps plein

GRH : gestion des ressources humaines

GVT : glissement vieillesse technicité

HAS : heure supplémentaire année

IEN : inspecteur de l'éducation nationale

IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

IGEN : inspection générale de l'éducation nationale

IMP : indemnité pour mission particulière

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

ISAE : indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves

ISOE : indemnité de suivi et d'orientation des élèves

IUFM : institut universitaire de formation des maîtres

L1 : 1<sup>ère</sup> année de licence

L2 : 2<sup>ème</sup> année de licence

L3 : 3<sup>ème</sup> année de licence

LMD : licence-master-doctorat

M1 : 1<sup>ère</sup> année de master

M2 : 2<sup>ème</sup> année de master

MEEF : métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation

MEEF1 : 1<sup>ère</sup> année de master MEEF

MEEF2 : 2<sup>ème</sup> année de master MEEF

MEN : ministère de l'éducation nationale

MGEN : mutuelle générale de l'éducation nationale

OCDE : organisation de coopération et de développement économiques

PACS : pacte civil de solidarité

PIB : produit intérieur brut

PISA : programme international pour le suivi des acquis des élèves

PLP : professeur de lycée professionnel

---

PPCR : parcours professionnels, carrières et rémunérations  
PPRE : projet personnalisé de réussite éducative  
REP : réseau d'éducation prioritaire  
RERS : repères et références statistiques  
RPS : risques psycho-sociaux  
SEGPA : section d'enseignement général et professionnel adapté  
STAPS : sciences et techniques des activités physiques et sportives  
STS : section de technicien supérieur  
T0 : année précédant la titularisation  
T1 : 1<sup>ère</sup> année post-titularisation  
T2 : 2<sup>ème</sup> année post-titularisation  
T3 : 3<sup>ème</sup> année post-titularisation  
TZR : titulaire sur zone de remplacement  
UE : unité d'enseignement  
UFR : unité de formation et de recherche  
ULIS : unité localisée pour l'inclusion scolaire