



GÉRER LES ENSEIGNANTS AUTREMENT

Rapport public thématique

Mai 2013

SOMMAIRE

DÉLIBÉRÉ	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I - UN DECALAGE CROISSANT AVEC LA REALITE DU METIER D'ENSEIGNANT	21
I - Un défaut de cohérence entre les missions légales et le temps de service	21
A - Des missions mal définies	21
B - Une définition du temps de service incohérente avec les missions légales	27
C - Les conséquences de la logique hebdomadaire du temps de service	34
II - Une gestion segmentée des enseignants	40
A - L'étanchéité entre premier et second degré	40
B - La spécialisation par discipline dans le second degré	45
C - Le cas particulier des agrégés et des professeurs de lycée professionnel	49
III - Une gestion des individus et non des équipes	51
A - Une reconnaissance ambiguë de l'équipe pédagogique	51
B - Un cadre peu propice au travail en équipe	54
CHAPITRE II - UNE GESTION DE MASSE UNIFORME ET INÉGALITAIRE	61
I - Une gestion de masse indifférenciée	61
A - Une organisation déconcentrée sans individualisation de la gestion	61
B - Une gestion mal adaptée à la diversité des situations scolaires	66
II - Un système inégalitaire	82
A - Des écarts de conditions de travail	82
B - Des enseignants débutants et des établissements difficiles pénalisés	88

CHAPITRE III - UNE RICHESSE HUMAINE MAL VALORISÉE99

I - Des enseignants nombreux mais comparativement moins rémunérés	99
A - Un niveau de rémunération moindre	99
B - Des besoins en enseignants mal appréciés.....	107
II - Un défaut d'accompagnement des pratiques et des carrières	113
A - Les faiblesses de l'appui au métier d'enseignant	113
B - Des possibilités restreintes de déroulement des carrières.....	117
III - Un manque de gestion de proximité.....	125
A - Une gestion distante et essentiellement administrative.....	125
B - Un échelon local embryonnaire.....	129

CONCLUSION GÉNÉRALE..... 135

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS 143

ANNEXES 145

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES 201

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport « Gérer les enseignants autrement ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, Mme Ratte, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Mmes Bellon, Pappalardo, MM. Cazala, Braunstein, Mme Françoise Saliou, M. Barbé, Mme Seyvet, MM. Sabbe, Maistre, Ténier, Mme Froment-Védrine, MM. Ravier, Sepulchre, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, Latare, Pittet, MM. Glimet, Senhaji, Mmes Fontaine, Perin, M. Cotis, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Lefas, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Régis, conseillère référendaire, de M. Dufoix, et Mme Monteagle, rapporteurs extérieurs, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, de M. Robert, rapporteur extérieur, et de M. Sabbe, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Miller, avocat général.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 14 mai 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré les 25 et 28 février 2013, par la troisième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Lefas, président de chambre, et composée de MM. Frangialli, Andréani, Phéline, Barbé, Mmes Seyvet, Moati, MM. Bourlanges conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Régis, conseillère référendaire, et M. Dufoix, rapporteur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Sabbe, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 12 mars 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Responsable de la formation de plus de douze millions d'élèves de la maternelle au lycée, l'école a pour mission de garantir la réussite de tous les élèves. Elle joue à ce titre un rôle décisif pour leur avenir et celui de la Nation. L'accomplissement de cette mission incombe avant tout aux enseignants.

En raison du nombre d'enseignants – 837 000 en 2012, soit près de la moitié des agents publics employés par l'État – et du poids que représente le total de leurs rémunérations – 49,9 Md€¹ en 2011, soit 17 % du budget général de l'État et 2,5 % du produit intérieur brut (PIB)² –, les décisions concernant leur gestion sont déterminantes pour la compétitivité de l'économie française, pour la cohésion de la société et pour le redressement des comptes publics.

Une situation préoccupante : un système peu performant et de plus en plus inégalitaire

L'école a su faire face au défi quantitatif de l'augmentation du nombre d'élèves à partir des années 1950, en raison de l'arrivée en âge scolaire des générations nombreuses du *baby-boom* et de l'allongement de la durée de la scolarité obligatoire – ce qu'on a appelé la massification. Cependant elle n'est pas encore parvenue à relever le défi qualitatif consistant à mener tous les élèves à la réussite scolaire.

Or l'objectif de réussite de tous les élèves a été introduit dans le code de l'éducation par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 24 avril 2005. Il appartient expressément depuis lors au service public de l'éducation, aux termes des articles L. 111 et L. 122 dudit code, de permettre à tous les élèves d'acquérir « un socle commun de connaissances et de compétences » à l'issue de leur scolarité

¹ Rémunération brute, y compris cotisations sociales et patronales, et contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Le financement des producteurs d'enseignement et de formation s'élève à 127,4 Md€ en 2010, se répartissant entre l'Etat pour 60 % (soit 71,1 Md€), les collectivités territoriales pour 24,5 % (soit 31,2 Md€), les ménages pour 8 %, les entreprises pour 6,9 % et les autres administrations publiques (organismes consulaires, agence de service et de paiement) pour le solde. (Source : ministère de l'éducation nationale, *Repères et références statistiques 2012*).

² Les sigles utilisés dans le présent rapport sont recensés et développés en annexe 4.

obligatoire, de leur assurer une « qualification reconnue », et de « contribuer à l'égalité des chances ».

Cet objectif de réussite est confirmé dans le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République actuellement en discussion au Parlement dont l'article 7 prévoit que : « la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, auquel contribue l'ensemble des enseignements dispensés au cours de la scolarité. La maîtrise du socle est indispensable pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et se préparer à l'exercice de la citoyenneté ».

La capacité du système scolaire français à assurer la réussite de tous les élèves est médiocre comparée à celle des autres pays développés.

L'enquête « PISA » 2009 de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)³, publiée en fin d'année 2010, fait apparaître que les résultats des élèves de quinze ans scolarisés en France se situent à un niveau moyen par rapport à ceux des autres pays membres de l'OCDE (18^e rang sur 34 en lecture par exemple ; l'écart par rapport aux pays les plus performants représente l'équivalent de près d'une année de scolarité). La France se caractérise surtout par une incapacité de l'école à contrecarrer les effets des inégalités sociales en matière de réussite scolaire et par un creusement du fossé séparant les performances des meilleurs élèves et celles des moins bons. En outre, l'enquête montre que cette situation, loin de se corriger, persiste en lecture et en sciences et se dégrade de façon significative en mathématiques. Selon l'enquête internationale *Progress in international reading literacy study* (PIRLS), publiée en décembre 2012, les performances en lecture des élèves scolarisés en France en fin de CM1 se sont dégradées.

De nombreux facteurs d'explication rendent compte de cette situation, parmi lesquels les déterminants culturels, sociaux et économiques individuels propres aux élèves. Les études internationales

³ Le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) est une évaluation internationale initiée par l'OCDE, qui vise à tester les compétences des élèves de 15 ans en lecture, en mathématiques et en sciences. Il s'agit d'une enquête menée tous les trois ans dans les 34 pays membres et dans 30 pays partenaires. Elle a pour objectif de fournir aux différents acteurs (décideurs politiques, autorités scolaires, enseignants, parents, élèves) des données comparatives permettant d'estimer dans quelle mesure les élèves disposent des connaissances et aptitudes que la société moderne exige. Les résultats de l'enquête PISA 2012 ne seront connus qu'en décembre 2013. Pour plus de précisions, cf. annexe 1.1.

montrent pourtant que des pays confrontés à des difficultés similaires parviennent à mieux faire réussir leur jeunesse, avec une dépense d'éducation en formation initiale des élèves par rapport au PIB moindre (Pays-Bas : 6,2 % ; Royaume-Uni : 6,0 % ; Allemagne : 5,3 %) qu'en France (6,3 %).

En effet, si les enquêtes internationales montrent la diminution continue des performances du système éducatif français depuis une décennie, les moyens financiers qui lui ont été alloués sur la période couverte par ces études ont, en revanche, connu une hausse constante alors que le nombre d'élèves décroissait. En particulier, entre 2008 et 2012, les mesures prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'ont pas eu pour conséquence de réduire le budget de l'éducation nationale. Celui-ci a augmenté, en euros courants, de 5,4 % au total et de 0,8 % hors cotisations retraites au compte d'affectation *Pensions*. Les suppressions de postes ont ramené le nombre d'enseignants du second degré en 2011-2012 à son niveau de 1993-1994, alors que le nombre d'élèves a diminué de 6 % environ sur la même période⁴. Ces évolutions croisées montrent que le système français ne souffre pas d'un défaut de moyens, mais de modalités d'allocation et de gestion de ces moyens, moins performantes que celles des pays comparables.

Le bien-être des élèves, entendu comme l'appréciation subjective de leur expérience à l'école, est aussi un enjeu important en termes de réussite éducative comme en matière de santé publique. Il est mesuré dans une enquête de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui analyse diverses dimensions de la santé des élèves âgés de 11, 13, et 15 ans dans 41 pays. Selon l'édition 2010 de cette enquête, le goût des élèves pour la scolarité enregistre, en France, une dégradation importante au collège.

Dans son rapport public thématique intitulé *L'Éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, publié en mai 2010, la Cour a constaté que l'enseignement scolaire était encore principalement fondé sur un modèle adapté à une période où seule une minorité d'une classe d'âge suivait tout le parcours scolaire – en 1950, le taux de bacheliers était de 5 %. Ce rapport recommandait que l'organisation du système scolaire et ses modes de gestion soient profondément réformés.

Parmi les leviers dont disposent les pouvoirs publics pour faire face à la difficulté scolaire, figure en bonne place la gestion des enseignants qui se trouvent directement et quotidiennement en contact

⁴ Cf. graphique n° 3 (chapitre III) et annexe 1.5 relative aux effectifs d'enseignants.

avec les élèves. La stratégie de gestion de cette ressource essentielle est l'objet du présent rapport.

La plupart des études internationales soulignent que le corps enseignant est « la ressource la plus importante au sein des établissements scolaires » pour garantir la qualité de l'école⁵.

Les recherches en sciences de l'éducation⁶ montrent que le niveau initial de l'élève, ses caractéristiques personnelles, la composition sociale ou la localisation géographique, c'est-à-dire les données qui s'imposent à l'école, expliquent globalement 80 % du niveau final de l'élève pour une année d'apprentissage donnée. 20 % sont, en revanche, attribuables à l'organisation du système éducatif et à son impact sur l'environnement de l'élève : l'établissement, la classe et l'enseignant. Ces 20 % ont un impact considérable dans la mesure où ils se cumulent tout au long de la scolarité de l'élève.

La définition des missions attendues des enseignants, la répartition des postes entre les établissements, la façon dont les affectations sont décidées, le soutien dont ceux-ci bénéficient tout au long de leur carrière comme leur niveau de rémunération ou leur temps de travail, sont autant de leviers aux mains des pouvoirs publics. En outre, l'adaptation de la gestion des ressources enseignantes (évolution du temps de service, élargissement des missions, création de primes ou mise en place de formations d'accompagnement) est un préalable à la mise en œuvre de la quasi-totalité des évolutions de l'organisation pédagogique (modification des programmes nationaux, adaptation des rythmes scolaires, refonte des filières d'enseignement, mise en place de modes d'accompagnement individualisé, etc.).

L'efficacité de la gestion des personnels enseignants apparaît donc comme une condition nécessaire, bien que non suffisante, à la réussite de la modernisation du système éducatif.

La crise d'attractivité du métier d'enseignant

Il faut aussi compter avec une crise d'attractivité du métier d'enseignant devenue inquiétante.

⁵ OCDE, *Le rôle crucial des enseignants : attirer, former et retenir des enseignants de qualité*. Paris, éditions OCDE, 2005.

⁶ Les études traitant de ce sujet sont nombreuses. Voir par exemple : DURU-BELLAT, Marie. Effets maîtres, effets établissements : quelles responsabilités pour l'école ? *Revue suisse des sciences de l'éducation*, n° 23, 2001 ou VAN ZANTEN Agnès (direction), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris, PUF, 2008.

Les bilans des concours de recrutement montrent une forte baisse du nombre de candidats présents par rapport au nombre de postes proposés. Ainsi, dans le premier degré, le nombre de candidats par poste aux concours externes s'est contracté de 6,4 à 3,8 entre 2009 et 2012. Au CAPES⁷ externe du second degré il a baissé de 6,0 à 2,7 entre 2006 et 2012, chutant jusqu'à 2, voire moins dans six disciplines⁸. En 2011 et en 2012, plus de 20 % des postes proposés au concours du CAPES externe dans ces six disciplines n'ont pas pu être pourvus⁹.

Des tensions se sont déjà produites par le passé en matière de recrutement, notamment au moment où les flux importants d'élèves des années 1950 et 1960, en période de « massification » de l'enseignement, ont nécessité des recrutements considérables d'enseignants. Les tensions actuelles ont cependant ceci de singulier qu'elles se manifestent dans un contexte de crise économique prolongée et de chômage très élevé.

Les difficultés de recrutement ne sont sans doute pas sans lien avec la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants des premier et second degrés dite de la « mastérisation », mise en œuvre à compter de la rentrée scolaire 2010-2011. L'objectif poursuivi était d'élever le niveau de recrutement des professeurs, en exigeant désormais des candidats, pour se présenter aux concours, de disposer d'un master, c'est-à-dire d'un diplôme obtenu au terme de cinq années d'enseignement supérieur, et non plus, comme jusqu'à la session 2009, d'une licence, délivrée après trois années¹⁰.

⁷ Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré.

⁸ Allemand, anglais, éducation musicale, lettres classiques, lettres modernes et mathématiques. La situation est la plus préoccupante en mathématiques (31,4 % des postes non pourvus) et en lettres classiques (55,9 % des postes non pourvus, moins d'un candidat étant présent par poste proposé au concours).

⁹ Le ministère estime, en février 2013, que la hausse du nombre d'inscriptions aux concours de recrutement 2014 – plus de 138 000 personnes se sont inscrites aux concours 2014, contre 94 300 à la session 2013 – constitue « un retournement de tendance après des années de crise de recrutement ». Si le signe semble positif, conclure, à ce stade, au retournement de tendance est sans doute prématuré : la déclaration du ministère se fonde sur un nombre total d'inscrits, qui ne préjuge ni du nombre de présents aux concours, ramené au nombre de postes offerts, ni du nombre de postes pourvus *in fine*, et encore moins du caractère durable de cette évolution éventuelle.

¹⁰ La France rejoint le nombre croissant de pays membres de l'OCDE qui imposent un niveau de diplôme équivalent au master pour exercer dans l'enseignement secondaire (Allemagne, Espagne, Suisse, Suède) et celui, plus restreint, des pays qui, comme la Finlande, l'exigent également pour enseigner dans le premier degré.

Si la Cour a salué l'objectif de cette réforme, elle a critiqué les conditions de sa mise en œuvre¹¹, soulignant en particulier les difficultés notables d'organisation de l'accueil et de la formation des nouveaux enseignants. Cette réforme a en outre pour effet de réduire le vivier potentiel des candidats, tout en plaçant le métier d'enseignant en concurrence avec les autres professions recrutant à un niveau de formation équivalent mais offrant des rémunérations plus attractives. Enfin, la nouvelle formation initiale et, surtout, la suppression de l'année de stage en alternance, ont pu décourager certains candidats potentiels.

Au-delà de ces facteurs circonstanciels, le thème du « malaise enseignant », qui n'est d'ailleurs pas propre à cette profession, est récurrent dans le débat public et contribue à la désaffection pour le métier. Ce sentiment, qui n'est ni général ni uniforme, se nourrit de perceptions, souvent citées par les enseignants rencontrés au cours de cette enquête : l'affaiblissement de la reconnaissance sociale de leur métier, l'éloignement des élèves par rapport aux formes traditionnelles de la culture scolaire, une certaine évolution de l'attitude des familles, les tensions et les violences subies en milieu scolaire, ou plus largement les conditions d'exercice du métier.

Le déficit d'attractivité du métier d'enseignant peut également être illustré par les conditions particulières du départ en retraite.

Selon les statistiques du service des retraites de l'État, les enseignants partent plus jeunes à la retraite : environ cinq ans plus jeunes dans le premier degré et un an plus jeunes dans le second degré, quel que soit le sexe. De plus, la part des pensions à taux plein au moment du départ en retraite est plus faible chez les enseignants que chez les autres fonctionnaires de catégorie A¹². Les enseignants quittent donc davantage que les autres fonctionnaires leurs fonctions avant le terme de leur carrière, alors même que leur âge leur offre la possibilité de la poursuivre.

L'ensemble de ces constats a conduit la Cour à centrer ses travaux sur la gestion des enseignants par le ministère de l'éducation nationale.

¹¹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, Tome I, p. 765 à 803. La Documentation française, février 2012 et disponible sur www.comptes.fr.

¹² 23 % chez les enseignants du premier degré et 24 % chez ceux du second degré, pour les hommes comme pour les femmes, contre 32 % pour les femmes et 39 % pour les hommes chez les autres fonctionnaires de l'État de catégorie A.

La démarche de la Cour

Au cours des dernières décennies, plusieurs études ou rapports d'ensemble marquants ont examiné la gestion des enseignants.

Au-delà des contributions régulières des inspections générales de l'éducation nationale (IGEN) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)¹³, on peut citer notamment le rapport de M. Louis Joxe sur *La fonction enseignante dans le second degré*, publié en mai 1972¹⁴. En 2008, le livre vert de M. Marcel Pochard, conseiller d'État, sur *l'Évolution du métier d'enseignant*, dressait un constat large de la condition enseignante et esquissait des solutions alternatives tirées de nombreux entretiens et de comparaisons internationales. Il n'a jamais été suivi du livre blanc qui devait rassembler les propositions du gouvernement. On peut aussi mentionner le rapport d'information pour le Sénat de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, sénatrice, sur *le métier d'enseignant au cœur d'une ambition émancipatrice*¹⁵.

Enfin, il convient de mentionner le « débat national sur l'avenir de l'école » en 2004, qui a donné lieu au rapport de la commission présidée par M. Claude Thélot.

Le Gouvernement s'est lui-même engagé dans une démarche de « refondation de l'école ». Une concertation a ainsi été organisée de juillet à octobre 2012. Un projet de loi a été présenté en conseil des ministres en janvier 2013 et est actuellement en discussion au Parlement. De la gestion des enseignants, ce texte¹⁶ n'aborde toutefois que la formation, initiale et continue, avec la création des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE). Le ministre de l'éducation nationale

¹³ En dernier lieu, le rapport n° 2012-070 de juillet 2012 des deux inspections générales sur les composantes de l'activité professionnelle des enseignants outre l'enseignement dans les classes.

¹⁴ Le constat était déjà très clair : « La fonction enseignante est une fonction éducative : cette affirmation centrale définit la fonction enseignante par rapport à des personnes – les élèves – dans un groupe et non plus par rapport aux disciplines enseignées ».

¹⁵ Rapport d'information n° 601 (2011-2012), fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, déposé le 19 juin 2012.

¹⁶ Les principales dispositions du projet de loi sont les suivantes : principes et missions de l'éducation, éducation artistique et culturelle, socle commun de connaissances, de compétences et de culture, service public de l'enseignement numérique, administration de l'éducation, conseil supérieur des programmes, conseil national de l'évaluation, contenu des enseignements scolaires dont l'enseignement de langues vivantes étrangères et l'enseignement moral et civique, groupements d'établissements, etc.

a annoncé de futures discussions sur la « refondation du métier enseignant ».

La Cour, pour sa part, s'appuie sur ses travaux antérieurs qui ont donné lieu à publication : le rapport de mai 2010 sur la réussite de tous les élèves et le chapitre du rapport public annuel de février 2012 consacré à la réforme de la formation initiale et du recrutement des enseignants des premier et second degrés¹⁷.

Elle utilise aussi les conclusions d'un référé du 11 juillet 2012 adressé au ministre de l'éducation nationale et relatif à *l'Égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire*¹⁸, après une enquête conduite dans les académies d'Aix-Marseille, Créteil, Dijon et Rennes.

Elle exploite enfin les résultats d'une enquête conduite dans les académies de Lille, Rennes et Toulouse, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, sur *l'orientation à la fin du collège* de septembre 2012, s'agissant en particulier des rôles de conseil et d'information des différents intervenants du système éducatif¹⁹.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de ces publications. Il vise à déterminer la façon dont le système scolaire valorise au mieux sa principale ressource, les enseignants, au service de la mission de réussite de tous les élèves.

Dans ce but, la Cour a engagé une double démarche, d'analyse de terrain dans cinq académies et d'analyse des données financières individuelles de paie, de temps de travail et d'affectation des enseignants. Pour la première fois, le secteur de l'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État a été inclus dans ses investigations.

¹⁷ Cf. annexe 1.2 relative à la maîtrise.

¹⁸ Ce référé a été mis en ligne sur le site de la Cour le 24 septembre 2012. Un autre référé adressé le même jour au Premier ministre insiste sur le caractère interministériel de la politique d'égalité des chances qui suppose une réflexion coordonnée sur la répartition des moyens publics entre les territoires.

¹⁹ Le rapport demandé par l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été remis le 14 septembre 2012. La Cour relevait, parmi les insuffisances du dispositif d'orientation, deux éléments ayant trait au métier enseignant : « l'absence d'une véritable formation [...] des enseignants à l'information sur les filières de formation aux différents métiers » et « la reconnaissance insuffisante des activités des enseignants dans les domaines de l'aide individualisée et de la formation des élèves à l'orientation ».

Sur la base de ces constats de terrain, la Cour a organisé une large contradiction avec les responsables du ministère de l'éducation nationale, mais aussi avec l'ensemble des autres acteurs du système éducatif²⁰ auxquels elle a soumis son diagnostic et ses propositions. Elle a pu constater, tant au cours de ses contrôles que des nombreuses auditions auxquelles elle a procédé, une implication forte et un attachement profond des enseignants à leur métier.

Elle a également analysé sur place les mécanismes de gestion des personnels enseignants de trois systèmes étrangers : l'Allemagne (Land de Berlin), le Canada (province de l'Ontario) et les Pays-Bas²¹. Ces pays ou territoires ont été choisis pour leurs résultats selon les études internationales – le Canada et les Pays-Bas font partie du groupe des pays dont les élèves ont les meilleurs résultats aux tests PISA 2009 – ou pour la trajectoire d'amélioration mise en évidence dans ces études : c'est le cas notamment de l'Allemagne, dont les résultats PISA 2000 ont provoqué une prise de conscience.

Telle qu'elle est entendue dans le présent rapport, la gestion des enseignants recouvre la définition des missions et du service de l'enseignant, la gestion des corps et des disciplines, le temps de travail, les rémunérations, l'évaluation et la notation, le déroulement de la carrière, la formation continue, les procédures d'affectation des enseignants, le remplacement des enseignants absents, le pilotage du nombre d'enseignants et la répartition des postes d'enseignants sur le territoire, enfin l'organisation territoriale de la gestion des enseignants.

La Cour n'a pas estimé utile de revenir sur le sujet de la formation initiale des enseignants à la fois parce qu'elle venait de le traiter dans son rapport public annuel de février 2012, et parce que les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), créées dans le cadre de la « refondation de l'école », ne seront opérationnelles qu'à la rentrée de septembre 2013.

Enfin, il faut rappeler que la Cour ne se prononce que sur son champ de compétence, c'est-à-dire sur l'organisation et le fonctionnement de la gestion, son efficacité (c'est-à-dire sa capacité à atteindre les

²⁰ Des enseignants du premier degré et du second degré, des directeurs d'école et chefs d'établissement, des inspecteurs du premier et du second degré, des organisations syndicales et associations professionnelles d'enseignants et de chefs d'établissement, ainsi que des associations d'élèves et de parents d'élèves, des experts (historiens, sociologues, économistes, spécialisés dans le domaine de l'éducation).

²¹ Cf. annexe 2 relative à la gestion des enseignants au Canada (Ontario).

objectifs fixés dans la loi) et son efficience (c'est-à-dire sa capacité à le faire au meilleur coût).

Le rapport est organisé en trois chapitres qui analysent successivement :

- la cohérence entre la définition des missions des enseignants et les outils de gestion qui leur sont appliqués ;
- les modalités de fonctionnement retenues par le ministère de l'éducation nationale pour assurer la gestion de ses effectifs enseignants ;
- l'insuffisante valorisation de la ressource enseignante, ressource humaine hautement qualifiée.

Méthode mise en œuvre

L'analyse a été effectuée sur l'ensemble du champ de l'enseignement scolaire dépendant de l'éducation nationale, public comme privé sous contrat, de la maternelle aux filières post-baccalauréat présentes en lycée (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles). L'inclusion de l'enseignement privé sous contrat permet de couvrir plus de 97,5 % de la population scolarisée. La gestion relevant d'autres ministères que l'éducation nationale (agriculture, affaires étrangères ou défense²²), qui représente moins de 2,5 % des élèves, n'a pas été examinée.

Les travaux de la Cour s'appuient sur des constats effectués, au cours de trois enquêtes parallèles menées sur deux années, sur le terrain, dans les écoles et établissements scolaires, ainsi qu'à tous les niveaux de l'administration du ministère : circonscriptions, infradépartementales, du premier degré, directions départementales dites académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), rectorats et directions de l'administration centrale²³. Cette méthode a permis de prendre en compte les pratiques de gestion comme les témoignages des enseignants eux-mêmes.

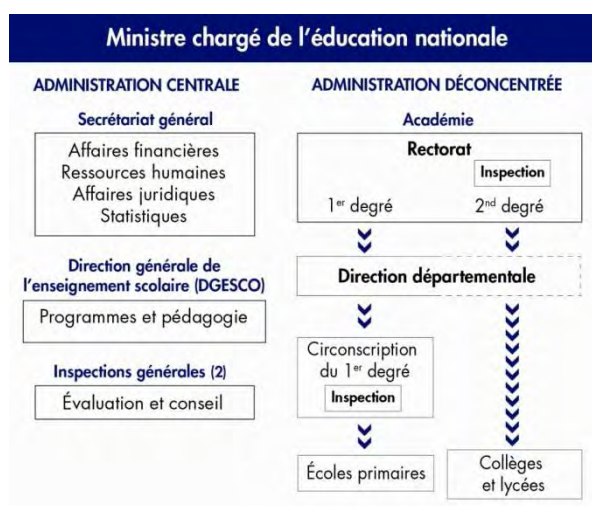
²² Un contrôle des lycées militaires est en cours à l'initiative de la deuxième chambre de la Cour des comptes.

²³ Cf. liste des personnes rencontrées, en annexe 3.

Les travaux ont été menés dans cinq académies (Bordeaux, Lille, Limoges, Nantes et Versailles), qui permettent de couvrir un échantillon représentatif des effectifs d'ensemble. Ces académies gèrent en effet 227 000 enseignants de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat²⁴, représentant 26 % de l'effectif total d'enseignants. De plus, elles permettent de disposer d'un échantillon qui rend compte de la diversité des conditions d'enseignement, tant en termes géographiques que du point de vue des caractéristiques socio-économiques du public scolaire.

Ces travaux de terrain se sont également appuyés sur le recueil et l'analyse des données individuelles de gestion des enseignants utilisées dans les services gestionnaires locaux des rectorats et des DASEN. Cette méthode, utilisée pour la première fois sur le sujet, a exigé l'extraction, puis le traitement par la Cour de données individuelles de paye, de temps de service, d'affectation et de position statutaire sur le périmètre des 227 000 enseignants des cinq académies étudiées. Ces données ont été croisées avec celles issues des fichiers de rémunération du ministère chargé des finances.

Graphique n° 1 : organisation de l'administration du ministère de l'éducation nationale



Source : Cour des comptes

²⁴ Pour l'analyse des données brutes (fichiers de paye, de temps de travail), tout le périmètre de l'enseignement privé sous contrat a été couvert. Les visites en établissements n'ont en revanche concerné que des établissements de l'enseignement catholique.

Carte n° 1 : les académies métropolitaines et d'outre-mer²⁵



Source : ministère de l'éducation nationale, <http://eduscol.education.fr>

²⁵ Mayotte n'est pas une académie. Dans ce département d'outre-mer, les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale sont placés sous la responsabilité d'un vice-recteur, qui cumule les missions d'un recteur (à l'exception des responsabilités en matière d'enseignement supérieur, car il n'est pas chancelier des universités) et d'un directeur départemental, mais est placé sous l'autorité directe du préfet. Ce régime se rapproche en pratique de ceux applicables en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Chapitre I

Un décalage croissant avec la réalité du métier d'enseignant

Les missions des enseignants recouvrent, au-delà des heures de cours dans la classe, un ensemble d'activités individuelles et collectives liées à la fonction enseignante, mais la gestion du ministère demeure centrée sur les seules heures de cours.

Cette gestion ne correspond plus à la logique du parcours des élèves et n'est plus en cohérence avec les principes et objectifs fixés par la loi.

I - Un défaut de cohérence entre les missions légales et le temps de service

Les missions légales des enseignants ne sont pas déclinées dans le temps de service des enseignants, qui inclut les seules heures d'enseignement selon un rythme strictement hebdomadaire.

A - Des missions mal définies

La loi assigne des missions claires aux enseignants. Néanmoins, d'autres textes se superposent à cette définition initiale, rendant l'ensemble peu lisible.

1 - Un cadre aux contours variables

Les missions des enseignants sont définies à l'article L. 912-1 du code de l'éducation, issu de la loi du 10 juillet 1989 et enrichi par la loi de programme et d'orientation pour l'avenir de l'école du 24 avril 2005. Cet article dispose, au titre des obligations propres aux personnels enseignants, que « les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires des élèves ». Il mentionne entre autres activités : l'« aide au travail personnel des élèves », l'« évaluation [des élèves] », le « conseil dans le choix des projets d'orientation [des élèves] ».

Article L. 912-1 du code de l'éducation²⁶

« Les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires des élèves. Ils travaillent au sein d'équipes pédagogiques ; celles-ci sont constituées des enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire et des personnels spécialisés, notamment les psychologues scolaires dans les écoles. Les personnels d'éducation y sont associés.

Les enseignants apportent une aide au travail personnel des élèves et en assurent le suivi. Ils procèdent à leur évaluation. Ils les conseillent dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation. [...]

Ils contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires.

Leur formation les prépare à l'ensemble de ces missions. »

²⁶ Les articles L. 912-1 et suivants s'insèrent au chapitre II (dispositions propres aux personnels enseignants) du titre I^{er} (dispositions générales) du livre IX (les personnels de l'éducation) de la quatrième partie du code (partie législative) qui est consacrée aux personnels.

Une circulaire du ministère de l'éducation nationale du 23 mai 1997 prévoit, pour sa part, que l'enseignant du second degré doit instruire les élèves, les éduquer et les former en vue de leur insertion sociale et professionnelle. Un arrêté du 12 mai 2010, en cours de modification, définit, en outre, un ensemble de « dix compétences professionnelles » à acquérir « au cours de la formation » au métier²⁷.

Toutefois, les missions de l'enseignant ainsi déterminées ne recouvrent pas la totalité de celles, multiples et générales, assignées à l'école. Ainsi, l'article L. 111-1 du code de l'éducation attribue de nombreux objectifs à l'enseignement scolaire dont l'atteinte relève *in fine* de la responsabilité des enseignants, au moins pour l'opinion publique.

Article L. 111-1 du code de l'éducation

« L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances.

Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République.

L'école garantit à tous les élèves l'apprentissage et la maîtrise de la langue française. [...]

Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. [...]

La répartition des moyens du service public de l'éducation [...] a pour but [...] de permettre de façon générale aux élèves en difficulté [...] de bénéficier d'actions de soutien individualisé.

L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique. »

²⁷ « Agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable ; maîtriser la langue française pour enseigner et communiquer ; maîtriser les disciplines et avoir une bonne culture générale ; concevoir et mettre en œuvre son enseignement ; organiser le travail de la classe ; prendre en compte la diversité des élèves ; évaluer les élèves ; maîtriser les technologies de l'information et de la communication ; travailler en équipe et coopérer avec les parents et les partenaires de l'école ; se former et innover ».

Plus d'une dizaine d'articles supplémentaires déterminent les objectifs et missions du service public de l'enseignement et s'ajoutent à cette liste déjà longue.

2 - Qu'est-ce qu'un bon enseignant ?

La juxtaposition de ces différents textes laisse la question « qu'est-ce qu'un bon enseignant ? » sans réponse de la part du ministère. Les parties prenantes au système éducatif et les enseignants eux-mêmes n'ont pas de guide de bonnes pratiques ni de référentiel normatif leur permettant d'orienter leurs actions quotidiennes, en conséquence, dans la classe et en dehors de la classe.

Les critères d'évaluation des enseignants, qui sont censés être cohérents avec ce qui est attendu d'eux aux termes des dispositions législatives et réglementaires applicables, ne résultent donc d'aucun cadre national clair en lien avec les missions.

Les modalités d'évaluation et de notation des enseignants

Dans la fonction publique, la mission d'évaluation est habituellement dévolue au supérieur hiérarchique du fonctionnaire qui doit rendre compte annuellement de la manière de servir de son subordonné. Le corps enseignant se distingue par une pratique différente.

L'évaluation relève, en effet, de corps voués à cette mission : les inspecteurs, compétents pour les enseignants de l'enseignement public comme de l'enseignement privé sous contrat. L'inspection est constituée d'une visite en classe de trente minutes à une heure pendant que l'enseignant fait cours – visite parfois précédée de la communication de documents demandés par l'inspecteur –, puis d'un échange entre l'inspecteur et l'inspecté pour faire le point. L'inspecteur transmet, dans les semaines suivantes, un rapport écrit faisant état de ses observations ; puis, à la fin de l'année scolaire, après qu'un travail d'harmonisation a eu lieu, il fixe la note des enseignants vus au cours de l'année.

Dans le seul second degré, cette évaluation « pédagogique » est complétée d'une évaluation annuelle par le chef d'établissement dite « administrative ». Cette évaluation complémentaire vise à rendre compte de la manière de servir de l'enseignant en dehors de la classe ; elle est fondée sur la déclaration par le chef d'établissement d'une note chiffrée encadrée selon l'ancienneté (*cf. infra* chapitre 2), d'une appréciation sur trois critères (ponctualité/assiduité, activité/efficacité, autorité/rayonnement), désignés dans le milieu enseignant par le terme de « pavés », et d'une appréciation littérale limitée en nombre de caractères. Aucune obligation n'est faite d'un entretien entre l'enseignant et le chef d'établissement.

Sur le plan pédagogique, le cadre juridique des inspections en classe est succinct, laissant les corps d'inspection très libres dans l'interprétation des critères d'évaluation. Différentes pratiques se sont donc développées : lettre annuelle de l'inspecteur indiquant les critères de l'évaluation ou encore utilisation des « dix compétences professionnelles à maîtriser » fixées par l'arrêté du 12 mai 2010 précité, qui n'avaient pas vocation initialement à constituer un référentiel métier.

À l'inverse de la notation pédagogique, la notation administrative par le chef d'établissement, propre au second degré, est enfermée dans des modalités tellement étroites qu'elles ne donnent pas une vision pertinente de la mission des enseignants.

3 - Les principes applicables aux missions

Si cet ensemble divers, voire hétéroclite, ne donne ni un contenu ni une limite clairs aux missions des enseignants, il permet cependant d'identifier les grands principes qui les fondent.

Tout d'abord, la mission des enseignants dépasse le cadre étroit de la transmission stricte de connaissances. Cette situation est le fruit d'une évolution historique.

Une évolution historique de la conception du métier d'enseignant

L'organisation du lycée au XIX^{ème} siècle, puis du collège dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, s'est inspirée du modèle préexistant de l'université. En particulier, la mission de l'enseignant a été largement définie, à l'origine, par référence à celle des professeurs d'université : elle s'est fondée sur la dispense d'un cours disciplinaire face à un public d'élèves, en vue d'assurer leur formation intellectuelle et leur réussite aux examens nationaux. Cette définition, axée sur la notion de cours disciplinaire, supposait que l'enseignant maîtrise avant tout une discipline universitaire, qu'il soit essentiellement chargé de faire cours, et qu'il corrige les travaux réalisés par les élèves en dehors de ses cours.

En 1852, Hippolyte Fortoul, le ministre de l'instruction publique de l'époque, dans un souci de rationalisation, a défini le temps de travail des enseignants, discipline par discipline, en fonction du statut. À ces heures, s'ajoutaient des heures de répétition, de conférences et d'interrogations. Entre 1880 et 1892, Jules Ferry a aligné tous les titulaires du second degré à quinze heures de cours.

Tout au long du XIX^{ème} siècle et jusqu'à l'arrivée des classes d'âge nombreuses (1950-1960), les fonctions d'enseignant ont, de ce fait, été clairement distinguées de celles de répétiteur, chargé de la surveillance du travail personnel des élèves, ainsi que de celles de surveillant, chargé de ce qu'on appelle aujourd'hui la « vie scolaire ».

Cette conception traditionnelle a progressivement évolué, en raison de plusieurs facteurs, scolaires et sociaux, notamment la démocratisation de l'accès aux études secondaires, l'allongement progressif de l'obligation scolaire, la perception croissante de la nécessité d'une lutte efficace contre l'échec scolaire, ainsi que la place revendiquée par les parents d'élèves dans les décisions affectant la scolarité de leurs enfants.

La dimension collective du travail est également affirmée. L'article L. 912-1 déjà cité prévoit ainsi que les enseignants « travaillent au sein d'équipes pédagogiques », constituées notamment « des enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire ». Cette dimension collective est renforcée par le fait que l'accomplissement des missions du service public de l'enseignement repose sur « les écoles, les collèges, les lycées » (article L. 121-1 du code de l'éducation), donc sur des équipes d'enseignants, et non sur des individus isolés.

Enfin, les objectifs et missions de l'école sont organisés en fonction du parcours des élèves, aux niveaux du socle commun (jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire jusqu'à 16 ans), du baccalauréat et de l'enseignement supérieur. Selon les termes de l'annexe à la loi de 2005 précitée, « la Nation fixe au système éducatif l'objectif de garantir que 100 % des élèves aient acquis au terme de leur formation scolaire un diplôme ou une qualification reconnue, et d'assurer que 80 % d'une classe d'âge accèdent au niveau du baccalauréat. Elle se fixe en outre comme objectif de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur ». Ces dispositions, qui ne sont pas remises en cause par le projet de loi en cours de discussion au Parlement, devraient avoir des implications sur le rôle des enseignants intervenant à l'intérieur de ces parcours.

La gestion du ministère apparaît en décalage avec chacun de ces principes.

B - Une définition du temps de service incohérente avec les missions légales

Alors que dans la fonction publique d'État et dans la magistrature, la durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine depuis 2000²⁸ (hors heures supplémentaires), les enseignants du ministère de l'éducation nationale obéissent à un régime dérogatoire dit « d'obligations de service » prévu par la réglementation²⁹. Ce régime consiste à ne comptabiliser qu'un service défini, et non la totalité du temps de travail qu'il implique.

1 - Une définition étroite du service dans le second degré

a) Les limites des obligations réglementaires de service

Dans le cas des enseignants du second degré, les obligations réglementaires de service (ORS) sont définies exclusivement comme un nombre d'heures de cours par semaine par une série de décrets de 1950.

Article 1^{er} du décret n° 50-581 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique

« Les membres du personnel enseignant dans les établissements du second degré sont tenus de fournir sans rémunération supplémentaire, dans l'ensemble de l'année scolaire, les maximums de services hebdomadaires suivants : A) enseignements littéraires, scientifiques, technologiques et artistiques : agrégés : quinze heures ; non agrégés : dix-huit heures ».

Les obligations sont déclinées par les décrets n° 50-582 et n° 50-583 du 25 mai 1950 pour les personnels des établissements publics d'enseignement technique et pour les professeurs et maîtres d'éducation physique et sportive.

²⁸ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature. Depuis ce décret, le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires.

²⁹ Article 7 du décret précité.

La seule obligation à laquelle sont tenus les enseignants en vertu desdits décrets est donc d'assurer entre quinze et dix-huit heures de cours hebdomadaires³⁰, pendant la durée officielle de l'année scolaire, soit trente-six semaines³¹. En conséquence, en dépit de la définition légale des missions, tout travail de l'enseignant autre que celui de « faire cours » n'est pas identifié dans son temps de service, ce qui est doublement dommageable, pour l'enseignant qui ne peut pas voir son implication pleinement reconnue, et pour le chef d'établissement qui est tributaire de la bonne volonté des enseignants.

Or en dehors de son temps de cours, l'enseignant a de nombreuses activités. Outre la préparation des cours, la documentation et la correction des travaux des élèves, celles-ci concernent notamment un ensemble de tâches de suivi des élèves et d'accompagnement personnalisé, de rencontres avec les parents, de travail en équipe, de participation aux instances de l'établissement, de correction des examens, d'implication dans des actions de formation, etc. Les observations de la Cour rejoignent celles réalisées par l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans leur rapport de juillet 2012 relatif aux composantes de l'activité professionnelle des enseignants outre l'enseignement dans les classes.

La quantification de ces tâches est difficile. Selon les résultats d'une étude menée en 2008 par le ministère de l'éducation nationale³², les enseignants du second degré public déclarent consacrer en moyenne, hors période de vacances scolaires, 21 heures par semaine à ces activités au-delà des heures de cours, dont 15 heures trente environ pour la préparation des cours, la correction des copies et la documentation, une heure et demie pour le travail entre collègues, et deux heures environ, au total, pour le suivi des élèves et les rencontres avec les parents.

³⁰ Les professeurs d'éducation physique et sportive sont tenus d'assurer vingt heures de cours hebdomadaires. Toutefois, en pratique, ils n'en effectuent que dix-sept puisqu'ils bénéficient d'une décharge de trois heures au titre de l'animation du sport scolaire volontaire (*cf. infra*).

³¹ L'ajustement des obligations statutaires aux besoins en heures de cours est notamment assuré par les heures supplémentaires annuelles (HSA). Celles-ci sont attribuées pour la totalité de l'année scolaire (36 semaines de cours) et ne rémunèrent que des heures de cours, la première ne pouvant être refusée par l'enseignant. Par exemple, un agrégé qui donne seize heures de cours par semaine effectue une heure supplémentaire annuelle puisque son temps normal de service est de quinze heures.

³² Ministère de l'éducation nationale, *Enseigner en collège et lycée en 2008*, Octobre 2009.

Certaines de ces tâches qui sortent du cadre du cours peuvent être prises en compte par des décharges de service, des heures supplémentaires ou des primes.

b) Les décharges de service

Les décharges de service minorent les heures de cours fixées par les obligations réglementaires de service pour prendre en compte la réalisation d'une autre activité. Dans son rapport public thématique de mai 2010, la Cour avait déjà relevé leur caractère inadapté. Ces critiques demeurent valables.

Certaines décharges, dites « statutaires », sont prévues par les décrets de 1950. Elles sont en partie obsolètes, les motifs qui les justifiaient ayant, pour nombre d'entre eux, disparu.

Par exemple, une réduction d'une heure par semaine, dite de « première chaire », est accordée à tout enseignant exerçant en classe de première ou de terminale, pour tenir compte du surcroît de travail impliqué par la préparation des élèves au baccalauréat, alors que depuis 1964 seul un nombre limité d'épreuves du baccalauréat est passé en fin de classe de première. Une heure de réduction de service est également accordée aux enseignants d'histoire et de géographie au titre de l'entretien des « cabinets de matériel historique et géographique », alors que ces cabinets ont pour la plupart disparu.

Une autre réduction de service concerne les trois heures que les enseignants d'éducation physique et sportive (EPS) sont censés accorder au « sport scolaire volontaire ». Elle repose sur une simple note de service et bénéficie en pratique à tous les enseignants de cette discipline. Pourtant certains enseignants d'EPS n'assurent pas cette mission, tout en conservant l'avantage de cette réduction de service, comme la Cour l'a relevé dans un référé au ministre de l'éducation nationale et au ministre chargé des sports³³ et dans son rapport public thématique *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État* de janvier 2013. Or le volume total des heures d'enseignement affectées à cette activité représente environ 4 800 postes en équivalents temps plein (ETP).

D'autres décharges de service compensent le temps passé par l'enseignant à accomplir des tâches au profit de son établissement ou du

³³ Cf. référé n° 63938 du 25 mai 2012 sur l'organisation de la pratique sportive volontaire dans l'enseignement du second degré consultable sur le site Internet de la Cour www.ccomptes.fr.

rectorat. Par exemple, un enseignant peut avoir la responsabilité du matériel informatique de l'établissement, coordonner les enseignants d'une discipline, assurer un tutorat à la demande de l'inspection. Ces décharges sont accordées au cas par cas par circulaire ou note de service, en dehors de toute base réglementaire, et sont donc irrégulières. En 2011, ces décharges représentaient l'équivalent de 8 041 emplois à temps plein, sans compter les décharges syndicales³⁴.

c) Les heures supplémentaires effectives

Les « heures supplémentaires effectives » (HSE)³⁵ constituent un autre moyen de rémunérer les heures effectuées par les enseignants lorsqu'ils s'impliquent dans des activités éducatives hors heures de cours au-delà des obligations réglementaires de service. Les chefs d'établissement reçoivent à cet effet une dotation en début d'année.

Toutefois, ces heures supplémentaires sont censées rémunérer du temps, alors qu'elles sont, pour partie, utilisées de façon forfaitaire : dans la pratique, l'investissement particulier d'un enseignant peut être récompensé par une heure supplémentaire effective, indépendamment du temps réellement passé (de moins d'une heure à plusieurs heures). En outre, une même activité peut, d'une année à l'autre ou d'un établissement scolaire à l'autre, faire l'objet d'une gratification par heure supplémentaire effective ou non, selon le volume d'heures supplémentaires effectives dont le chef d'établissement dispose.

d) Les primes

Le troisième instrument créé par le ministère consiste en l'octroi de primes destinées à rémunérer certaines activités prévues dans les missions des enseignants mais ne rentrant pas dans le cadre des obligations réglementaires de service.

³⁴ En 2011, les décharges syndicales représentent 1 698 équivalents temps plein, hors autorisations d'absence, pour l'ensemble des enseignants du premier degré et du second degré de l'enseignement public comme de l'enseignement privé sous contrat. S'y ajoutent des autorisations d'absence qui ne sont pas suivies par le ministère.

³⁵ Les heures supplémentaires effectives (HSE) sont versées pour les tâches ne relevant pas du service hebdomadaire régulier de l'enseignant et peuvent rémunérer des activités autres que les heures de cours.

C'est le cas, par exemple, de l'indemnité pour le suivi et l'orientation des élèves (ISOE) qui, outre une part variable destinée aux professeurs principaux, comporte une part fixe rémunérant le suivi des élèves, leur évaluation et la participation aux conseils de classe, alors que ces tâches font partie intégrante des missions des enseignants. Cette part fixe est allouée à tous les enseignants, quelle que soit la réalité de leur implication dans ces domaines.

De même, la participation aux jurys des examens nationaux (diplôme national du brevet, baccalauréat) fait l'objet d'une indemnité supplémentaire, alors que l'enseignant est déjà déchargé de cours.

Une tentative de réforme visant à mieux accorder la définition réglementaire du service des enseignants du second degré à leurs missions a eu lieu en 2007, sous la forme du décret du 12 février 2007 dit « de Robien »³⁶. Ce texte restreignait les décharges statutaires aux cas réellement utiles : restriction des heures de première chaire à l'enseignement d'une discipline faisant réellement l'objet d'une épreuve anticipée du baccalauréat en fin de classe de première, abrogation de l'heure de cabinet d'histoire géographie, nécessité d'un service effectif justifiant les heures de décharge au titre de l'Union nationale du sport scolaire. Le décret a, toutefois, été abrogé le 31 août 2007, à la veille de son entrée en vigueur.

2 - Une définition du service plus large dans le premier degré

La définition du service des enseignants du primaire est plus complète que celle des enseignants du secondaire. Outre les heures de cours, le service intègre en effet d'autres activités faisant partie des missions des enseignants, et dont une partie est annualisée.

³⁶ D'autres réformes des obligations réglementaires de service ont eu lieu auparavant. Elles n'ont cependant pas élargi le contenu du service des enseignants aux activités hors heures de cours, mais ont porté sur le nombre d'heures de cours hebdomadaires. Les obligations réglementaires de service des professeurs d'enseignement général en collège (PEGC) sont ainsi passées dans les années 1980 de 21 heures à 18 heures ; celles des professeurs de lycée professionnel sont passées de 23 heures à 18 heures en 2000.

Article 1^{er} et article 2 du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008³⁷

Article 1^{er} – Dans le cadre de leurs obligations de service, les personnels enseignants du premier degré consacrent, d’une part, vingt-quatre heures hebdomadaires d’enseignement à tous les élèves et, d’autre part, trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit cent huit heures annuelles, aux activités définies à l’article 2.

Article 2 – I. – Les cent huit heures annuelles de service mentionnées à l’article 1^{er} sont réparties de la manière suivante :

1° Soixante heures consacrées à de l’aide personnalisée ou à des interventions en groupes restreints auprès des élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages et au temps d’organisation proportionné correspondant ;

2° Vingt-quatre heures consacrées aux travaux en équipes pédagogiques, aux relations avec les parents, à l’élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation pour les élèves handicapés ;

3° Dix-huit heures d’animation et de formation pédagogiques ;

4° Six heures de participation aux conseils d’école obligatoires.

II. – Lorsque les heures mentionnées au 1° du I ne peuvent pas être entièrement utilisées pour l’aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages, elles sont consacrées au renforcement de la formation professionnelle continue des enseignants, en dehors de la présence des élèves.

Ces dispositions comportent elles-mêmes des limites :

- toutes les missions des enseignants ne sont pas prises en compte ;
- la répartition entre missions est déterminée de façon trop détaillée et uniforme sur tout le territoire ;
- les heures d’enseignement en classe entière ne peuvent être annualisées ;
- enfin, les enseignants qui assurent le moins d’heures d’aide personnalisée, en raison des bonnes performances scolaires de leurs élèves, sont aussi ceux qui peuvent le plus se former.

³⁷ Dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, une circulaire du 4 février 2013 a précisé la répartition des soixante heures au 1° du I de l’article 2. Trente-six heures seront consacrées à des « activités pédagogiques complémentaires ». Les vingt-quatre heures restantes permettront d’assurer notamment « l’identification des besoins des élèves » et « l’organisation des activités pédagogiques complémentaires ».

Des exemples étrangers montrent qu'il est possible de mieux prendre en compte la réalité des activités de l'enseignant, en cohérence avec ses missions.

Le service des enseignants au Canada et aux Pays-Bas

Au Canada (Ontario), le service des enseignants est fixé par convention collective négociée avec les syndicats. Il comprend des heures de cours, mais également un temps dit « de gestion » ou « de préparation » que les enseignants utilisent selon les besoins locaux, pour du travail en équipe, la formation, ou la préparation de cours par exemple. Ce temps de gestion est de 240 minutes (soit 4 heures) pour 1 260 minutes de cours (soit 21 heures) par semaine dans l'enseignement élémentaire et 375 minutes (soit 6 heures et 15 minutes) pour 1 125 minutes de cours (soit 18 heures et 45 minutes) par semaine dans le secondaire. Il s'agit d'un forfait global, qui ne couvre pas la totalité du temps de travail hors heures de cours, mais qui assure, pour les enseignants comme pour l'administration, une prise en compte dans le service des activités hors heures de cours.

Aux Pays-Bas, le service des enseignants est encadré par des conventions collectives nationales. Il comprend un nombre d'heures de travail total de 1 659 heures annuelles, dont 750 heures d'enseignement maximum. Dans ces limites, la totalité des missions doit pouvoir être prise en compte en fonction des besoins locaux : formation continue, travail en équipe, mentorat et tutorat d'enseignants, fonction de coordination au sein de l'équipe enseignante, et, dans le cadre particulier d'un temps de travail global, préparation des cours et correction des copies.

C - Les conséquences de la logique hebdomadaire du temps de service

La définition hebdomadaire du temps de service des enseignants conduit à ignorer le rythme variable des besoins tout au long de l'année scolaire.

1 - Des emplois du temps fixes d'une semaine à l'autre

Dès lors que le temps de service a un caractère hebdomadaire, les emplois du temps des enseignants sont considérés comme fixes d'une semaine à l'autre.

Le ministère fournit aux établissements scolaires des moyens en enseignants à partir d'une semaine type d'enseignement, censée s'appliquer toute l'année scolaire. L'activité du ministère est ainsi tout entière dirigée vers la préparation de la rentrée scolaire, afin d'atteindre l'objectif de « mettre un enseignant devant chaque classe ». Cet objectif est globalement atteint malgré l'ampleur de la tâche. Il en résulte néanmoins une vision théorique du temps de service de l'enseignant. Ainsi, dans les systèmes d'information du ministère³⁸, les données relatives au temps de travail des enseignants sont centrées uniquement sur les heures d'enseignement à dispenser sur une semaine type.

³⁸ « Application de gestion des personnels des écoles maternelles et élémentaires, publiques et privées » (AGAPE) pour le premier degré, « emploi, poste, personnel » (EPP) pour le second degré.

Les étapes de la préparation de la rentrée scolaire

La préparation de la rentrée scolaire est composée de deux exercices imbriqués qui se déroulent en parallèle.

1° La « gestion prévisionnelle » a pour objet le recrutement et l'affectation des enseignants. Elle comprend :

- la détermination du nombre d'enseignants à recruter par concours. Pour un recrutement à la rentrée scolaire de l'année N (par exemple septembre 2013), le volume de postes offerts aux concours est décidé par le ministre en juin de l'année N-1 (juin 2012), sur la base d'hypothèses travaillées à partir d'avril N-1 (avril 2012) ;

- la répartition des besoins en enseignants par académie : entre octobre N-1 et février N ;

- l'affectation des enseignants sur leur poste. Celle-ci est réalisée sous la forme d'un mouvement d'enseignants entre académies (second degré) ou départements (premier degré), en mars N, puis d'une affectation sur un poste au sein de ces académies et départements, entre mars et mai N. Passés ces mouvements généraux, des affectations tardives, concernant les lauréats des concours, les remplaçants affectés à l'année ou les enseignants contractuels, sont décidées de juin N jusqu'à la rentrée scolaire, et parfois au-delà.

2° La gestion des moyens consiste à déterminer le nombre et la répartition des postes d'enseignants (ou des heures d'enseignement, dans le second degré) sur le territoire :

- par académie : entre la rentrée N-1 et décembre N-1 ;

- au sein des académies, par département et par type d'établissement dans le second degré (collège, lycée général et technologique, lycée professionnel) : en janvier N ;

- enfin, par école et établissement : en février N.

2 - Une logique en décalage avec les besoins réels

La réalité des besoins des élèves n'est pas uniforme sur toute l'année scolaire et se concilie difficilement avec cette organisation hebdomadaire.

En effet, les activités en dehors des heures de cours sont variables d'une semaine à l'autre : c'est le cas par exemple des entretiens avec les élèves au sujet de leur orientation, de l'aide individuelle, mais aussi des rencontres avec les parents, des conseils de classe ou des corrections de copies d'examen. Les enseignants sont donc amenés à s'adapter à la variabilité des besoins, sans que cela puisse être pleinement reconnu. Le

chef d'établissement, de son côté, est tributaire de la bonne volonté des enseignants.

Par ailleurs, les heures de cours sont programmées de façon fixe, sans correspondre nécessairement aux besoins des élèves. Dans son enquête précitée relative à *l'orientation à la fin du collège*, la Cour soulignait que la prise en compte des besoins des élèves supposait notamment « l'adaptation des rythmes d'apprentissage, [...] la mise en place d'enseignements modulaires » ou « l'adaptabilité des emplois du temps et du contenu même des programmes ». Par exemple, un directeur départemental rencontré lors de cette enquête préconisait un enseignement modulaire dispensé par groupes adaptés à l'apprentissage des élèves, ce qui suppose de construire des emplois du temps pour chaque semaine et de mobiliser les enseignants à la demande.

De plus, les absences des enseignants introduisent des variations dans le rythme de l'année scolaire : elles connaissent un pic en hiver, mais aussi des fluctuations moins prévisibles d'une semaine à l'autre en fonction de facteurs divers (cf. graphique n° 2 infra).

Enfin, il existe des enseignants « en sous-service », c'est-à-dire dont le nombre d'heures de cours hebdomadaire est inférieur aux obligations réglementaires de service. Dans l'enseignement public seulement, ces enseignants sont payés comme s'ils travaillaient à temps complet. Les heures perdues sont difficilement mobilisables dans un cadre hebdomadaire, alors que si elles étaient annualisées, elles pourraient être plus facilement utilisées, par exemple pour remplacer un enseignant absent.

3 - Le cas du remplacement

Le remplacement des absences illustre les difficultés afférentes au cadre hebdomadaire.

Les dispositifs de remplacement

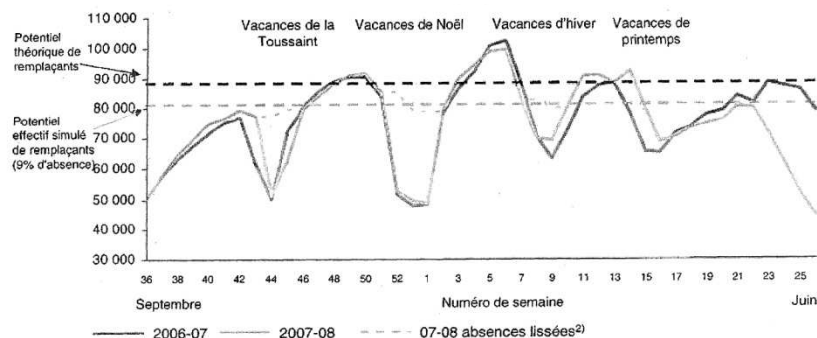
Dans le premier degré public, le remplacement des absences de courte durée (moins de 15 jours), comme de longue durée (plus de 15 jours), est assuré par des enseignants affectés spécifiquement au remplacement.

Dans le second degré public, seul le remplacement des absences de longue durée est assuré, discipline par discipline, par des enseignants titulaires, appelés « TZR » (titulaires sur zones de remplacement). En l'absence de titulaire disponible, le rectorat peut faire appel à un contractuel. Le remplacement des absences de courte durée est prioritairement assuré, selon le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005, soit par un autre professeur de l'établissement, soit par le professeur absent lui-même qui peut rattraper son cours.

Dans l'enseignement privé sous contrat, les établissements font appel soit à des contractuels recrutés pour la durée du remplacement, soit à des remplacements internes à l'établissement.

Un audit réalisé en 2008 pour le compte du ministère permet de caractériser la variation des absences au cours de l'année dans le premier degré public : un pic est observé entre les vacances de Noël et d'hiver, et, dans une moindre mesure, entre les vacances d'hiver et de printemps.

Graphique n° 2 : absences des enseignants titulaires



Source : Cabinet Roland Berger, étude sur les dispositifs de remplacement et de suppléance, octobre 2008, p. 37.

Potentiel théorique de remplaçants : nombre total d'enseignants affectés au remplacement.

Potentiel effectif simulé : nombre estimé d'enseignants disponibles pour le remplacement.

Or les enseignants affectés au remplacement ont le même service hebdomadaire que les autres enseignants. Ils ne sont donc pas assez nombreux lors des pics d'absence pour assurer tous les remplacements, mais peuvent à l'inverse être inoccupés, au moins en partie, à d'autres périodes de l'année. Il ne peut être fait appel à des enseignants en poste en établissement pour assurer les remplacements, sauf en recourant à des heures supplémentaires³⁹ relevant du volontariat, que ces enseignants assurent ou non l'intégralité de leur service sur l'ensemble de l'année.

Cette situation rend le remplacement coûteux, conduit le ministère à faire appel à des enseignants contractuels⁴⁰ et limite *in fine* les possibilités de remplacement effectif.

³⁹ Dans le second degré, le remplacement de courte durée par un autre enseignant de l'établissement ou par l'enseignant absent lui-même qui rattrape ultérieurement son cours, ouvre droit au versement d'« heures supplémentaires effectives pour remplacement de courte durée » en application du décret n° 2006-1036 du 26 août 2005.

⁴⁰ Cette solution est mise en œuvre dans le second degré. Dans le premier degré, elle n'était pas utilisée mais les projets annuels de performances 2011 et 2012 du programme 140 (enseignement scolaire public du premier degré) font état de la possibilité de « recruter des vacataires ou des étudiants pendant ces pics d'absence ».

Les indicateurs publiés dans les projets annuels de performances indiquent ainsi plus de 94 % d'absences remplacées et 82 % d'occupation des enseignants remplaçants⁴¹, ce qui contraste avec la perception des familles. En réalité :

- les indicateurs ne suivent que les congés de maladie et maternité, à l'exclusion de tout autre motif (autorisation d'absence pour un motif personnel ou syndical, etc.) ;
- les absences de moins de quinze jours ne sont pas prises en compte dans le second degré, où elles représentent les neuf dixièmes du nombre d'absences, et près d'un tiers des journées d'absence. Le ministère estime que le remplacement de ces absences était de 18,3 % du 1^{er} septembre 2010 au 31 mai 2011 ;
- dans le second degré public, l'indicateur exclut de son périmètre plus de la moitié des absences constatées (56,6 %) ;
- les absences ne sont pas systématiquement enregistrées, même pour celles entrant dans le périmètre de l'indicateur ;
- l'indicateur, qui exprime une moyenne sur l'année scolaire, masque les difficultés saisonnières, et notamment hivernales.

D'autres organisations sont possibles. Ainsi, en Allemagne (Land de Berlin), l'annualisation du temps de service est utilisée pour améliorer le remplacement. Le chef d'établissement dispose de plusieurs possibilités pour assurer le remplacement des enseignants absents. En plus de l'embauche d'enseignants contractuels, il peut faire appel aux trois heures mensuelles prévues dans le service de l'enseignant pour assurer des remplacements. De plus, le chef d'établissement peut réserver une partie des heures de cours de quelques enseignants pour du remplacement, par exemple à hauteur de deux heures par semaine. À la fin de l'année, le décompte des heures de chaque enseignant est effectué : les heures réalisées au-delà des heures programmées sont payées en plus ; inversement, les heures non faites ne sont pas payées.

⁴¹ Cf. annexe 1.3 relative au remplacement.

II - Une gestion segmentée des enseignants

Les enseignants sont, pour la plupart, fonctionnaires de l'État dans l'enseignement public et, dans l'enseignement privé sous contrat, titulaires d'un contrat de droit public avec l'État, qui les rémunère. Par exception, l'État peut employer des enseignants vacataires, pour un service annuel inférieur à 200 heures, ou des contractuels, par exemple pour un remplacement : ce sont les enseignants dits « non-titulaires ».

Les enseignants fonctionnaires de l'enseignement public sont organisés en corps. Chaque corps dispose de ses règles propres en matière de recrutement, de règles d'affectation, d'obligations de service et de rémunération⁴². Ces grandes distinctions statutaires et les conditions d'exercice différenciées qui y sont attachées sont également valables pour les titulaires de l'enseignement privé sous contrat, compte tenu du principe de parité de gestion entre enseignement public et enseignement privé sous contrat retenu par la loi (article L.914-1 du code de l'éducation).

A - L'étanchéité entre premier et second degré

Selon le code de l'éducation, l'objectif de la scolarité obligatoire est l'acquisition par chaque élève « d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences indispensables » (article L. 122-1-1). Alors que ce principe suppose une continuité entre école et collège, la réalité est marquée par le fractionnement entre les corps enseignants, qu'accentue la séparation historique entre les premier et second degrés.

1 - Des statuts multiples

Le ministère n'a pas tiré les conséquences de la nouvelle architecture du système éducatif issue de la loi de 2005. Les missions des différents corps enseignants restent celles qui leur ont été attribuées par les textes d'origine, fondés sur la distinction entre premier degré (professeurs des écoles) et second degré (certifiés, professeurs d'éducation physique et sportive, agrégés, professeurs de lycée professionnel et professeurs de chaire supérieure).

⁴² Cf. annexe 1.4 relative aux statuts des enseignants.

Tableau n° 1 : principales caractéristiques des corps d'enseignants

Corps	Mission/affectation	Service hebdomadaire	Concours de recrutement ⁴³
Catégorie A⁴⁴			
Professeur des écoles	« principalement [...] un service d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires »	24 h de cours + 3 h annualisées (108 h/an) pour d'autres tâches	concours de recrutement de professeurs des écoles (académique)
Professeur certifié	« principalement [...] un service d'enseignement dans les établissements du second degré ».	18 h de cours	CAPES et CAPET ⁴⁵ (national)
Professeur d'éducation physique et sportive	« principalement [...] l'enseignement de leur discipline dans les établissements du second degré »	17 h de cours + 3 h Union nationale du sport scolaire	certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive (national)
Professeur de lycée professionnel	« principalement dans les classes ou divisions conduisant à l'acquisition des CAP, BEP et baccalauréat professionnel [...], BTS »	18 h de cours	certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel (national)
Catégorie A+			
Professeur agrégé	« assurent leur service dans les CPGE ⁴⁶ , dans les classes de lycée, [...] et, exceptionnellement, dans les classes de collège »	- 15 h de cours - 14 h de cours et 3 h Union nationale du sport scolaire (EPS) - de 8 à 11 h de cours (CPGE)	agrégation (national)
Professeur de chaire supérieure	« ont vocation à être affectés [...] dans les CPGE »	de 8 à 11 h de cours	ns

Sources : *décrets statutaires (affectations et recrutement, et décrets définissant les obligations de service (ORS).*

Pour accéder à un emploi d'enseignant titulaire, dans l'enseignement public comme dans l'enseignement privé sous contrat, il

⁴³ Concours de recrutement : sont indiqués l'intitulé des concours de l'enseignement public, et, entre parenthèses, le niveau d'organisation de ces concours.

⁴⁴ Catégories A et A+ : échelle de classification des corps de la fonction publique. La catégorie A+, supérieure à la catégorie A, assure des grilles de rémunération (hors primes) supérieures.

⁴⁵ Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré et certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique

⁴⁶ Classes préparatoires aux grandes écoles.

est nécessaire de réussir un des concours de l'enseignement scolaire, comme indiqué dans le tableau n° 1 ci-dessus.

Les enseignants qui se destinent à l'enseignement privé sous contrat ou à l'enseignement public satisfont aux mêmes épreuves. Ils doivent cependant opter, dès leur inscription aux concours, pour le type d'enseignement – public ou privé – où ils exerceront leurs fonctions⁴⁷.

Enfin, depuis la réforme de la « maîtrise » mise en œuvre à la rentrée scolaire 2010, les candidats doivent être titulaires d'un master quel que soit le concours présenté.

2 - Des ruptures de gestion historiques

Historiquement, la gestion des enseignants du premier degré relève de l'échelon départemental, alors que celle des enseignants du second degré est de tradition centralisée. Si la gestion est désormais déconcentrée pour les corps du second degré à l'échelon du rectorat, un certain nombre de procédures relèvent encore du niveau ministériel.

⁴⁷ Les concours de l'enseignement privé sont appelés certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement du privé (CAFEP), concours d'accès aux échelles de rémunération (CAER) et concours de recrutement des professeurs des écoles (CRPE privé).

L'ancrage départemental de la gestion du premier degré

Dès le XIX^{ème} siècle, il est prévu que « tout département est tenu de pourvoir au recrutement des instituteurs communaux, en entretenant des élèves-maîtres, soit dans les établissements d'instruction primaire désignés par le conseil académique, soit aussi dans l'École normale établie à cet effet par le département » (article 35 de la loi du 15 mars 1850 relative à l'enseignement primaire, dite loi Falloux).

Les textes ultérieurs ont reconduit la compétence départementale : « la nomination des instituteurs titulaires est faite par le préfet, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique et sur la proposition de l'inspecteur d'académie » (article 27 de la loi organique du 30 octobre 1886 relative à l'organisation de l'enseignement primaire). Ce système a perduré jusqu'à l'ordonnance du 20 novembre 1944, qui a transféré des préfets aux recteurs, sur proposition de l'inspecteur d'académie, le pouvoir de nomination des instituteurs ; toutefois, le recrutement départemental a été maintenu.

C'est à l'occasion de la création du corps de professeur des écoles, en 1990, que le recrutement sur l'aire plus large de l'académie a été décidé.

Cette distinction cardinale se retrouve dans toute la gestion du ministère : les enseignants du premier et du second degré dépendent de niveaux de gestion distincts, reflets de responsabilités différentes et soumis à des procédures largement différenciées. L'architecture budgétaire témoigne de cette rupture : elle distingue un programme relatif à l'enseignement primaire public (programme 140) et un autre relatif à l'enseignement secondaire public (programme 141), à la différence de l'enseignement privé, qui fait l'objet d'un programme unique (139). Cette situation constitue un obstacle à des échanges entre premier et second degré.

En matière d'affectation, l'échelon de référence est l'académie dans le second degré et le département dans le premier degré. Les procédures de changement d'affectation reflètent cette distinction.

Dans le second degré, il y a lieu de prévoir, préalablement aux affectations réalisées par le recteur, la possibilité de changer d'académie ; ce mouvement « inter académique » est de la compétence du ministre et est géré par l'administration centrale.

Dans le premier degré, seul est prévu un mécanisme de changement de département (c'est-à-dire un mouvement « inter départemental »), qui doit précéder les affectations à l'intérieur de chaque département. L'autorité compétente pour les affectations est alors le

directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) par délégation du recteur.

En outre, dans le premier degré seulement, il existe un mouvement dit complémentaire, appelé *exeat-ineat*, où les demandes sont traitées individuellement par chaque directeur départemental pour résoudre des situations particulières.

En matière de définition du service, les enseignants du second degré n'ont qu'une obligation de cours dans une discipline donnée, de 15 h pour les agrégés et de 18 h pour les certifiés par exemple, alors que les professeurs des écoles ont un service plus large, en partie annualisé, d'un total de 27 heures par semaine.

La répartition des moyens enseignants sur le territoire, c'est-à-dire l'implantation des postes d'enseignants, est également le fruit de deux processus distincts. Dans le premier degré le ministère répartit des postes. Dans le second degré, il répartit des heures d'enseignement disciplinaire sur la base des grilles horaires des programmes d'enseignement.

Enfin, la structure hiérarchique dans laquelle s'intègrent les enseignants du premier et du second degré diffère profondément.

Dans le premier degré, les enseignants n'ont pas pour supérieur hiérarchique les directeurs d'école, qui sont par ailleurs eux aussi enseignants, mais dépendent de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription. Ce dernier cumule le rôle de supérieur hiérarchique, d'autorité d'évaluation, et de représentant unique de l'éducation nationale à l'échelle d'un bassin géographique limité dénommé « circonscription ».

Au contraire, dans le second degré, l'enseignant a pour supérieur hiérarchique un chef d'établissement, alors que l'autorité d'évaluation appartient aux inspecteurs disciplinaires, qui diffèrent selon les corps : inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) pour les certifiés et les professeurs d'éducation physique et sportive, inspecteurs de l'éducation nationale enseignement technique et/ou enseignement général (IEN ET/EG) pour les professeurs des lycées professionnels, inspecteurs généraux de l'éducation nationale (IGEN) pour les professeurs agrégés et professeurs de chaire supérieure (IA-IPR par délégation).

3 - Des tentatives d'évolution insuffisantes

Les équipes pédagogiques parviennent dans certains cas à trouver des solutions locales pour faciliter la transition école-collège. Ainsi, des enseignants de collège peuvent intervenir devant les élèves à la fin de l'école primaire, en langues notamment ; inversement des enseignants de l'école primaire peuvent suivre certains élèves au collège, dans des disciplines comme le français ou les mathématiques. Cependant, ces initiatives, loin d'être organisées en gestion, ou au moins favorisées, dépendent du volontarisme et de la personnalité des inspecteurs, chefs d'établissement ou enseignants ; elles peuvent être remises en cause au départ de l'un d'entre eux.

Le projet de loi de refondation de l'école ne permet pas de lever ces obstacles. S'il confirme l'existence du socle commun « de connaissances, de compétences et de culture », il renvoie désormais la définition de son contenu à un texte d'application de la loi. Par ailleurs, pour promouvoir une meilleure continuité pédagogique entre l'école et le collège, le projet de loi prévoit la création « d'un cycle associant le CM2 et la classe de 6^{ème} ». Chaque collège et les écoles relevant de son secteur sont également chargés de définir conjointement « des modalités de coopération et d'échanges qui devront désormais être inscrites dans le projet des écoles concernées et le projet d'établissement du collège ». À cet effet, un conseil école-collège, chargé de « proposer les actions de coopération et d'échange », est institué.

Si ces instances favorisent une meilleure coordination, elles ne peuvent surmonter les obstacles fondamentaux, tenant à l'ensemble du régime de gestion distinct entre premier et second degré. Pour y répondre, le ministère n'évoque que des expérimentations visant à favoriser la polyvalence dans les premières classes du collège.

B - La spécialisation par discipline dans le second degré

Les enseignants du premier degré sont polyvalents, c'est-à-dire jugés aptes à enseigner toutes les matières inscrites à l'emploi du temps de l'élève (français, mathématiques, sport, etc.), alors que les enseignants du second degré sont spécialisés dans la discipline pour laquelle ils ont été recrutés : ils sont dits « monovalents » (à l'exception des professeurs de lycée professionnel dans les disciplines générales, qui sont bivalents). Pour l'élève c'est une vraie rupture.

1 - Le principe de la spécialisation par discipline

Du point de vue de l'élève, cette situation se traduit par un changement brutal à l'entrée en sixième : l'élève passe alors d'un seul enseignant pour sa classe à huit professeurs spécialisés qui suivent plusieurs classes, dont la sienne. Si, dans cette organisation, un enseignant désigné « professeur principal » assure « la coordination de l'équipe [pédagogique] »⁴⁸, la multiplication du nombre d'enseignants ne favorise pas la continuité du socle commun du point de vue de l'élève, ni la cohérence de l'équipe pédagogique.

La monovalence disciplinaire des enseignants du second degré oblige par ailleurs à une gestion complexe des disciplines. L'organisation des concours de recrutement est très lourde, compte tenu de l'existence de 375 sections disciplinaires (niveau élevé qui s'explique notamment par les spécialisations des voies d'enseignement technologique et professionnel). De plus, ces sections ne correspondent pas exactement aux disciplines enseignées, inscrites dans l'emploi du temps des élèves, qui sont au nombre de 272⁴⁹.

La gestion des disciplines dans la réforme de la série sciences et techniques industrielles (STI)

Créée par arrêté du 27 mai 2010, la nouvelle série « sciences et technologies de l'industrie et du développement durable » (STI2D) ne compte plus que quatre disciplines de postes contre 42 dans l'ancienne série STI. Il fallait donc modifier la discipline des quelques 10 000 enseignants concernés. Pour cela, à défaut de correspondance automatique entre les disciplines de l'ancien et du nouveau système, l'ensemble de la population enseignante a dû être « ré-étiquetée », c'est-à-dire se voir attribuer une nouvelle discipline de poste parmi les quatre possibles, « au regard des compétences et des appétences de chacun ».

Ce changement, confié aux académies, devait être validé par les corps d'inspection afin de vérifier l'aptitude de chaque enseignant à enseigner la nouvelle discipline. Le délai imparti aux rectorats a été très court pour examiner l'ensemble des 10 000 dossiers individuels : moins de quatre mois, dont deux mois de vacances scolaires, entre fin juin et mi-octobre 2012.

⁴⁸ Circulaire n° 93-087 du 21 janvier 1993 sur le rôle du professeur principal dans les collèges et lycées.

⁴⁹ Par exemple, 34 langues vivantes. En histoire-géographie, il existe une seule discipline enseignée, mais celle-ci est alimentée par plusieurs sections d'agrégation (géographie et histoire pour les agrégations externes, histoire-géographie pour l'agrégation interne) et une section histoire et géographie au CAPES.

Enfin, la multiplicité des disciplines a un coût important :

- les collèges et lycées de taille petite ou moyenne ne peuvent pas toujours offrir des postes complets aux enseignants dans leurs disciplines respectives, obligeant ces derniers à travailler sur plusieurs établissements ou laissant les enseignants à service incomplet, malgré une rémunération pour un service complet⁵⁰. Les pertes de service étaient estimées à 983 équivalent temps plein travaillé en juin 2011, dernier chiffre disponible ;
- la monovalence des enseignants remplaçants rend difficile l'adéquation entre les besoins de remplacement et les remplaçants disponibles ;
- les causes de surnombres ou de déficits disciplinaires (nouvelle grille horaire, modification locale des cartes de formation, mauvais calibrage des postes au concours, etc.) ne peuvent être absorbées qu'avec difficulté. Les enseignants en surnombre étaient estimés à 1 544 en juin 2011.

Cette segmentation est encore aggravée pour les professeurs d'éducation physique et sportive, qui relèvent d'un corps spécifique distinct de celui des professeurs certifiés.

2 - Des alternatives limitées

Des alternatives à la monovalence existent déjà aujourd'hui, en partie tout du moins. Ainsi des professeurs certifiés ou agrégés enseignent l'histoire-géographie, la physique-chimie, les sciences économiques et sociales (économie et sociologie) ou encore les lettres classiques (français, latin, grec). Les professeurs de lycée professionnel dans les disciplines générales sont statutairement bivalents (lettres-histoire, lettres-langue, mathématiques-physique notamment). Dans les cinq académies de l'échantillon, près d'un quart de l'effectif (22,5 %) enseignait deux ou trois disciplines distinctes.

Pour les autres enseignants du second degré, la possibilité d'exercer dans une autre discipline simultanément est limitée : elle concerne les enseignants qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas compléter leur contingent d'heures dans un autre établissement d'enseignement public

⁵⁰ Dans l'enseignement public, l'enseignant est rémunéré comme s'il était à temps complet. Dans l'enseignement privé sous contrat, l'enseignant est sous contrat avec l'État. S'il est forcé d'effectuer un service incomplet faute d'un nombre d'heures suffisant, il est rémunéré au *pro rata* du nombre d'heures effectives.

de la même ville : ceux-ci peuvent alors être tenus de participer à un enseignement différent pour autant qu'il soit conforme à leurs compétences et à leurs goûts.

Décret n° 50-581 du 25 mai 1950, article 3, alinéa 2

« Les professeurs qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas le compléter dans un autre établissement d'enseignement public de la même ville peuvent être tenus, si les besoins du service l'exigent, à participer à un enseignement différent. Toutefois, les heures disponibles doivent, autant qu'il est possible, être utilisées de la manière la plus conforme à leurs compétences et à leurs goûts ».

Aujourd'hui, la possibilité juridique d'enseigner volontairement deux disciplines fait défaut, de même que la possibilité de se voir reconnaître une double qualification en raison de son parcours universitaire. Ainsi, les lauréats de deux CAPES ou de deux agrégations, simultanément ou successivement, sont mis en demeure de choisir entre les deux disciplines, seules les bivalences déjà existantes (histoire-géographie, physique-chimie) étant prises en compte par le système de gestion.

Ces possibilités auraient un impact sur le moyen terme : pour produire ses effets, la polyvalence des enseignants doit être prise en compte dès l'amont, dans les filières universitaires et de préparation des concours d'enseignants du second degré.

Deux échecs de tentatives d'introduction de la bivalence

Le débat autour de la bivalence est souvent renvoyé à deux moments de l'histoire récente.

- La disparition des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) en 1986.

Afin de faire face à la massification des effectifs au début des années 1960, le corps des PEGC avait été créé en 1965 : formés comme des instituteurs, ses membres, bivalents, étaient destinés à enseigner uniquement en collège. Ils représentaient 50 % des effectifs enseignants au collège au moment de leur suppression. L'extinction de ce corps a été décidée en 1986 : en effet, le diplôme dont ils disposaient n'étant pas validé par l'université, la maîtrise par les PEGC des disciplines qu'ils enseignaient faisait l'objet de vifs débats.

- Les mentions complémentaires aux concours (2006-2007).

Pour la première fois aux sessions 2006, les candidats aux concours externes de professeurs du second degré pouvaient présenter une mention complémentaire dans un nombre prédéterminé de disciplines. Pour disposer de cette mention, les candidats devaient satisfaire à une épreuve identique du concours de la discipline complémentaire, soit à l'épreuve d'admission, soit à l'épreuve d'admissibilité, ce qui nécessitait un haut niveau de maîtrise de la discipline.

Le décret dit « de Robien » précité permettait également d'étendre ce dispositif aux enseignants déjà en poste, mais cette faculté a disparu avec son abrogation dans sa totalité le 31 août 2007.

Certains systèmes étrangers ont adopté la bivalence de manière beaucoup plus systématique.

En Allemagne par exemple, tous les enseignants du second degré sont recrutés au grade de master, avec spécialité dans deux disciplines. Cette bivalence est valable pour l'équivalent des professeurs certifiés, comme pour les *Studienrat*, équivalents des agrégés, qui n'exercent qu'au *Gymnasium*, c'est-à-dire au lycée. Tous les appariements disciplinaires sont possibles. L'emploi du temps des enseignants peut comporter l'une ou l'autre des deux disciplines, voire les deux.

Le ministère a indiqué à la Cour qu'il « envisag[eait] d'étudier la polyvalence dans les premières classes du collège » en développant des expérimentations visant à faciliter le passage de l'école au collège, comme l'enseignement intégré de sciences et de technologies en 6^{ème} et en 5^{ème} ou l'intervention des professeurs des écoles dans les réseaux ECLAIR (écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite)⁵¹. Ces dispositifs restent toutefois au stade de l'expérimentation.

C - Le cas particulier des agrégés et des professeurs de lycée professionnel

Selon les statuts, les agrégés ont vocation à enseigner au lycée, en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) et dans les premiers cycles de l'université pour pourvoir aux postes dits « de Pr.Ag. » (professeur agrégé). Leur affectation au collège est qualifiée d'« exceptionnelle ».

Les professeurs de lycée professionnel (PLP) sont destinés à enseigner en lycée professionnel et en section de technicien supérieur

⁵¹ Cf. I du chapitre II.

(STS). Les certifiés, pour leur part, peuvent exercer au collège comme au lycée.

Dans les faits, la situation est différente : 8 964 agrégés, soit 20 % des agrégés affectés devant élèves dans un établissement du second degré, exercent en collège, de même que 2 604 PLP (5 % environ)⁵².

Tableau n° 2 : répartition des enseignants par type d'établissement (2011)

<i>En nombre d'enseignants</i>	Collège	Lycée professionnel	Lycée d'enseignement général et technologique	Total
Chaire supérieure	-	-	2 111	2 111
Agrégés	8 964	311	35 701	44 976
Certifiés et assimilés	144 538	3 458	74 107	222 103
Professeurs de lycée professionnel	2 604	36 586	14 607	53 797

Source : ministère de l'éducation nationale, repères et références statistiques 2012

Cette situation n'est pas satisfaisante. Outre le fait qu'elle n'est pas conforme aux statuts des corps, l'affectation des agrégés en collège témoigne d'une mauvaise gestion des ressources humaines : la spécificité de la mission des agrégés dans les lycées généraux et technologiques (LGT) n'apparaît pas. En pratique, au collège comme au lycée, agrégés et certifiés peuvent intervenir dans les mêmes classes en vue de la préparation des mêmes examens, alors que les seconds ont une obligation réglementaire de service supérieure de trois heures et un traitement inférieur de 25 %.

L'affectation devant une classe d'un professeur agrégé plutôt que d'un professeur certifié ne résulte en aucune manière d'une politique de gestion des compétences des enseignants adaptée aux besoins des élèves – seules les classes préparatoires aux grandes écoles font exception. On

⁵² Selon une circulaire du ministère de l'éducation nationale, l'affectation des professeurs de lycée professionnel en collège est justifiée, par exception, pour l'enseignement dans les disciplines professionnelles en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA). La situation réelle peut cependant être différente : hormis ces cas, d'après les données de l'académie de Versailles par exemple, certains professeurs de lycée professionnel enseignent au collège hors SEGPA.

observe ainsi que le nombre d'agrégés au sein de l'équipe enseignante est très variable selon les établissements. À titre d'exemple, dans l'académie de Versailles, certains lycées disposaient, en 2011-12, d'une équipe enseignante où plus de 60 % des enseignants étaient des agrégés – sans compter les agrégés affectés en classes préparatoires –, alors que d'autres ne comptaient qu'un ou deux agrégés dans leurs rangs.

Pour remédier à cet état de fait, le ministère a demandé depuis 2009 aux recteurs de favoriser les demandes de mutation des agrégés souhaitant être affectés en lycée. Ce système n'a de fait pas permis de régler la situation. Dans ces conditions, exclure définitivement l'affectation d'agrégés en collège – ce qui implique de créer également une obligation de mobilité pour les enseignants qui réussiraient l'agrégation en interne – paraîtrait plus cohérent⁵³.

III - Une gestion des individus et non des équipes

La dimension collective du travail des enseignants est reconnue par la loi mais n'a pas irrigué leurs modes de gestion.

A - Une reconnaissance ambiguë de l'équipe pédagogique

1 - Une reconnaissance dans les textes

Aux termes de l'article L. 912-1 du code de l'éducation, les enseignants « travaillent au sein d'équipes pédagogiques », constituées notamment « des enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire ».

D'autres instances collectives sont, en outre, prévues par les textes au sein des écoles et des établissements.

⁵³ Dans certaines disciplines, notamment artistiques, le nombre d'agrégés affectés en collège est proportionnellement très important en raison du faible nombre de postes de ces disciplines en lycée. La résorption de ce déséquilibre ne peut s'effectuer que dans la durée.

Les instances collectives de l'école et de l'établissement

Dans les écoles du premier degré et les établissements du second degré, plusieurs instances sont prévues pour constituer le lieu de coordination d'équipe, en sus des équipes pédagogiques déjà mentionnées :

- le conseil des maîtres dans les écoles est composé du directeur de l'école (président) et de l'ensemble des maîtres et intervenants dans l'école. Il élabore notamment le projet d'école, donne son avis sur l'organisation du service des enseignants, peut donner son avis sur tous les problèmes concernant la vie de l'école (articles D. 411-7 et D. 411-8 du code de l'éducation) ;

- le conseil pédagogique dans les établissements du second degré public réunit le chef d'établissement qui le préside, au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, dans les lycées professionnels, le chef de travaux. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement (article L. 421-5 du code de l'éducation) ;

- les conseils d'école dans le premier degré et les conseils d'administration dans le second degré sont également des organes collégiaux auxquels participent des représentants des enseignants. Si ces organes contribuent à la coordination collective, leur rôle est toutefois de nature différente, puisqu'il touche au fonctionnement et au pilotage administratif de l'école ou de l'établissement public local d'enseignement.

Enfin, selon l'article L. 121-1 du code de l'éducation, les objectifs et missions du service public de l'enseignement reposent sur « les écoles, les collèges, les lycées », c'est-à-dire sur des équipes d'enseignants, et non sur des individus isolés.

La profonde évolution des missions des enseignants, sous l'effet de réformes pédagogiques récentes, contribue à renforcer la dimension collective de l'exercice du métier d'enseignant. Par exemple, la référence au socle commun, qui définit des compétences que tous les élèves doivent maîtriser à l'issue de la scolarité obligatoire, ou le développement de l'accompagnement personnalisé exigent un net renforcement de l'interdisciplinarité et du travail en équipe.

La liberté pédagogique des enseignants ne s'exerce, en outre, que dans le cadre des objectifs généraux assignés au système scolaire : l'enseignant est libre, et responsable, du choix de l'organisation de son cours et des méthodes d'enseignement qui sont les plus adaptées à ses élèves, pour atteindre les objectifs inscrits aux programmes d'enseignement.

Article L. 912-1-1 du code de l'éducation

La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection.

Le conseil pédagogique prévu à l'article L. 421-5 ne peut porter atteinte à cette liberté.

2 - Une reconnaissance de portée limitée

Dans ce cadre juridique étroit, le rôle de l'équipe pédagogique reste mal défini. Sa principale intervention prévue par le code de l'éducation concerne le projet d'école ou d'établissement, puisqu'elle est chargée d'en proposer la partie pédagogique – directement dans le premier degré, ou *via* le conseil pédagogique dans le second degré. Ses autres responsabilités ne sont cependant pas clairement établies.

Par ailleurs, les instruments qui pourraient aider à la constitution d'une communauté éducative rassemblée autour du projet d'école ou d'établissement, reçoivent l'adhésion, de façon certes croissante, mais toujours très inégale, des enseignants. Le projet d'école ou d'établissement et les contrats d'établissement ont pourtant vocation à prendre en compte la réalité locale, des élèves comme de l'enseignement : pour le projet, il s'agit de définir les modalités de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux pour assurer au mieux la réussite des élèves au vu des particularités locales ; le contrat, conclu avec l'autorité académique, définit, quant à lui, les objectifs et les indicateurs appropriés que l'établissement se fixe afin de satisfaire aux orientations nationales et académiques.

Si les textes présentent donc un certain nombre de limites à la reconnaissance de la dimension collective du métier d'enseignant, ce sont surtout les procédures de gestion qui rendent difficile ou en tout cas aléatoire sa mise en place concrète dans les établissements.

B - Un cadre peu propice au travail en équipe

1 - Des procédures de gestion qui renforcent la logique individuelle

Les principes et règles de gestion des enseignants prennent peu en compte la dimension collective de la mission. Ils ont même tendance à ne considérer que des individus isolés et ont pour effet de créer des fractures entre enseignants.

En premier lieu, les procédures d'affectation et de mutation ne tiennent compte ni de l'insertion de l'enseignant dans son établissement, ni des caractéristiques des équipes pédagogiques, ni même du contenu des projets d'établissement. Tout enseignant peut être candidat au mouvement sans condition : il lui suffit de déclarer un ou des vœux de nouvelle affectation, qui sont automatiquement pris en compte de façon informatique. Le résultat du mouvement s'impose à l'enseignant comme à son établissement d'origine et à celui d'arrivée.

Par ailleurs, si un poste doit être supprimé, par une mesure dite « de carte scolaire » (MCS), le choix ne sera pas fait en fonction de l'intérêt de l'équipe, mais se portera sur le poste de l'enseignant qui a la plus faible ancienneté dans l'établissement⁵⁴.

En deuxième lieu, la notion de discipline qui est structurante dans le second degré peut entrer en contradiction directe avec la logique collective. Outre la forte identité attachée à chaque discipline, qui structure le parcours universitaire de l'enseignant, les actes de gestion sont segmentés entre disciplines, qu'il s'agisse du recrutement par concours, du remplacement, des procédures de changement d'affectation⁵⁵ ou encore de l'inspection assurée par des inspecteurs spécialisés, IA-IPR, ou IGEN, sauf dans les voies technologiques ou professionnelles⁵⁶. Le chef d'établissement fait ainsi face à une multitude d'inspecteurs selon les disciplines enseignées par les personnels. La constitution d'une équipe pédagogique suppose donc de surmonter cette fracture originelle.

⁵⁴ Note de service n° 93-302 du 25 octobre 1993.

⁵⁵ Avec des perspectives variables selon la démographie de chaque discipline.

⁵⁶ Les IEN ET-EG inspectent des enseignants d'une discipline qui n'est pas forcément la leur.

En troisième lieu, l'évaluation des enseignants demeure individuelle dans sa très grande majorité. Des évaluations à caractère plus collectif se sont certes développées depuis quelques années. Elles permettent de mieux prendre en compte la notion d'équipe pédagogique, mais restent l'exception.

Quelques exemples de la dimension collective de l'évaluation en académie

- L'évaluation d'école ou de cycle dans le primaire : l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) inspecte individuellement l'ensemble des enseignants d'une école ou d'un cycle, puis effectue un bilan collectif de ses observations. Ce type d'évaluation permet d'évaluer la coordination entre les enseignants et la continuité dans la progression des apprentissages des élèves.

- L'évaluation d'équipe disciplinaire dans le second degré : elle vise à inspecter l'ensemble des enseignants d'une même discipline d'un établissement afin de dresser un bilan sur cet enseignement. Elle ne va toutefois pas jusqu'à la vision transdisciplinaire de l'équipe pédagogique.

- L'académie de Bordeaux a également développé des audits thématiques, réalisés par une équipe d'inspecteurs et de cadres du rectorat, qui ont pour objet d'évaluer les politiques pédagogiques de l'établissement, et donc indirectement les pratiques des enseignants. L'équipe d'évaluation est présente une semaine au sein de l'établissement : cette démarche s'apparente à une évaluation d'établissement sur un thème en particulier.

Ces exemples illustrent la pertinence de l'approche collective de l'évaluation, même si elle est étrangère à la culture de la fonction publique.

En quatrième lieu, les obligations de service de l'enseignant ne prévoient un horaire spécifique pour le travail d'équipe que dans le premier degré. La dimension collective est, en revanche, complètement absente pour ceux du second degré, dont les obligations réglementaires de service s'expriment uniquement en heures de cours disciplinaire devant la classe, contrairement à ce qui peut exister dans d'autres pays.

Enfin, les procédures de gestion se caractérisent de manière générale par une absence d'incitation au travail d'équipe. Tel n'est pas le cas dans des pays étrangers étudiés par la Cour, qui, comme le Canada (Ontario), ont accordé la priorité au développement de la dimension collective du métier d'enseignant dans le cadre de leur réforme éducative, afin de rompre l'isolement de l'enseignant.

Les incitations au travail en commun au Canada

En Ontario, les communautés d'apprentissage professionnel (CAP), dont l'existence est consacrée dans les conventions collectives, permettent aux enseignants de se réunir, par cycle dans l'élémentaire, par cycle et/ou par matière dans le secondaire, pour travailler sur un projet d'amélioration au sein de l'école. La participation de la direction de l'école ou de l'établissement n'est pas obligatoire. Les 240 minutes de « temps de préparation » hebdomadaires, prévues dans le service de chaque enseignant, peuvent notamment être utilisées à cette fin ; mais comme elles ne permettent pas de réunir l'ensemble du personnel au même moment, le ministère finance le recours à des remplaçants en allouant à cette fin des heures de remplacement à chaque conseil scolaire.

D'autres outils développés par le ministère ontarien de l'éducation visent à favoriser les échanges entre enseignants, y compris au sein d'écoles différentes. Les « enquêtes collaboratives entre enseignants », telles que le « parcours fondamental d'enseignement et d'apprentissage » et « l'enquête collaborative pour l'apprentissage des mathématiques », ont ainsi pour objectifs de permettre aux enseignants d'analyser l'effet de leurs propres pratiques d'évaluation et d'enseignement et d'échanger sur les pratiques efficaces aussi bien avec des collègues que des directions d'école et des membres de l'administration de gestion.

2 - Le positionnement ambigu de la hiérarchie et l'insuffisance de l'encadrement intermédiaire

L'émergence d'une véritable équipe pédagogique repose très largement sur le rôle d'impulsion et de pilotage de son chef. Or le statut du directeur d'école dans le premier degré ou du chef d'établissement dans le second ne leur confère pas la légitimité nécessaire pour assumer cette fonction. Si des fonctionnements en équipe très performants existent, comme la Cour a pu l'observer sur le terrain, ils sont dus à la configuration particulière dans les établissements concernés (capacité d'entraînement de la direction, bonne volonté des équipes, etc.) et adviennent en quelque sorte « malgré » le cadre de gestion.

Dans le second degré, le chef d'établissement « a autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition de l'établissement. [...] Il fixe le service des personnels dans le respect du statut de ces derniers » (article R. 421-10 du code de l'éducation). Toutefois, il ne dispose pas du pouvoir d'inspection et sa légitimité est partagée avec celle de l'inspecteur qui, pour de nombreux enseignants, reste la seule autorité légitime en raison de ses compétences disciplinaires. Ainsi, et sauf exception, les chefs d'établissement n'entrent

pas dans la classe pour assister aux cours des enseignants de leur établissement. En Ontario, la réforme éducative décidée en 2003 s'est au contraire appuyée sur le rôle des « directions d'école ».

Dans le premier degré, le directeur d'école n'est pas le supérieur hiérarchique des enseignants. Il s'agit d'un enseignant chargé de la bonne marche de l'école en général, de l'animation de l'équipe pédagogique, de l'organisation des classes et du temps de service de ses collègues et des autres personnels intervenant dans l'école (décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école).

Le directeur reste en ce sens perçu comme un collègue par les autres enseignants. Le supérieur hiérarchique est l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription, qui a dans son périmètre plusieurs écoles, et qui a la compétence d'inspection sur les enseignants de cette zone.

Les limites du pouvoir hiérarchique sont particulièrement mises en lumière en deux occasions : l'affectation des enseignants dans les classes et l'évaluation dans le second degré.

Les choix d'affectation des enseignants dans les classes relèvent certes de la responsabilité du directeur d'école ou du chef d'établissement : le cadre réglementaire n'imposant pas de critères de choix, il laisse *a priori* la possibilité d'une adaptation aux particularités locales, en fonction des besoins des élèves et des compétences des enseignants. Or dans le premier degré, nombre de directeurs d'école ne s'opposent pas au choix des enseignants, par souci de consensus, et les interventions des IEN sont rares. Dans le second degré, la situation est variable, mais il est fréquent que la répartition des classes fasse l'objet de propositions des équipes enseignantes plus ou moins fermes, le chef d'établissement n'intervenant que dans des cas particuliers ou problématiques.

S'agissant de l'évaluation dans le second degré, le chef d'établissement n'a la charge d'évaluer que la « façon de servir » des enseignants, dans une stricte optique administrative et avec une marge d'appréciation très faible, malgré sa position de supérieur direct. Il en résulte que l'évaluation par les chefs d'établissement est en grande partie vidée de son sens. Or contester au chef d'établissement toute légitimité pour évaluer la qualité pédagogique d'un enseignant ne relève pas de l'évidence, dès lors que nombre de systèmes éducatifs étrangers opèrent un choix inverse. Que ce soit aux Pays-Bas, dans le Land de Berlin, en Ontario, en Corée ou en Finlande, le chef d'établissement, ancien enseignant, est au contraire perçu comme le mieux à même d'évaluer le

travail en classe des enseignants, quelle que soit leur discipline d'enseignement.

Ainsi, les relations entre l'équipe pédagogique et l'encadrement peuvent varier considérablement d'une école ou d'un établissement à l'autre.

Le positionnement ambigu de la hiérarchie est encore renforcé par le fait que le chef d'établissement se trouve en prise directe avec l'ensemble des enseignants. Certes, certains enseignants ont une activité particulière : professeur principal d'une division, représentant d'une discipline au conseil pédagogique par exemple. Cependant, sauf exception ou initiative locale, les fonctions occupées par ces enseignants ne sont pas comparables à celles observées par la Cour à l'étranger, où certains enseignants ont un rôle de pivot vis-à-vis de la direction et sont garants de la cohérence de l'équipe pédagogique.

Fonctions intermédiaires à l'étranger

Il existe en Allemagne (Land de Berlin), au Canada (Ontario) et aux Pays-Bas un système de responsabilités intermédiaires entre l'ensemble des enseignants et la direction de l'établissement. Ces fonctions sont occupées par des enseignants, qui, tout en conservant une activité d'enseignement à temps partiel, assurent des fonctions de management, sans pouvoir hiérarchique : organisation du service de l'équipe, personne ressource pour les autres enseignants (en matière pédagogique ou administrative), relais entre la direction de l'établissement et l'ensemble des enseignants.

Ces fonctions sont exercées vis-à-vis des enseignants d'une même discipline (par exemple : responsable des mathématiques) ou d'un même niveau d'enseignement (par exemple : responsable des classes de 6^e).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le métier d'enseignant a connu des évolutions importantes qui ont modifié la conception et les attentes qui s'expriment vis-à-vis de lui. Le rôle de l'enseignant ne se limite plus à « faire cours » sur un modèle hérité de l'université, mais est inscrit dans un ensemble plus vaste dont la finalité est la réussite de tous les élèves : aide plus personnalisée à la compréhension, investissement pour l'orientation des élèves, rencontre avec les parents, travail avec des collègues, etc.

Les principes et règles de gestion n'ont pas évolué à la même vitesse pour organiser et accompagner ces mutations. La loi du 24 avril 2005 a pris acte de ces évolutions : elle apporte une reconnaissance au caractère global et collectif des missions des enseignants et réorganise le parcours des élèves. Pourtant, le ministère n'en a pas tiré toutes les conséquences : sa gestion reste en décalage avec la réalité du métier et constitue, de ce fait, un obstacle à son bon exercice sur bien des plans. Le caractère rigide des modes de gestion risque alors d'aller à l'encontre des besoins des élèves :

- si la définition législative des missions des enseignants est claire et couvre bien le champ des activités attendues, leur service n'a pas été adapté pour reconnaître les tâches qu'ils effectuent au sein des établissements. Cette absence d'évolution, particulièrement sensible dans le second degré où les obligations réglementaires de service (ORS) des enseignants restent exclusivement définies en heures de cours hebdomadaires, est symptomatique d'une gestion du ministère qui demeure centrée sur la « quantité de cours » à mettre en place à la rentrée scolaire pour accueillir tous les élèves. Certes, le pilotage de l'offre de formation est fondamental et nécessite un travail important qu'il convient de souligner. Mais, centrée sur ce thème, la gestion du ministère est étroite et appauvrissante compte tenu de la réalité des missions à prendre en compte ;

- la gestion des enseignants demeure segmentée entre premier et second degré, entre corps, ainsi qu'entre disciplines. Contrairement à leur statut, les agrégés sont affectés en collège dans des proportions non négligeables ; certains professeurs de lycée professionnel le sont également. L'affectation de professeurs des écoles au collège et d'enseignants du second degré à l'école primaire, qui permettrait l'organisation de l'école du socle, n'est pas autorisée. L'absence de polyvalence des enseignants intervenant au collège constitue l'un des obstacles à ces échanges croisés entre premier et second degré ;

- la place de l'équipe enseignante n'est pas prise en compte dans l'ensemble des principes de gestion du ministère : la gestion s'adresse à des enseignants pris isolément. Cette situation ne permet pas de favoriser le renforcement de la communauté éducative au sein des écoles et des établissements. Si des dynamiques locales peuvent exister, de nombreux enseignants témoignent de leur solitude face aux difficultés rencontrées. La place des écoles et des établissements est mal définie et la légitimité des directeurs et chefs d'établissement mal reconnue.

Pour corriger ces insuffisances de gestion, la Cour émet en conséquence les recommandations suivantes (la numérotation renvoie au récapitulatif final figurant à la fin de ce rapport) :

- mettre en cohérence les différentes dispositions législatives et réglementaires définissant, directement ou indirectement, les missions des enseignants (recommandation n° 1) ;*
- élargir leurs obligations de service sous forme d'un forfait à l'ensemble des activités effectuées au sein de l'établissement, y compris le travail en équipe pédagogique et l'accompagnement personnalisé des élèves (recommandation n° 2) ;*
- annualiser les obligations de service des enseignants (recommandation n° 3) ;*
- faire de l'équipe pédagogique le pivot de l'appui aux enseignants (recommandation n° 5) ;*
- au sein de l'équipe pédagogique, identifier des fonctions de coordination (coordination disciplinaire, coordination de niveau) et d'appui (tutorat, personnes ressources), assurées par un membre de l'équipe partiellement déchargé de cours à cet effet ; inscrire ces fonctions dans le parcours professionnel des enseignants (recommandation n° 6) ;*
- mieux définir le rôle et les objectifs de l'équipe pédagogique ; développer l'évaluation collective au niveau d'un établissement ou d'une équipe pédagogique (recommandation n° 10) ;*
- autoriser les affectations de professeurs des écoles au collège et d'enseignants du second degré à l'école primaire, quand elles sont utiles pour assurer la continuité de la scolarité entre l'école primaire et le collège (« école du socle ») (recommandation n° 12) ;*
- affecter les professeurs agrégés en lycée général et technologique et non au collège ; affecter les professeurs de lycée professionnel en lycée professionnel et non au collège, à l'exception des disciplines professionnelles de l'enseignement adapté (recommandation n° 13) ;*
- instituer, dès la formation initiale, la bivalence ou la polyvalence disciplinaire de l'ensemble des enseignants du second degré intervenant au collège ; ouvrir la possibilité, pour les enseignants déjà en fonction, d'opter pour l'enseignement de deux disciplines (recommandation n° 14).*

Chapitre II

Une gestion de masse uniforme et inégalitaire

En dépit d'un effort appuyé de déconcentration, la gestion de masse à laquelle le ministère de l'éducation nationale est contraint – tant en raison des effectifs considérables que de la diversité des situations sur le terrain – est la source de fortes inégalités entre enseignants et entre établissements. Elle se concilie mal avec l'objectif de réussite de tous les élèves fixé par la loi.

I - Une gestion de masse indifférenciée

Les enseignants sont gérés selon une logique uniforme en dépit de la diversité des besoins des élèves et des spécificités des postes à pourvoir.

A - Une organisation déconcentrée sans individualisation de la gestion

Comme la décentralisation, la déconcentration à laquelle l'État a procédé vise à rapprocher les lieux de décision du terrain afin de mieux prendre en compte les réalités locales.

Plus récemment, la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) a eu pour objectif à la fois d'améliorer le service rendu

au public, en regroupant les services et en rassemblant les compétences, et de recentrer les services de l'État sur les missions prioritaires.

Dans ces différentes étapes, le ministère de l'éducation nationale s'est vu réserver un sort particulier. L'article R. 222-25 du code de l'éducation, tel qu'il résulte du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012, prévoit en dernier lieu que « sous réserve des attributions dévolues au préfet de région et au préfet de département, le recteur, pour l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent, prend les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé de l'enseignement supérieur exercées à l'échelon de l'académie et des services départementaux de l'éducation nationale ».

1 - Un ministère fortement déconcentré

La gestion des personnels enseignants se caractérise par une forte déconcentration, dont les premières mesures datent de 1985. La nécessité de rapprocher les lieux de décision et le terrain est particulièrement sensible pour l'éducation nationale, compte tenu du nombre d'élèves – 12,8 millions – du nombre d'enseignants et de la diversité des situations. Le ministère de l'éducation nationale recense ainsi, en janvier 2012, 137 022 enseignants dans l'enseignement privé et 672 448 enseignants dans l'enseignement public⁵⁷. La répartition de ces derniers par corps et par degré est la suivante.

⁵⁷ Les chiffres concernent les effectifs physiques d'enseignants observés en janvier 2012. Les 137 022 enseignants de l'enseignement privé sont répartis entre 43 824 dans le premier degré et 93 198 dans le second degré. Les effectifs enseignants du second degré public ne concernent que les enseignants devant élèves et ne prennent pas en compte les remplaçants notamment. En raison de périmètres et modes de calculs différents, le total des effectifs n'est ainsi pas directement comparable au chiffre de 837 000 rappelé dans le présent rapport (plafond d'emploi en équivalents temps plein travaillé (ETPT), sur l'exercice budgétaire 2012), ni à la décomposition présentée à l'annexe 1.5 portant sur l'enseignement public et privé (décompte des ETPT observés sur l'année budgétaire 2011).

Tableau n° 3 : effectifs enseignants du premier degré public

	Institu- teurs	Professeurs des écoles	Autres titulaires	Non- titulaires	Total
Préélémentaire et élémentaire	6 962	265 398	20	799	273 179
<i>dont : directeurs d'école</i>	982	44 483			45 465
Remplacement	639	24 716	4	37	25 396
Autres	449	26 294	114	9	26 866
Total	8 050	316 408	138	845	325 441
% temps partiel	11,9	12,2	1,5	23,5	12,2

Source : ministère de l'éducation nationale, Repères et références statistiques 2012

Tableau n° 4 : effectifs enseignants devant élèves du second degré public

	Collège	Lycée d'ensei- gnement général et technologique	Lycée professionnel	Total
Professeurs de chaire supérieure	.	2 111	.	2 111
Agrégés	8 964	35 701	311	44 976
Certifiés et assimilés	144 538	74 107	3 458	222 103
Adjoints et chargés d'enseignement	1 174	412	194	1 780
Professeurs d'enseignement général de collège	3 812	5	7	3 824
Professeurs de lycée professionnel	2 604	14 607	36 586	53 797
Total titulaires et stagiaires	161 092	126 943	40 556	328 591
Maîtres auxiliaires	661	235	246	1 142
Professeurs contractuels	7 006	5 469	4 799	17 274
Total non-titulaires	7 667	5 704	5 045	18 416
Ensemble	168 759	132 647	45 601	347 007
Titulaires à temps partiel (%)	11,9	8,7	6,7	10,0

Source : ministère de l'éducation nationale, Repères et références statistiques 2012

Dans ce contexte, un certain nombre de compétences de gestion ont été transférées à l'administration déconcentrée, constituée des rectorats, à l'échelle de l'académie⁵⁸, et des directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), à l'échelle du département. Depuis 2012, le recteur est le principal responsable de la gestion des enseignants. Les services déconcentrés assurent l'évaluation, la notation, la rémunération, la promotion et l'affectation de l'enseignant au sein de l'académie. Le recteur décide des compétences qu'il souhaite confier dans ce domaine, par délégation, aux directeurs départementaux, tant pour les personnels du premier degré que du second degré – en pratique, et pour des raisons historiques, les DASEN restent l'échelon chargé d'assurer à titre principal la gestion des enseignants du premier degré.

L'administration centrale garde, quant à elle, une responsabilité de pilotage et de contrôle de la politique des ressources humaines. En outre, pour les actes qui n'ont pas été déconcentrés (mutations inter-académiques, recrutement des enseignants, etc.), elle demeure une administration de gestion. La direction générale des ressources humaines (DGRH) assure ainsi ce double rôle, en lien avec les directions expertes (direction des affaires financières, direction des affaires juridiques), l'ensemble de ces directions relevant du secrétariat général.

Cette gestion découle directement des décisions affectant la structure de l'enseignement (programmes, filières, etc.) qui relèvent de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Par ailleurs, son directeur général est responsable de l'exécution du budget de l'État relatif à l'enseignement primaire public (programme 140) et à l'enseignement secondaire public (programme 141), tandis que le directeur des affaires financières est responsable du programme relatif à l'enseignement privé (139). C'est à partir de ces trois programmes que sont rémunérés les enseignants.

La gestion des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale se caractérise donc par une forte déconcentration par rapport à d'autres ministères.

2 - Une gestion en volume par les rectorats et les directions départementales (DASEN)

Les rectorats et, dans les départements, les directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) pratiquent une gestion qui reste contrainte par le fonctionnement adopté et le nombre d'enseignants.

⁵⁸ Une académie correspond généralement à une région administrative.

Chaque service déconcentré a la responsabilité d'un grand nombre d'enseignants. En 2012, hors outre-mer, chaque directeur départemental s'occupe en moyenne de 3 200 enseignants du premier degré pour le seul enseignement public – le département du Nord en compte plus de 13 100. Dans le second degré, chaque rectorat gère en moyenne 12 600 enseignants, sans compter les enseignants du privé. Le plus important rectorat, celui de Versailles, gère plus de 30 200 enseignants pour le seul second degré public⁵⁹.

Or l'essentiel des actes de gestion des enseignants est assuré directement par les rectorats et par les directeurs départementaux et non à un niveau inférieur (circonscription du premier degré, école ou établissement). En matière d'affectation par exemple, les dossiers ne sont pas instruits par l'encadrement local, dans les écoles et établissements où sont implantés les postes, mais à l'échelon déconcentré, voire national pour les changements d'académie. Dans ces conditions, les services de l'administration centrale, du rectorat et des directions départementales sont amenés à instruire un nombre très important de demandes de mutation chaque année, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : bilan des mouvements généraux du premier degré et du second degré publics (2011)

<i>En nombre</i>	Premier degré		Second degré	
	Inter	Intra	Inter	Intra
Candidatures	17 104	nc ⁶⁰	27 488	69 121
Affectations	4 993	nc	16 733	37 419
<i>Candidatures/effectifs</i>	5,2 %	nc	7,5 %	19,0 %
<i>Affectations/candidatures</i>	29,2 %	nc	60,9 %	54,1 %
<i>Affectations/effectifs</i>	1,5 %	nc	4,6 %	10,3 %

Source : ministère de l'éducation nationale

⁵⁹ Au total, le rectorat de Versailles gère plus de 68 200 enseignants et compte environ 10 600 candidats à la mutation annuelle.

⁶⁰ Le ministère ne dispose pas de bilans des mouvements intra-départementaux. Les chiffres communiqués à la Cour pour dix départements montrent un ratio candidatures/effectifs de 31,9 % et un ratio affectations/effectifs de 14,8 %.

Pour assurer ce volume important de tâches, les agents de gestion des services déconcentrés sont peu nombreux. Les données communiquées par le ministère de l'éducation nationale dans les documents budgétaires font état d'un « ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines » de 7 pour 1 000, soit un gestionnaire pour 143 agents.

Le ministère de la défense affichait pour sa part en 2010 un ratio de 30,8 pour 1 000, le ministère de l'économie et des finances de 22 pour 1 000 et le ministère de l'intérieur de 18 pour 1 000⁶¹. Dans le secteur privé, une étude de l'observatoire CEGOS d'avril 2010⁶² indique, pour un échantillon d'entreprises, que les services de ressources humaines représentent en moyenne 16 pour 1 000 de l'effectif géré.

Le taux d'encadrement du ministère de l'éducation nationale pourrait témoigner d'une efficience bien supérieure à celle des autres administrations. En réalité, il est surtout le signe d'une personnalisation insuffisante de la gestion des ressources humaines.

Le phénomène est encore plus marqué dans certaines académies. Ainsi, pour le second degré public, un agent traite en moyenne 490 enseignants dans l'académie de Versailles, 436,7 à Nantes, mais 292 à Limoges. Dans le premier degré, un gestionnaire assure le suivi de 650 enseignants en moyenne dans les directions départementales de l'académie de Lille, contre 282,4 dans celles de l'académie de Limoges.

Dans ce contexte, rectorats et directions départementales mettent en œuvre, malgré la déconcentration, des principes de gestion uniforme de masse. Encadrés par la circulaire du ministre, leurs marges de manœuvre restent très limitées.

B - Une gestion mal adaptée à la diversité des situations scolaires

Face au poids décisif des origines sociales dans le parcours scolaire des élèves, la gestion des enseignants souffre d'un défaut majeur : l'incapacité à prendre en compte, dans l'organisation scolaire, les besoins des élèves, en particulier la difficulté scolaire. Cette notion recouvre l'ensemble des difficultés d'apprentissage éprouvées par les élèves.

⁶¹ Source : projet de loi de finances 2012, projets annuels de performances des programmes 212, 214, 216 et 218.

⁶² Étude sur les fonctions ressources humaines dans les entreprises françaises (6^e édition). 135 DRH gérant 712 000 salariés dans différents secteurs d'activités d'entreprises françaises.

1 - L'absence de connaissance précise des besoins des élèves

Le ministère n'a pas mis en place de système national de mesure directe et fiable des besoins scolaires de tous les élèves.

Ceci supposerait de concevoir, d'organiser et d'exploiter des tests spécifiques passés par les élèves en début d'année scolaire, selon une méthodologie dédiée à cet objectif. Rien de tel n'existe en France⁶³. De telles données, assorties des garanties nécessaires d'anonymat et d'utilisation, devraient pourtant servir de base à un pilotage du système éducatif au plus près des besoins des élèves : dans le cas de la gestion des enseignants, elles permettraient de fonder la répartition des postes ou la politique de formation continue par exemple.

Dans sa réponse au référé de la Cour sur l'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire, le ministre de l'éducation nationale a admis que le choix d'utiliser des indicateurs de résultats des élèves pour l'allocation des moyens « se heurt[ait] à la disponibilité d'indicateurs fiables, indiscutables et disponibles à l'échelon le plus petit du territoire ».

La création de nouveaux outils d'évaluation apparaît pourtant comme une composante essentielle d'une réforme éducative réussie, comme en témoignent les exemples étrangers.

Les outils de caractérisation des besoins des élèves au Canada

La province de l'Ontario s'est dotée d'un organisme d'évaluation (Office de la qualité et de la responsabilité en éducation ou OQRE), chargé de recueillir les données annuelles sur les résultats des élèves. Des tests exhaustifs, spécialement conçus pour caractériser les compétences de chaque élève en lecture, en écriture et en mathématiques, sont organisés à différentes étapes de leur scolarité (3^{ème}, 6^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} année).

⁶³ Les « évaluations nationales », mises en place en 2009 et en cours de réforme, en CE1 et CM2, n'ont pas été conçues dans cet objectif.

L'information qui en est issue est utilisée par tous les acteurs : enseignants, directions d'école, conseils scolaires et gouvernement provincial, pour en déduire les stratégies à mettre en œuvre chacun à son niveau, en fonction des besoins ainsi observés. Notamment, le ministère utilise ces tests pour orienter la formation continue des enseignants et soutenir les établissements qui apparaissent en difficulté aux évaluations provinciales. Le « partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario » (PICO) permet par exemple d'octroyer aux écoles élémentaires concernées un soutien accru sous forme de ressources humaines et financières et de possibilités de perfectionnement professionnel.

En l'absence d'outils de diagnostic, la réponse du ministère a consisté jusqu'à présent à créer des structures spécialisées⁶⁴, destinées à répondre à des situations de handicap ou d'inadaptation, ou à mettre en place les zones d'éducation prioritaire (ZEP), censées « identifier les élèves rencontrant les plus grandes difficultés scolaires ».

Les zonages d'éducation prioritaire

Les zones d'éducation prioritaire correspondent à des aires géographiques dans lesquelles sont situés des établissements et des écoles faisant face à des difficultés d'ordre social et scolaire. Il en existe trois niveaux : le réseau ambition réussite, ou RAR, transformé en ECLAIR en 2010, et constitué des établissements présentant les plus grandes difficultés ; les établissements du réseau réussite scolaire (RRS), de difficulté intermédiaire ; et les établissements relativement moins difficiles. Ces zones se superposent à d'autres zonages issus de la politique de la ville, notamment les zones urbaines sensibles (ZUS) ou les zones prévention violence (ZPV).

Le ministre de l'éducation nationale a annoncé une refonte de la carte de l'éducation prioritaire en lien avec la réforme, elle aussi en projet, du zonage de la politique de la ville.

Toutefois, les faiblesses, voire les défaillances, de cette politique sont telles qu'on ne peut pas considérer que ce zonage prenne en compte efficacement les besoins des élèves. Ses limites ont été dénoncées de manière constante et répétée pendant la décennie écoulée par de

⁶⁴ Les classes d'intégration scolaire (CLIS) et les unités spécialisées pour l'intégration scolaire (ULIS) accueillent dans les écoles primaires, collèges et lycées ordinaires des élèves présentant un handicap, physique ou mental ; les sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA) et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) sont destinés pour leur part à des élèves présentant une situation d'échec scolaire grave.

nombreuses études⁶⁵ : inflation de la carte de l'éducation prioritaire et dispersion des moyens alloués, caducité du périmètre des zones, hétérogénéité des établissements concernés, résultats peu probants pour les élèves. En outre, si ces zones concentrent des situations de difficulté scolaire, celles-ci ne se limitent pas à des espaces géographiques donnés et peuvent se rencontrer dans tous les établissements.

Au vu de ces différents éléments, le ministère ne dispose pas d'une connaissance précise et fiable des besoins des élèves. Il est donc encore moins en mesure d'identifier la réponse la plus appropriée à la nature des difficultés rencontrées selon les publics.

Les trois outils auxquels il peut faire appel – variation du nombre d'enseignants par élève, recours à des compétences spécifiques d'enseignants, modulation de la composition du temps de service des enseignants – font l'objet d'une gestion de masse et ne sont pas, sauf exception, utilisés en fonction des besoins des élèves.

2 - L'implantation des postes d'enseignants

a) Des modèles d'allocation des moyens inadaptés aux objectifs du système éducatif

La répartition des moyens enseignants⁶⁶ a été réalisée jusqu'en 2012 selon une méthode présentant de nombreux défauts. Le ministère a certes annoncé qu'il procéderait, pour les prochaines années, selon des méthodes différentes.

Les modèles d'allocation des moyens, dans le premier comme dans le second degré, reposent sur des critères largement inadaptés aux objectifs du système éducatif.

Ainsi, dans le premier degré, les critères pris en compte n'expliquent que partiellement et indirectement les difficultés scolaires : appartenance à une zone rurale ou urbaine, taux de bénéficiaires des minima sociaux, pourcentage des professions et catégories sociales défavorisées, pourcentage de chômeurs, etc. Ces critères sont nécessairement approximatifs : un élève de milieu défavorisé peut avoir de bons résultats et des établissements aux résultats satisfaisants peuvent accueillir des élèves rencontrant des difficultés d'apprentissage.

⁶⁵ Assemblée nationale, inspections générales du ministère, INSEE, centre de recherche en économie et statistique (CREST), Conseil économique, social et environnement.

⁶⁶ Cf. annexe 1.6.

En outre, ce modèle repose sur un principe : chaque académie doit se rapprocher d'une cible moyenne, différente selon la catégorie à laquelle appartient l'académie. Or on observe que les académies à dominante rurale ont systématiquement une cible très supérieure à celles des autres catégories et se trouvent par voie de conséquence nettement avantagées, y compris par rapport aux académies qui subissent les plus fortes contraintes sociales. Cet avantage ne découle en aucune façon du constat objectif des résultats scolaires.

Du fait de ces imperfections, l'académie de Créteil, bien qu'elle compte le plus grand nombre d'établissements ECLAIR de toute la France, a vocation à recevoir un nombre de postes par élève plus faible que les académies de Rouen ou Reims, identifiées par l'administration comme présentant de plus fortes difficultés sociales. Elle a même vocation à recevoir par élève des moyens inférieurs aux académies de Dijon ou de Poitiers, classées au même niveau de difficulté sociale, mais avantagées par leur caractère rural. De façon générale, le critère de la ruralité justifie les plus grands écarts de dotation entre académies.

Dans le second degré, des critères de répartition des moyens sociaux et territoriaux (ruralité, éducation prioritaire, etc.) sont pris en compte uniquement pour les collèges, mais pas pour les lycées. Là encore, même pour les collèges, cette approche est inévitablement approximative, puisque les difficultés scolaires des élèves ne se confondent pas avec des critères tels que la ruralité ou l'éducation prioritaire.

b) L'absence de prise en compte des écarts de résultats à l'intérieur des académies

Le raisonnement repose sur la notion de moyenne académique et ignore les écarts de résultats à l'intérieur des académies, qui peuvent être considérables. Ainsi, l'académie de Créteil est considérée comme une académie « moyenne », alors qu'elle concentre sur son territoire des zones caractérisées par un niveau très élevé d'échec scolaire.

Au niveau déconcentré, les services académiques tentent de mieux répartir les moyens d'enseignement entre les établissements en tenant compte des situations locales. Toutefois, leur capacité d'intervention est limitée par les répartitions qui ont déjà été opérées au niveau national. En outre, comme au niveau national, il est rare que les critères de répartition mesurent directement les besoins des élèves.

En effet, les rectorats comme les directions départementales se heurtent eux aussi à la difficulté de caractérisation des besoins des élèves : compte tenu de l'obsolescence partielle des outils existants,

notamment des classifications en zone d'éducation prioritaire, ils sont amenés à définir leur propre méthodologie de prise en compte de la difficulté scolaire pour la répartition des moyens, sans que le ministère fournisse de référence, même indicative, des bonnes pratiques en la matière.

c) La rigidité de l'offre de formation et le poids des petites structures

Les tentatives de rééquilibrage de la répartition des moyens au bénéfice d'une meilleure prise en compte de la difficulté scolaire se heurtent à des rigidités. La plus importante d'entre elles concerne l'offre de formation, c'est-à-dire l'implantation des écoles et établissements sur le territoire, et, en leur sein, des filières de formation. Plusieurs facteurs y contribuent :

- la concurrence entre établissements, qui ne veulent pas, en général, voir leur offre se réduire de peur de perdre leur attractivité ;
- la volonté de maintenir des postes malgré le faible nombre d'élèves inscrits dans l'option ou la filière ;
- la difficulté à procéder à des ajustements brutaux dans le cas de formations impliquant des équipements importants.

En outre, l'État et les collectivités territoriales peuvent avoir des difficultés à construire une vision partagée de la carte des formations. Or leurs compétences en matière éducative sont fortement imbriquées⁶⁷.

⁶⁷ Les collectivités territoriales sont compétentes en matière immobilière et de gestion des personnels techniques, l'État pour les personnels d'enseignement, d'encadrement et de direction.

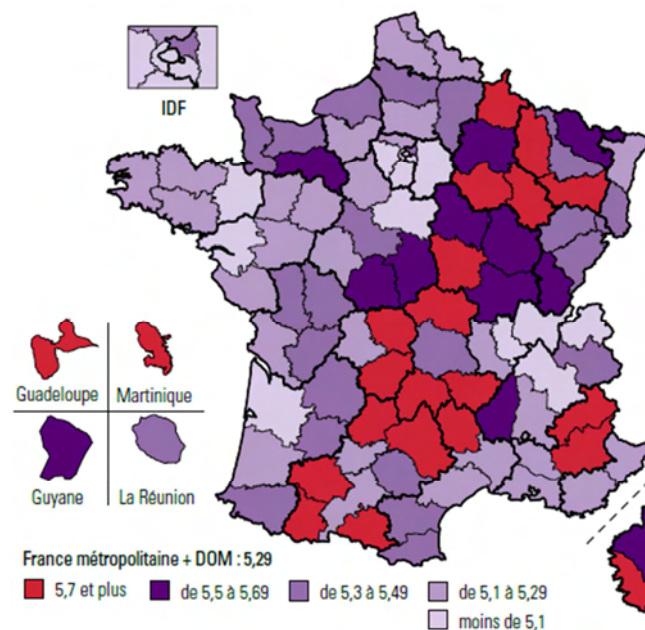
De façon générale, une répartition uniforme des créations ou des suppressions de postes, mieux acceptée localement, est privilégiée. Cette pratique ne permet pas de réajuster les moyens aux besoins.

d) Des inégalités de répartition

La répartition actuelle des moyens enseignants selon la taille de l'établissement et l'importance de la difficulté scolaire indique que les taux d'encadrement sont en moyenne plus favorables pour les structures de petite taille et que les établissements ECLAIR sont mieux dotés que les établissements ordinaires.

Ce constat doit néanmoins être nuancé. Ainsi, dans l'enseignement primaire, la catégorie des écoles de moins de 50 élèves bénéficie du nombre moyen d'enseignants par élève le plus favorable, y compris par rapport aux écoles ECLAIR (qui appartiennent toutes à des catégories de taille supérieure, sauf dans l'académie de Lille). Ceci révèle l'importance de l'effort consenti en faveur du maintien du réseau des petites écoles, comme l'indique la carte ci-après.

Carte n° 2 : nombre de postes d'enseignants du premier degré pour 100 élèves (P/E), rentrée 2010



Source : ministère de l'éducation nationale, géographie de l'école 2011

De plus, pour une même catégorie de taille d'école ou de collège, les moyens supplémentaires donnés aux établissements ECLAIR par rapport aux établissements ordinaires sont variables d'une académie à l'autre. Ainsi, pour les collèges de 300 à 400 élèves, les moyens supplémentaires alloués aux établissements ECLAIR par rapport aux établissements ordinaires sont en moyenne de l'ordre de + 18 % à + 21 % à Bordeaux, Limoges et Nantes, alors qu'ils sont de + 31 % à Versailles et de + 45 % à Lille. Ces chiffres montrent la variabilité des réponses données face à des situations concrètes que le ministère ne caractérise que par une approche fruste (dispositif ECLAIR).

D'autres systèmes, fondés directement sur les besoins des élèves, existent pourtant à l'étranger.

Dotation en moyens des établissements à l'étranger

Hors structures d'enseignement spécialisé (handicap, inadaptation), les établissements allemands (Land de Berlin), canadiens (Ontario) et néerlandais reçoivent leurs dotations en moyens enseignants sous forme d'un forfait calculé pour chaque élève, en fonction de son profil individuel. Les profils d'élèves nécessaires au calcul des dotations sont déclarés par le chef d'établissement immédiatement après la rentrée scolaire.

Le forfait est plus ou moins élevé selon les besoins propres de chaque élève. Il est différencié selon trois critères principaux : le type de filière d'éducation, le profil de difficulté scolaire de l'élève et la zone de scolarisation.

Aux Pays-Bas par exemple, le forfait est d'un peu moins de 5 000 € par élève dans le primaire ; pour certains profils, le forfait peut être majoré par un coefficient allant jusqu'à 1,9. Dans le secondaire, il peut varier de 9 000 à 22 000 € d'un élève à l'autre.

Au Canada (Ontario), l'enveloppe allouée aux conseils scolaires résulte de l'addition d'une subvention « *de base* », qui octroie le même financement par élève et par école à tous, et d'une subvention « *à des fins particulières* » qui vise à prendre en compte les coûts et les besoins précis de certains conseils scolaires et de certains élèves. La part des subventions à des fins particulières est très importante dans le total de l'enveloppe allouée aux conseils scolaires : au niveau provincial, elle représente ainsi 44 % du total mais peut dépasser 60 % dans certains conseils scolaires. Il en résulte que le financement par élève varie considérablement d'un conseil scolaire à l'autre : les écarts vont ainsi de 9 914 CAD à 27 084 CAD sur l'année scolaire 2011-2012 (soit de 7 478 € à 20 429 € au 31 décembre 2011).

3 - Un système d'affectation ne prenant en compte ni les compétences des enseignants ni les particularités des postes

Le système d'affectation⁶⁸ en vigueur au ministère de l'éducation nationale fonctionne selon le principe de l'indifférenciation des postes et des compétences : tous les postes se valent et tous les enseignants sont compétents pour les occuper, ainsi qu'en témoignent les critères et modalités d'affectation définis chaque année par note de service de l'administration centrale. Les postes qui, selon le ministère⁶⁹, « exigent une adéquation étroite du lien poste – compétence de la personne », constituent l'exception.

a) Le principe : l'indifférenciation des postes et des compétences

Les critères retenus pour affecter les enseignants sont établis à partir de leur situation administrative et individuelle : rapprochement de conjoint, handicap, exercice dans des zones à difficulté (ces trois critères constituent des priorités de mutation dans le statut de la fonction publique). Est également prise en compte l'ancienneté de poste et de service.

En revanche, ni les compétences propres des candidats, ni la singularité du poste visé du point de vue des besoins des élèves, ni *a fortiori* l'adéquation entre ces deux critères ne sont retenues. La seule exception concerne une bonification accordée aux agrégés qui demandent un poste en lycée.

Ces critères sont, de plus, appliqués de façon automatique et traités par informatique, grâce à un système dit « au barème ».

⁶⁸ Cf. annexe 1.7.

⁶⁹ Note de service n° 2011-190 du 25 octobre 2011.

L'automatisme du système au barème

Dans le système au barème, chaque enseignant candidat à la mutation formule des vœux de postes. Chacun de ces vœux reçoit un certain nombre de points, en fonction d'une grille de critères appelée barème. Par exemple, un poste qui permet de se rapprocher de son conjoint donne, sous certaines conditions, 150 points au vœu correspondant du candidat. Autre exemple, chaque année d'ancienneté de poste donne droit à 10 points pour tous les vœux formulés par un candidat, auxquels s'ajoutent 7 points par échelon. Sur un poste, c'est le candidat dont le vœu totalise le nombre maximum de points qui est retenu, sauf si ce candidat a pu obtenir un autre de ses vœux qui avait sa préférence. Cette comparaison des points et des vœux est réalisée automatiquement par informatique.

Le traitement informatique de l'ensemble des vœux aboutit à des affectations d'enseignants dont l'administration ne s'écarte pas dans les faits, sauf dans de rares exceptions, même si, en affichage, les notes de service du 25 octobre 2011 indiquent que le barème « constitue un outil de préparation aux opérations de gestion et ne revêt donc qu'un caractère indicatif ».

Sur ce point, le rapport annuel 2010 du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (mai 2011) note que « les organisations de personnels tiennent au caractère objectif de ce processus de mutation : il a en effet pour caractéristique première de conjurer les risques qui seraient par nature attachés à un mode de recrutement et d'affectation personnalisé. [...] Le barème est en pratique d'application stricte. Les représentants des personnels sont attentifs à vérifier le respect du classement issu du barème, dans le cadre des réunions paritaires qui se tiennent préalablement à la rédaction des arrêtés d'affectation ».

La Cour a pu constater, au sein de l'académie de Versailles, que la vérification fastidieuse du nombre de points obtenus mathématiquement par chaque candidat sur chacun de ses vœux était la tâche d'un groupe de travail dont les séances étaient programmées tous les jours sur une semaine pour le mouvement inter-académique 2012 des enseignants du second degré public. Ce groupe de travail rassemblait une dizaine de représentants de l'administration et plusieurs dizaines de représentants syndicaux, spécialisés par corps et discipline, pour passer en revue le nombre de points affectés aux vœux des 4 231 enseignants souhaitant participer au mouvement. Avec une hypothèse de 8 heures de réunions quotidiennes, le temps consacré à ces groupes de travail représente un total d'environ 1 600 heures de réunion, pour la seule vérification de critères automatiques.

De ce fait, à aucun échelon de l'administration ou de l'établissement ne peuvent être pris en compte le parcours du candidat, sa carrière ou ses compétences propres. La procédure ne prévoit pas d'entretien avec le candidat et le *curriculum vitae* est une pièce inexistante dans le traitement des candidatures.

Un système annulé pour illégalité par le Conseil d'État

Le Conseil d'État, dans deux arrêts du 16 décembre 2009 et du 7 mars 2012, a annulé les notes de service définissant les règles du mouvement du second degré pour trois années consécutives : 2009, 2010 et 2011.

Selon le statut général de la fonction publique, les projets d'affectation doivent respecter les trois priorités de mutation reconnues, au bénéfice des conjoints séparés pour des raisons professionnelles, des personnels handicapés, et de ceux exerçant dans des zones difficiles (article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984). Le juge administratif estime que définir et imposer automatiquement des critères barémés, comme le fait le ministère de l'éducation nationale, équivaut à créer des priorités de mutation nouvelles, ce qui ajoute donc illégalement aux dispositions de la loi.

Le ministère n'a tiré à ce jour aucune conséquence de cette situation, reproduisant le même dispositif pour 2012 et 2013, au risque de voir sa responsabilité mise en cause et l'ensemble du processus fragilisé à la suite d'un recours intenté par des enseignants qui auraient intérêt à le dénoncer.

b) L'exception : les postes « à profil »

Seuls les postes dits « à profil » sont traités en dehors de ce système d'affectation au barème. Bien que le périmètre de ces postes soit librement fixé par le ministère pour les postes nationaux, par les recteurs depuis 2005 pour les postes à profil académiques, et par les directions départementales dans le premier degré, les postes à profil sont peu nombreux : ils représentent 6,1 % de l'ensemble des postes enseignants à la rentrée 2012 selon le ministère.

De plus, ces postes restent essentiellement cantonnés aux structures d'enseignement spécifiques. Il s'agit notamment des postes en classes spécialisées (CLIS et ULIS), en réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), en classe relais dans le premier degré, en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE), en section de technicien

supérieur préparant au BTS⁷⁰ et en sections internationales, européennes ou artistiques dans le second degré.

L'extension des postes sur profil aux établissements ECLAIR

Le ministère a ouvert, par une circulaire du 7 juillet 2010 et une note de service du 30 janvier 2012, les recrutements sur profil pour des postes situés dans les établissements difficiles du dispositif « ECLAIR ».

Cette introduction reste cependant limitée : elle ne concerne que les postes vacants choisis par les recteurs dans les établissements du second degré ; le ministère n'a mis en place aucune mesure incitative spécifique pour attirer les candidats. En 2012, 584 postes ont ainsi été pourvus.

Les difficultés éventuelles d'extension de ce système de postes à profil à une échelle plus importante ne sauraient être ignorées : risque de multiplication et de concentration des candidatures, moyens supplémentaires pour l'examen individualisé des candidats. Elles ne doivent pas pour autant être surestimées, comme le montre le système d'affectation dans l'enseignement catholique sous contrat.

c) Le cas particulier de l'enseignement catholique sous contrat

Dans l'enseignement catholique, l'affectation se déroule, en effet, entièrement sur avis du chef d'établissement, alors même qu'environ 15 % des effectifs enseignants nationaux sont concernés. En 2011, 18 000 affectations ont été ainsi effectuées, premier et second degré confondus, hors affectation des stagiaires. Ce chiffre est important puisqu'il équivaut à la moitié des affectations réalisées dans toute la France lors du mouvement intra-académique du second degré public. Enfin, dans les établissements visités par la Cour, le nombre d'entretiens cité par les enseignants en vue d'obtenir un poste est d'un à deux en moyenne, variable selon le contexte de la discipline, mais dépassant rarement cinq.

⁷⁰ Le brevet de technicien supérieur (BTS) est un diplôme national de l'enseignement supérieur qui se prépare dans un lycée ou un établissement d'enseignement privé pendant une durée de deux ans après le baccalauréat ou en alternance ou encore par la voie de la formation continue.

Le système d'affectation dans l'enseignement catholique sous contrat

Dans l'enseignement catholique sous contrat comme dans le reste de l'enseignement privé sous contrat, l'acte d'affectation est pris par le recteur au terme d'un processus qui prévoit l'accord de la direction de l'établissement (article L. 442-5 du code de l'éducation : l'enseignement « est confié, en accord avec la direction de l'établissement, soit à des maîtres de l'enseignement public, soit à des maîtres liés à l'État par un contrat »). Ce principe permet l'appréciation systématique des candidatures des enseignants par le chef d'établissement.

Dans le cas spécifique de l'enseignement catholique sous contrat, la viabilité de ce système à grande échelle repose sur une régulation à plusieurs niveaux : 1° local, chaque direction diocésaine s'assurant que les priorités de mutation sont respectées ; 2° national, une commission nationale d'affectation étant chargée de rapprocher enseignants sans service et services demeurés vacants. Une à deux pertes de contrat seulement par an sont enregistrées.

4 - Temps de travail et rémunération : une uniformité inadaptée aux besoins des élèves et inéquitable pour les enseignants

L'utilisation du temps de service de l'enseignant est importante pour répondre à la diversité des besoins des élèves : selon les lieux, les élèves peuvent avoir un besoin plus ou moins important de cours magistraux ou d'une aide plus individualisée ; l'orientation prend un temps variable, de même que le travail en équipe. L'adaptation de l'utilisation du temps de service selon le poste, ainsi que la reconnaissance de ses caractéristiques en termes de rémunération sont aussi des facteurs d'équité entre enseignants : une heure de cours dans un établissement difficile et une heure de cours dans un établissement ordinaire ne représentent pas la même charge.

Les données des systèmes de gestion mesurent imparfaitement l'activité des enseignants⁷¹. Toutefois, elles font apparaître un temps de service et un ensemble d'activités qui peuvent varier dans des proportions importantes d'un enseignant à l'autre, pour des profils dont les grandes caractéristiques sont pourtant comparables (corps d'appartenance, ancienneté, type d'affectation). Ces différences correspondent essentiellement à l'accomplissement d'un nombre variable d'heures supplémentaires année (HSA) ou effectives (HSE), ainsi qu'au cumul d'activités sur la base des motivations individuelles des enseignants.

⁷¹ Cf. annexes 1.8 et 1.9.

Ainsi, dans les académies étudiées, pour les certifiés de quinze ans d'ancienneté par exemple, la rémunération annuelle nette varie de 25 240 € par an à 38 324 €, soit une différence de 13 084 € par an. Le premier facteur d'écart concerne la réalisation d'heures supplémentaires (écart de 6 591 € bruts), devant la différence d'avancement (écart de 4 544 €) puis les indemnités liées à la fonction ou à l'affectation. L'enseignant le mieux rémunéré de l'échantillon exerce dans un lycée professionnel situé en ZEP, assure les fonctions de professeur principal et effectue 11 HSA. Au cours de l'année scolaire 2010-2011, il a effectué 135 HSE, ce qui représente 3,75 heures par semaine. Il a en outre perçu des indemnités de jury, concours et examens.

En revanche, les systèmes de gestion ne permettent pas d'identifier de variation significative du temps de service des enseignants en fonction de leur poste ou de leur profil, marquant l'absence de politique organisée de la part du ministère sur ces plans. Ainsi, le nombre d'heures et leur composition (proportion des heures d'enseignement par rapport aux décharges) ne varient pratiquement pas pour un enseignant de même corps et de même ancienneté entre un établissement ordinaire et un établissement relevant de l'éducation prioritaire.

Dans l'académie de Versailles, par exemple, le temps d'enseignement hebdomadaire des enseignants certifiés de collège ayant entre 15 et 19 ans d'ancienneté, qui est de 19,34 heures en moyenne hebdomadaire, s'écarte de moins de 2 % d'une catégorie d'établissement à une autre. Il n'est inférieur que de 0,34 heure, soit 20 minutes, pour le certifié qui enseigne en collège ECLAIR⁷². Cet écart est inférieur à la variation du service moyen des enseignants entre collège et lycée : hors éducation prioritaire, les certifiés entre 15 et 19 ans d'ancienneté ont un temps de service de 20,20 h en lycée général, contre 19,34 h en collège, soit une différence de 52 minutes. De même, l'utilisation des décharges est peu différenciée d'un type d'établissement à l'autre : par rapport au temps de service total, les décharges sont en proportion stables, entre 0 et 2 %.

Le résultat est tout aussi uniforme concernant l'ancienneté, à type de poste et à corps donnés. Ainsi, le temps d'enseignement des certifiés exerçant en collège ordinaire, hors éducation prioritaire, est de 19,33 heures hebdomadaires en moyenne. Son volume total décroît

⁷² Le ministère explique cet écart par « la dotation plus abondante en personnel enseignant des établissements [ECLAIR] qui permet aux chefs d'établissement de disposer de suffisamment d'heures de cours sans avoir à faire appel aux heures supplémentaires de leurs enseignants ».

globalement avec l'ancienneté, mais dans une proportion limitée : le nombre d'heures est supérieur de 0,8 % à la moyenne en début de carrière pour s'établir à - 2,6 % en fin de carrière. La composition du temps de service est également stable : l'augmentation des activités donnant lieu à décharge est de 0,32 heure (19 minutes), soit 1,7 % seulement du temps de service.

Ces résultats illustrent l'absence de modulation du service selon le poste et l'expérience de l'enseignant, qui est source de situations inévitables entre enseignants et d'une inadaptation aux besoins spécifiques des élèves.

A contrario, à ancienneté et situation d'enseignement équivalentes, le temps de service est fortement différencié selon les corps enseignants, conséquence directe des obligations réglementaires de service (ORS) prévues dans les décrets de 1950. Au collège, hors éducation prioritaire, le temps d'enseignement moyen des agrégés (16,83 heures) de l'académie de Versailles diffère de celui des certifiés (19,34 heures) de 2,4 heures (soit 12,9 %). À ces différences de service se superposent des différences de rémunération. Le traitement net annuel des agrégés (hors CPGE) dans l'échantillon des cinq académies étudiées est de 38 589 € en moyenne à 15 ans d'ancienneté, soit 30 % de plus que les certifiés de même ancienneté (29 670 €).

Ces différences affectent paradoxalement des enseignants placés dans des situations d'enseignement semblables. Elles sont donc à la fois sans lien avec le public d'élèves et inévitables pour les enseignants.

Un cas toutefois échappe à la situation générale d'absence d'adaptation entre conditions de service et poste, et atteste de la capacité du ministère de l'éducation nationale à prévoir de telles dispositions. Il s'agit du service des enseignants affectés en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE). Ces enseignants, peu nombreux, appartiennent sauf exception à deux corps différents, celui des agrégés et celui des chaires supérieures, mais leurs obligations réglementaires de service (ORS) sont adaptées à leur poste particulier.

Service et rémunération des enseignants en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE)

Service et rémunération des enseignants en classe préparatoire sont les plus favorables de l'ensemble des cas étudiés. Les obligations réglementaires de service sont de 8 à 11 heures d'enseignement hebdomadaire, selon la taille de la classe. La rémunération nette annuelle est en moyenne, entre 10 et 20 ans d'ancienneté, de 49 296 € pour les agrégés et de 63 470 € pour les chaires supérieures, mais avec des *maxima* beaucoup plus élevés : 79 677 € pour les agrégés et 97 979 € pour les chaires supérieures de la même tranche d'ancienneté.

L'importance de ces rémunérations par rapport à celle des autres agrégés résulte du niveau élevé des rémunérations accessoires versées au titre des heures supplémentaires et des heures d'interrogation. En moyenne, les heures supplémentaires annuelles perçues par les agrégés représentent entre 8 228 € et 8 537 € selon l'ancienneté. Le niveau moyen élevé ainsi atteint tient à ce que les obligations réglementaires de service (ORS) des enseignants en classe préparatoire peuvent générer mécaniquement des heures supplémentaires⁷³. Les heures d'interrogation individuelles participent également à cet écart : ces heures, plus communément appelées « heures de colle », sont en général assurées par les enseignants de ces classes. Pour les professeurs de chaire supérieure, le taux des heures d'interrogation varie de 53,88 € à 74,08 € de l'heure. Il a été relevé que certains enseignants perçoivent plus de 30 000 € par an au titre des heures d'interrogation⁷⁴.

L'enseignant de CPGE ayant la rémunération la plus élevée dans l'échantillon étudié (107 339 €) est un agrégé de langues vivantes classé au 6^{ème} échelon de la hors classe. Son ORS est de 9 heures, mais il fait 8 HSA qui lui procurent un complément de revenu annuel de 45 819 €. Il a aussi perçu 14 505 € au titre des heures d'interrogation de ses élèves.

Cette adaptation du service au poste est aujourd'hui réservée à des filières sélectives alors qu'elle n'est pas utilisée ailleurs. D'autres pays appliquent ce principe de façon générale.

⁷³ Il existe, selon les filières et les disciplines, des discordances entre obligations réglementaires de service (ORS) et grille hebdomadaire des programmes. Par exemple, en première année de mathématiques supérieures (MPSI), 12 heures hebdomadaires de mathématiques sont prévues dans les grilles horaires : l'enseignant de cette discipline bénéficie mécaniquement de plusieurs HSA compte tenu de son ORS.

⁷⁴ Un enseignant de l'académie de Bordeaux a fait 537 heures d'interrogation au cours d'une seule année scolaire.

Adaptation de la répartition du temps de travail aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le temps de travail des enseignants est conçu pour être adapté aux situations concrètes des postes. Dans les limites de 1 659 heures annuelles totales, dont 750 heures d'enseignement maximum, la répartition du temps de travail est adaptée entre les différentes missions de l'enseignant en fonction de ses attentes et des besoins locaux d'enseignement. Cette répartition figure dans le contrat de travail que l'enseignant signe avec l'établissement (ou avec l'organisme gérant l'établissement).

Dans un établissement du second degré visité au cours de l'enquête de la Cour, la composition généralement adoptée, et modulée au cas par cas, était de 750 heures d'enseignement, 520 heures de préparation et de correction de copies, 166 heures de développement des compétences, le reste étant réservé à des activités diverses : sorties, mentorat et tutorat d'enseignants, fonction de coordination au sein de l'équipe enseignante notamment.

II - Un système inégalitaire

La gestion de masse appliquée aux enseignants aboutit à pénaliser les jeunes enseignants et les établissements les plus confrontés à la difficulté scolaire.

A - Des écarts de conditions de travail

Le système de rémunération ne permet ni de compenser les différences de condition d'enseignement entre établissements, ni de valoriser réellement un investissement professionnel particulier, que ce soit au niveau de l'individu ou de l'équipe pédagogique. À corps et ancienneté équivalents, le premier facteur de variation des rémunérations est le nombre d'heures supplémentaires réalisé (qui explique 48 % des écarts de rémunération des certifiés à 15 ans d'ancienneté) devant l'avancement (33 %) et les indemnités liées à la fonction ou à l'affectation (18 %).

Cette situation s'explique, là aussi, par l'application de principes de gestion de masse.

Le mérite des enseignants n'est pas pris en compte dans leur régime indemnitaire, comme c'est le cas pour les autres cadres de la fonction publique, mais dans leur traitement indiciaire. Ce dernier résulte de l'avancement de l'enseignant déterminé par l'application de barèmes.

1 - Le primat de la situation indiciaire

Chez les enseignants, ce sont les avancements, plus ou moins rapides, d'échelon et de grade qui, via l'évolution différenciée de la rémunération indiciaire, sont censés valoriser l'investissement professionnel.

Pour les autres cadres de la fonction publique, la reconnaissance de l'investissement tend à être déplacée de la rémunération indiciaire vers les primes, sur une base individuelle (prime de fonctions et de résultat) ou collective. Cette logique a conduit à l'abandon de l'avancement à rythme différencié lors de la création du statut interministériel des attachés en 2011. La plupart des statuts des corps de catégorie A+ prévoient un rythme unique d'avancement, les primes assurant la prise en compte du mérite, ce qui n'est pas le cas pour les professeurs agrégés.

Avancements d'échelon et de grade

Les corps de la fonction publique sont divisés en grades, eux-mêmes subdivisés en échelons. Les corps des agrégés, certifiés, professeurs des lycées professionnels (PLP), professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS) et professeurs des écoles comptent ainsi deux grades :

- une classe normale avec neuf échelons : 3 à 11 ;
- une hors-classe avec sept échelons : 1 à 7.

À chaque échelon de chaque grade correspond un indice de rémunération, de telle sorte que chaque changement d'échelon ou de grade aboutit à une augmentation du traitement du fonctionnaire. Les statuts des différents corps, complétés de différents textes⁷⁵, définissent les rythmes de progression entre échelons et grades, ainsi que les possibilités de modulation à la hausse ou à la baisse de ces durées entre les agents.

Au sein de la fonction publique, l'accélération de l'accès à l'échelon supérieur prend généralement la forme de mois de réduction d'ancienneté. Pour les enseignants, l'accélération d'avancement d'échelon repose, pour la classe normale, sur un système dit « multi-cadencé » avec :

- un délai minimum à partir duquel l'enseignant peut être promu à l'échelon suivant, par exemple deux ans et six mois. L'enseignant promu au terme de ce délai minimum est dit promu « au grand choix » ;

⁷⁵ Notamment, décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État et décret n° 2005-1090 du 1^{er} septembre 2005 relatif à l'avancement de grade dans les corps des administrations de l'État.

- un délai moyen, par exemple 3 ans. On parle alors de promotion « au choix » ;

- un délai maximum, par exemple 3 ans et 6 mois, au terme duquel l'enseignant est automatiquement promu dans l'échelon supérieur, quels que soient ses mérites. Dans ce cas, l'enseignant est promu « à l'ancienneté ».

En principe, un professeur certifié accédera au dernier échelon de la classe normale à l'issue d'une période de 19 ans, s'il a été promu à chaque fois au grand choix, mais de 29 ans, s'il a été promu uniquement à l'ancienneté.

Les statuts des corps fixent les quotas d'avancement selon les différents rythmes : 30 % des promouvables⁷⁶ au grand choix peuvent être promus ; 5/7^{ème} des promouvables au choix peuvent être promus ; enfin, tous les promouvables à l'ancienneté, par définition, doivent l'être.

Pour la promotion de grade, le système n'est pas multi-cadencé. Les enseignants promouvables à la hors-classe sont ceux qui ont atteint le 7^{ème} échelon de la classe normale. Un arrêté ministériel fixe les ratios annuels promus/promouvables à 2 % pour les professeurs des écoles et à 7 % pour les autres corps enseignants actifs.

2 - Un système normalisé

a) Le principe : l'avancement « au barème »

Les rythmes d'avancement sont préparés par l'application du barème. Ils sont peu individualisés et très normalisés. Certes, l'utilisation de barèmes dans les actes de gestion existe dans toute la fonction publique, notamment pour les personnels de catégorie B et C. À l'éducation nationale, l'usage des barèmes a, toutefois, un caractère systématique et concerne aussi des fonctionnaires de catégorie A disposant de compétences et d'expériences particulières. Pour les autres cadres A de la fonction publique, généralement le supérieur hiérarchique propose directement une modulation de la durée d'avancement au vu de l'évaluation d'agents dont il connaît la valeur professionnelle.

Le barème est utilisé pour classer les enseignants promouvables et déterminer ainsi ceux qui seront promus.

⁷⁶ Le personnel promuvable est l'enseignant qui, dans son échelon, a atteint la durée nécessaire pour être promu au grand choix ou au choix. Ainsi, un enseignant certifié, classé, par exemple, au 5^{ème} échelon de son grade, doit avoir acquis une ancienneté de deux ans et six mois dans cet échelon pour espérer être promu au 6^{ème} échelon au grand choix, ou de trois ans pour y être promu au choix.

Le barème des professeurs des écoles pour l'accès à la hors-classe

Le barème appliqué pour l'accès à la hors-classe dans le premier degré fournit un bon exemple. Il s'agit d'un barème national qui a vocation à classer les professeurs des écoles promouvables à la hors-classe au niveau d'un département.

Le barème, national, de chaque enseignant est le résultat de la formule mathématique suivante : $2 \times E + N + Z + D$ avec :

$2 \times E$: l'échelon du professeur des écoles multiplié par 2 ;

N : la note sur 20 de l'enseignant issue de son évaluation ;

Z : +1 point si l'enseignant exerce depuis 3 ans en ZEP ;

D : +1 point s'il exerce la fonction de directeur d'école.

Les enseignants disposant d'un barème égal sont départagés selon leur ancienneté, puis selon leur âge. L'échelon et la note étant en partie le reflet de l'ancienneté de l'enseignant, ce barème vise d'abord à promouvoir à la hors-classe les personnels plus anciens dans les échelons les plus élevés.

Ainsi, le barème reflète mal l'investissement et le mérite : non seulement l'ancienneté est un critère prépondérant, mais la bonification des éléments de contexte, de type établissement difficile, reste faible. Par ailleurs, la prise en compte du mérite souffre des limites de la note issue de l'évaluation.

b) Les limites de la note issue de l'évaluation

La note pédagogique est un accessoire de l'évaluation par l'inspecteur et ne peut refléter l'ensemble de ses dimensions, complexes, de contrôle du contenu des enseignements et du comportement des enseignants, ainsi que d'accompagnement et de contribution à l'amélioration des pratiques.

De plus, aucun texte ne contraint à inspecter individuellement un enseignant pour modifier sa note pédagogique : si, dans le premier degré, l'examen de plusieurs départements a permis d'établir que la fréquence des inspections était relativement régulière (tous les trois à quatre ans), dans le second degré, la fréquence insuffisante des inspections dans certaines disciplines et dans certaines académies ne permet pas d'assurer un traitement équitable de l'ensemble des enseignants. Par exemple, au rythme d'inspection appliqué en 2010-2011, un enseignant d'éducation physique et sportive (EPS) est susceptible d'être inspecté tous les

14,9 ans dans l'académie de Versailles et tous les 4,6 ans dans celle de Limoges⁷⁷.

Plusieurs académies de taille importante choisissent de modifier sans inspection les notes pédagogiques des enseignants en retard d'inspection, conformément à la possibilité ouverte par une note de service du 9 janvier 1996, pour ne pas les pénaliser dans leur avancement. En 2010-2011, près d'une note pédagogique sur deux attribuées aux professeurs certifiés par les inspecteurs académiques – inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) de l'académie de Versailles n'avait pas donné lieu à une inspection en classe.

L'acte de notation est encadré par des grilles de notation. Celles-ci, bien qu'indicatives, introduisent un cadre précis de fourchettes de notation par échelon. Pour la notation administrative du second degré, les complications d'une notation hors de la grille sont telles que les chefs d'établissement s'y conforment généralement à la lettre.

Les grilles de notation

Dans le premier degré (notation pédagogique sur 20 points), les grilles sont arrêtées au niveau départemental et indiquent, pour chaque échelon, l'intervalle de notes possible. Ainsi, dans la Creuse, un professeur des écoles au 6^{ème} échelon, jugé insuffisant sera noté 11,5 ou 12 sur 20, mais 16,5 ou 17 sur 20 s'il est au 11^{ème} échelon.

Dans le second degré (notation pédagogique sur 60 points), la grille dite « Laforêt » fait référence. Cette grille permet de répartir l'ensemble des enseignants d'une discipline inspectés dans l'année en trois groupes : ceux qui appartiennent aux 30 % les meilleurs, aux 50 % dans la moyenne et aux 20 % les moins bons. Ainsi, au 6^{ème} échelon, les 20 % d'enseignants les moins bons parmi ceux inspectés seront notés entre 34 et 38 sur 60, tandis que les 30 % les meilleurs seront notés entre 44 et 49 sur 60, soit un écart maximal de 15 points.

La note administrative spécifique au second degré, sur 40 points, est encadrée, pour chaque corps, par une grille nationale de référence établie par circulaire annuelle. Il est conseillé de noter un certifié classe normal au 5^{ème} échelon entre 33,5 et 37,5 et au 11^{ème} échelon entre 38,5 et 40, limitant les écarts possibles en liant qualité et ancienneté.

Pour le second degré, à la logique arithmétique du barème vient s'ajouter, dans le cadre du seul processus de changement de grade, une demande d'avis hiérarchique au chef d'établissement et à l'inspecteur. Si

⁷⁷ Cf. annexe 1.10.

ces avis ne sont pas suffisants par rapport aux autres éléments du barème pour permettre à un très bon enseignant d'un petit échelon d'accéder à la hors-classe, ils permettent de ne pas promouvoir des enseignants dont la valeur professionnelle est jugée très insuffisante.

Ainsi, dans l'académie de Lille en 2011, les chefs d'établissement avaient émis 72 avis défavorables et l'inspection 75 avis défavorables, ne portant pas toujours sur les mêmes personnes, sur plus de 7 500 enseignants promouvables. Aucun des 558 promus ne comptait d'avis « défavorable » et 354 d'entre eux, soit 64 %, comptaient deux avis « exceptionnels ». La perte de sens de la note administrative est criante lorsque l'on confronte l'avis du chef d'établissement avec la note administrative reçue par l'agent : sur 72 avis défavorables, 38 concernaient des personnels dont la note administrative était supérieure ou égale à 38 sur 40.

c) Un impact limité sur la rémunération

Ce système a pour effet de limiter la reconnaissance de l'investissement professionnel, comme de la prise en compte des conditions d'enseignement. Le scénario théorique qui compare la rémunération sur 40 ans de l'enseignant certifié ayant toujours progressé au mieux (1 440 625 €) avec celle de l'enseignant ayant connu la moins bonne progression de carrière possible (1 237 318 €) aboutit à un écart de rémunération cumulé tout au long de la carrière de 203 307 €, soit 16,4 % de la rémunération totale.

Ce chiffre peut paraître élevé mais est en réalité trompeur à plusieurs égards.

L'écart mensuel ressenti directement par l'enseignant est peu significatif : après dix ans de carrière, un très bon enseignant, qui a progressé très rapidement, a un traitement théorique de base de 2 292 € par mois, alors qu'un enseignant jugé très moyen gagne, théoriquement, 2 162 € par mois, soit une différence de 6 %.

Les bons enseignants bénéficient alternativement de passages au choix ou au grand choix, mais progressent rarement sur la totalité d'une carrière à ce même rythme pour de multiples raisons pratiques (fréquence variable des inspections, différence dans les pratiques de notation des inspecteurs, etc.). De plus, l'accès à la hors-classe dès le 7^{ème} échelon – c'est-à-dire, après neuf à onze ans de carrière – est une situation exceptionnelle dans le second degré et quasiment inexistante dans le premier degré. Les règles instituées par les barèmes privilégient en effet des passages à partir du 11^{ème} et dernier échelon de la classe normale.

Ceci explique que l'ancienneté moyenne d'accès à la hors-classe soit relativement élevée : 24 ans pour un professeur certifié du concours externe dans les académies étudiées et 34 ans pour les professeurs des écoles, où le ratio promu/promouvables est de surcroît faible (2 %) compte tenu de la création relativement récente du corps.

B - Des enseignants débutants et des établissements difficiles pénalisés

Au-delà des inadéquations et inégalités créées par leur uniformité, la combinaison de ces règles de gestion produit des effets pervers supplémentaires, au détriment des jeunes enseignants et des postes les plus sensibles pour les élèves.

En effet, dans un contexte où la réalité des postes et de leurs exigences est multiple, l'uniformité des conditions de service crée des différences d'attractivité. Si cette notion d'attractivité est en partie subjective, il demeure que les postes de remplaçant et les postes dans les établissements connaissant le plus la difficulté scolaire sont généralement perçus comme moins attractifs.

Or, compte tenu de la logique des affectations, les enseignants qui ont les barèmes les plus bas, c'est-à-dire généralement les enseignants débutants, sont affectés sur les postes les moins attractifs.

1 - Une répartition des enseignants déséquilibrée et une rotation concentrée sur les élèves les plus en difficulté

Ainsi, les enseignants débutants sont affectés principalement sur les postes en moyenne les plus sensibles : chaque année, les affectations sur des postes en établissement difficile et de remplaçant constituent près de 65 % des affectations des enseignants débutants dans le second degré public, contre 32 % environ pour les autres enseignants.

Tableau n° 6 : affectations dans le second degré public – année 2011

	Néo-titulaires		Titulaires		Total	
Établissements	4 758	54,7 %	23 255	81,0 %	28 013	74,9 %
dont difficiles*	1 738	20,0 %	4 002	13,9 %	5 740	15,3 %
Remplacement (zone de remplacement)	3 883	44,7 %	5 168	18,0 %	9 051	24,2 %
Autres	52	0,6 %	303	1,1 %	355	0,9 %
Total	8 693	100,0 %	28 726	100,0 %	37 419	100,0 %
dont difficiles et zone de remplacement	5 621	64,7 %	9 170	31,9 %	14 791	39,5 %

Source : ministère de l'éducation nationale, bilan du mouvement intra-académique 2011.

* Difficiles : établissements en zone d'éducation prioritaire, sensibles et réseau « ambition réussite ».

En conséquence, les écoles et établissements accueillant un public scolaire en difficulté ont une population enseignante où chaque catégorie d'âge n'est pas représentée de façon équilibrée. Cette condition est pourtant citée par de nombreux enseignants et chefs d'établissement pour améliorer le fonctionnement de l'équipe pédagogique. Dans l'académie de Versailles, par exemple, alors que dans les écoles primaires et élémentaires ordinaires, la répartition des enseignants par classe d'âge est uniforme, 65 % des enseignants ont moins de 10 ans d'ancienneté dans les établissements ECLAIR et seulement 21 % plus de 15 ans d'ancienneté.

Dans les collèges et les lycées, on observe également une modification de la répartition des corps d'enseignants sans lien avec les besoins des élèves : dans les établissements ECLAIR de l'académie de Versailles, la proportion d'agrégés au sein de l'équipe pédagogique est environ dix fois inférieure aux établissements hors zone difficile.

À ce premier effet de déformation de la structure des équipes pédagogiques, s'ajoute un second effet sur la mobilité des enseignants : la rotation des enseignants en début de carrière, qui souhaitent rejoindre des affectations répondant mieux à leurs attentes, est forte ; inversement, la rotation en fin de carrière est faible, une fois cette affectation atteinte. Ainsi, les enseignants de moins de cinq ans d'ancienneté sont en poste en moyenne depuis moins d'un an et demi, alors que les enseignants de plus de trente ans d'ancienneté occupent leur poste depuis près de vingt ans.

**Tableau n° 7 : durée moyenne sur le poste en fonction de
l'ancienneté des enseignants (académie de Versailles, second degré
public - Année 2011)**

<i>En années</i>	ECLAIR	Réseau réussite scolaire	Violents/ sensibles	Autres	Total
Moins de 5 ans	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
5 à 9 ans	3,7	3,9	3,8	3,4	3,6
10 à 14 ans	6,3	5,9	6,4	5,9	5,9
15 à 19 ans	8,9	9,5	10,2	8,3	8,6
20 à 29 ans	13,0	13,3	13,7	12,5	12,7
30 ans et plus	23,2	22,6	23,0	18,9	19,3
Total	5,4	5,3	7,4	7,9	7,2

Source : Cour des comptes, d'après rectorat de Versailles (EPP).

Or les établissements qui connaissent la plus grande difficulté scolaire sont aussi ceux qui comptent dans leurs rangs davantage de jeunes enseignants : ils souffrent donc d'une instabilité de leurs équipes pédagogiques beaucoup plus forte, au détriment des élèves. La durée de poste moyenne est de deux ans et demi inférieure dans les établissements ECLAIR et réseaux de réussite scolaire (RRS) à ce qu'elle est dans les établissements ordinaires.

Inversement, des durées de poste aussi longues que celles relevées en fin de carrière ne sont pas nécessairement le signe d'une motivation entretenue de façon continue pour l'enseignant, ce qui ne garantit pas une réponse appropriée aux besoins des élèves.

Postes en établissement difficile et attractivité

Les difficultés liées au différentiel d'attractivité entre les postes, qui ne sont pas propres à l'éducation nationale, sont particulièrement présentes dans le mouvement spécifique, sur profil, pour des postes situés dans les établissements ECLAIR.

Le ministère n'a, en effet, pas mis en place de nouvelles mesures incitatives, au-delà des dispositifs préexistants⁷⁸, pour convaincre des candidats d'accepter le poste. La procédure risquait ainsi d'en attirer peu ou des enseignants uniquement motivés par la perspective d'un changement d'académie.

Le bilan mitigé de 2012, s'il peut s'expliquer en partie par le caractère récent du dispositif, reflète également cette problématique : sur 1 080 postes à profil ouverts :

- 15 % n'ont donné lieu à aucune candidature ;
- 35 % n'ont donné lieu qu'à des candidatures inappropriées ;
- sur les 900 postes ayant fait l'objet de candidatures, seuls 584 ont été pourvus, alors que 2 300 enseignants étaient candidats au total.

De plus, dans les académies peu attractives, le taux de couverture des postes est plus faible (il est, par exemple, de 40 % à Amiens) et le nombre de candidatures sortantes de ces académies est élevé : dans l'académie de Versailles, 289 enseignants se sont portés candidats, dont seulement 19 % sur les postes proposés à l'intérieur de l'académie et 81 % dans d'autres académies.

2 - Des déséquilibres entre académies

Ce système aboutit à une déformation des profils d'enseignants au niveau national, sans que cela soit justifié par un besoin particulier des élèves.

Dans le premier degré, où le recrutement est organisé à l'échelle académique, les académies les moins attractives enregistrent un nombre de candidats par poste au concours de recrutement plus faible que les académies attractives. Sur les dix sessions de concours de la période

⁷⁸ Avantages spécifiques d'ancienneté (ASA), avantage de barème pour les mutations, indemnités spécifiques (ISS-ZEP, indemnité ECLAIR notamment). Le ministère a conscience des limites de ces instruments, indiquant dans ses réponses à la Cour qu'« il semble difficile de contester le déficit d'attractivité de ces postes, les enseignants estimant que les difficultés d'exercice de leur métier dans ces établissements est supérieure aux avantages qu'ils peuvent percevoir à ce titre ».

2003-2012, le nombre de candidats présents aux épreuves était de 2,5 par poste dans l'académie de Créteil, de 3,4 à Versailles et de 4,2 à Amiens, contre 7,5 à Toulouse et 7,1 à Montpellier.

Dans le second degré, le recrutement organisé à l'échelle nationale ne garantit pas un déséquilibre moins important.

Au contraire, les académies les moins attractives connaissent chaque année des affectations massives d'enseignants débutants, avec un besoin de renouvellement constant, ces enseignants ayant tendance à quitter leur poste dès qu'ils en ont la possibilité. Ainsi, 45 % des néo-titulaires sont affectés dans les académies de Versailles et de Créteil (académies qui ne représentent que 15,9 % des effectifs enseignants du second degré), chiffre atteignant 55 % en incluant les académies d'Amiens et de Lille (pour 25,7 % des enseignants du second degré). Dans le même temps, cinq académies totalisent chacune plus de 1 000 premiers vœux d'affectation des enseignants titulaires : Paris, Rennes, Bordeaux, Toulouse et Montpellier. Près de la moitié (45 %) des enseignants du second degré qui ont reçu leur première affectation en 2001 avaient ainsi changé d'académie en 2011, au bout de 10 ans de carrière, selon la direction générale des ressources humaines du ministère.

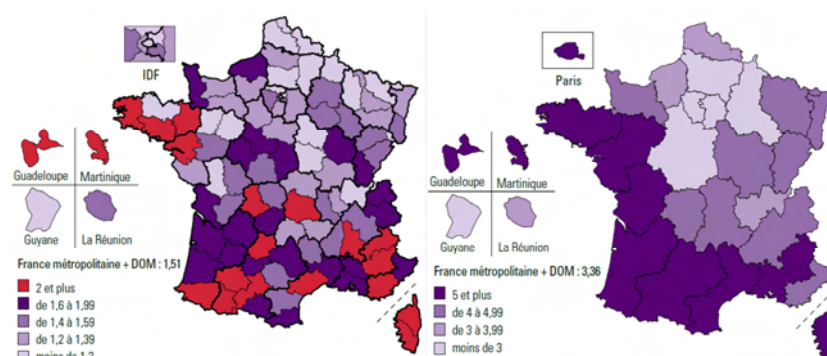
Dans son rapport de juillet 2007 sur *la mobilité des personnels enseignants, chercheurs et d'encadrement de l'éducation nationale*, de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) soulignait que : « cet afflux traditionnellement élevé de néo-titulaires se traduit [...] par un taux de renouvellement des effectifs de ces académies particulièrement élevé : 84,6 % pour l'académie de Créteil entre 1999 et 2006, 67,5 % pour Versailles, alors que le taux national, lui-même élevé, s'établit à 49,1 %. ».

Dans le premier degré, le caractère académique des concours permet de limiter ces effets de migration, qui existent néanmoins entre départements. Le médiateur de l'éducation nationale notait, toutefois, dans son rapport 2011, qu'« une partie des professeurs des écoles, pourtant originaires de province, choisissent en effet de passer le concours de recrutement en région parisienne, le grand nombre de postes offerts augmentant les chances de réussite [...]. Une fois en poste, une partie de ces enseignants choisissent au plus tôt de présenter une demande de mutation ». En 2012, 2 745 demandes de sortie de Seine-Saint-Denis ont ainsi été présentées, soit environ 30 % de l'effectif total des enseignants en poste dans ce département.

Il n'en reste pas moins qu'au niveau national, comme le montrent les cartes ci-après, les enseignants les plus expérimentés sont davantage concentrés au sud et à l'ouest de la France, dans des proportions beaucoup plus importantes dans le second degré que dans le premier degré, et allant au-delà des différences de pyramides des âges entre ces deux populations.

Carte n° 3 : ratio du nombre d'enseignants de 50 ans et plus sur celui des moins de 30 ans (2010).

À gauche : premier degré public ; à droite : second degré public.



Source : ministère de l'éducation nationale, géographie de l'école 2011

L'enseignement privé sous contrat connaît, lui aussi, une attractivité différenciée entre académies, mais de manière atténuée. En effet, les modalités de recrutement conduisent à ce que les candidats choisissent, sous réserve de l'accord de la direction, l'établissement qu'ils sont prêts à accepter, dès leur première affectation⁷⁹.

Lors de l'enquête, cette particularité a été citée à la Cour par de nombreux enseignants comme une des motivations importantes du choix de l'enseignement privé par rapport à l'enseignement public.

⁷⁹ Pour les étudiants, une commission académique d'accord collégial (CAAC) émet en effet des pré-accords valant engagement moral de l'enseignement catholique pour l'obtention d'un contrat provisoire en cas de réussite au concours.

Les « pendus » et l'« évaporation »

La concentration de l'affectation des enseignants débutants dans les zones les moins attractives est renforcée par d'autres mécanismes de gestion du ministère, en particulier le contrôle des flux d'entrée et de sortie des enseignants par académie. Dans le premier comme dans le second degré en effet, la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère fixe une limite au solde des arrivées et des départs d'enseignants, par département dans le premier degré et par académie dans le second, afin de contrôler les flux lors du mouvement annuel de mutation.

Deux facteurs viennent perturber ce processus. Chaque année, le solde national du mouvement, c'est-à-dire la différence entre les départs de postes et les arrivées sur postes, est moins élevé que prévu en raison de multiples facteurs : désistements de lauréats de concours, reports de stage demandés par les lauréats – qui sont tolérés par le ministère –, affectations dans l'enseignement supérieur ou dans l'enseignement privé, détachements, etc. Le ministère constate donc un « taux d'évaporation » par rapport au solde prévu. Il était en 2011 de 21 % dans le second degré, et beaucoup plus important dans les académies les moins attractives : plus de 30 % à Lille, Orléans-Tours et Versailles, 38 % à Amiens, 41 % à Créteil et 50 % à Nancy-Metz. Cette évaporation différenciée amène la direction générale des ressources humaines (DGRH), dès la conception du mouvement, à majorer le nombre de postes dans les académies peu attractives et à le minorer dans les académies très attractives.

Le second phénomène concerne les réintégrations non prévues de titulaires, précédemment en poste à l'extérieur et qui souhaitent revenir prendre un poste en établissement. Les enseignants réintégrés ont, en règle générale, un barème supérieur à ceux des néo-titulaires : leur affectation, prioritaire au barème, sature les soldes académiques déterminés par l'administration. Dans ces conditions, les néo-titulaires au plus faible barème, qui ne peuvent plus recevoir d'affectation sont appelés « pendus » par le ministère. Compte tenu des mécanismes d'affectation, les « pendus » (qui étaient 1 186 en 2011) sont essentiellement répartis dans les académies à forte évaporation telles que Créteil ou Versailles.

3 - Un système coûteux

Cette forte rotation pourrait être la contrepartie d'un système assurant, lors de la rentrée scolaire, l'affectation d'un enseignant à chaque poste en établissement.

Or en 2011, dans le second degré, sur les 26 333 postes vacants avant le mouvement intra-académique, 9 630 n'ont finalement pas été pourvus, soit un taux de couverture de 62,3 % seulement. Ce taux est en baisse depuis 2006, où il atteignait 70,7 %. La dégradation a été plus

importante pour les postes implantés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) et en établissements sensibles, pour lesquels les taux de couverture ont chuté respectivement à 51,0 % et 46,5 %.

Ce constat illustre les contraintes considérables de gestion du ministère, qui doit arbitrer entre le respect des vœux des enseignants, la couverture quantitative des postes et la qualité des affectations pour les élèves. En effet, réduire le nombre de postes non pourvus, en l'absence d'incitation financière adaptée, impliquerait d'augmenter le taux de mutation en dehors des vœux des enseignants, qui représentent déjà 9,5 % des mutations en 2011 (soit 1 594 affectations au mouvement inter-académique et 3 559 affectations au mouvement intra-académique), à rebours de la motivation des enseignants et avec un effet probable de renforcement de la rotation.

Pour pourvoir les postes demeurés vacants à l'issue du mouvement, le ministère recourt à des affectations provisoires, soit de remplaçants, soit d'enseignants contractuels (5,7 % des enseignants du second degré), affectés dans l'établissement sur un poste complet ou une fraction de poste qu'ils occupent à l'année. Ces solutions, que le système en vigueur impose, sont peu satisfaisantes :

- l'appel à des remplaçants à l'année a un impact sur le potentiel de remplacement disponible pour les suppléances de plus courte durée ; en septembre 2010, sur les 33 860 effectifs d'enseignants titulaires en zone de remplacement (TZR), 18 986 (soit 56 %) ont ainsi été affectés à l'année sur un poste non pourvu, ce qui a ramené le potentiel disponible pour des suppléances à 14 874 ;
- organisée selon des critères décidés par l'académie, l'affectation des remplaçants reproduit les mêmes difficultés que celles évoquées précédemment, notamment la primauté des critères de statut et d'ancienneté sur celui d'adéquation des compétences particulières aux besoins ;
- dans le premier degré, la décision de ne pas recourir à des contractuels entraîne une pratique coûteuse en gestion : en cas de besoin, les candidats inscrits sur les listes complémentaires des concours de professeurs des écoles sont recrutés définitivement, ce qui a pour effet d'augmenter les effectifs enseignants ;

- enfin, les postes qui ont été occupés pendant l’année en affectation provisoire sont proposés au mouvement chaque année jusqu’à ce qu’un titulaire vienne les occuper, ce qui augmente la rotation des enseignants et l’instabilité des équipes pédagogiques.

Par ailleurs, ces affectations ont tendance à accroître l’importance de la phase dite « d’ajustement » du mouvement, qui se déroule entre le mois de juin et la rentrée scolaire, postérieurement aux affectations ordinaires. Alors que cette phase a pour vocation principale de procéder aux derniers ajustements, au vu notamment des effectifs définitifs d’élèves, son importance quantitative est notablement accrue, ce qui a pour conséquence de décaler jusqu’à la rentrée, voire au-delà, dans un nombre grandissant de cas, la couverture des postes vacants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face au nombre et à la diversité des enseignants, qui représentent près de la moitié de la fonction publique de l’État, le ministère de l’éducation nationale a fortement déconcentré son organisation, rapprochant ainsi les lieux de décision des situations à gérer.

Toutefois, ces services déconcentrés, rectorats et directions départementales, continuent d’appliquer des principes de gestion de masse, à caractère uniforme, pour des effectifs comptant plusieurs milliers d’enseignants, voire dépassant la dizaine de milliers. Le cadrage réalisé par l’administration centrale du ministère vide la déconcentration d’une grande partie de son sens. Il ne permet pas de mettre en place une gestion adaptée à la diversité des situations d’enseignement. Il est en contradiction avec l’objectif de réussite de tous les élèves et ne garantit pas une égalité réelle entre enseignants.

La prise en compte des spécificités des situations d’enseignement se heurte à l’absence de mesure des difficultés scolaires des élèves.

Ainsi, l’implantation des postes d’enseignants est fondée sur l’évolution des flux d’élèves et sur des indicateurs indirects et moyens (difficulté sociale, ruralité, etc.), qui n’offrent qu’une vision approximative de la difficulté des élèves. L’affectation des enseignants est réalisée de façon automatique par un système de barème – au demeurant illégal –, qui repose sur l’hypothèse que tous les postes sont équivalents, de même que les compétences de tous les enseignants pour les occuper. Le service des enseignants n’est pas non plus modulé selon les lieux d’enseignement, en fonction des types d’activités les mieux adaptés aux élèves.

Ce système de masse crée également des inégalités entre enseignants, puisque les obligations théoriques de service sont identiques quelles que soient les difficultés du poste et ne donnent pas lieu à compensation significative sous une autre forme, rémunération par exemple. Au contraire, à poste équivalent, les différences de statuts induisent des inégalités de temps de service et de rémunération. Ce fonctionnement se fait finalement au détriment des élèves des établissements les plus confrontés à des difficultés scolaires, où sont massivement affectés sur les postes les moins attractifs les enseignants les plus jeunes, dont le taux de rotation est le plus élevé.

Dans ces conditions, la Cour émet les recommandations suivantes (la numérotation renvoie au récapitulatif final figurant à la fin de ce rapport) :

- donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement la responsabilité de moduler la répartition des obligations de service des enseignants en fonction des postes occupés et des besoins des élèves, sous la supervision des directeurs départementaux et des recteurs (recommandation n° 4) ;*
- mettre en place des mesures réellement incitatives et déliées des logiques de corps, notamment en matière indemnitaire et de carrière, afin de compenser les différences d'attractivité entre les postes (recommandation n° 9) ;*
- organiser à l'échelon académique, sur la base d'épreuves nationales, le recrutement des enseignants du second degré, pour les disciplines aux effectifs les plus importants (recommandation n° 15) ;*
- affecter les enseignants, après prise en compte des critères légaux et sur avis du directeur d'école ou du chef d'établissement, en fonction de l'adéquation de leurs compétences et de leur parcours avec les besoins des élèves et le projet de l'école ou de l'établissement (recommandation n° 16) ;*
- mettre en place un système de mesure et d'analyse assurant une connaissance précise et fiable des besoins des élèves (recommandation n° 17) ;*
doter les établissements en postes d'enseignants sur la base d'un forfait par élève modulé en fonction des besoins des élèves (recommandation n° 18).

Chapitre III

Une richesse humaine mal valorisée

Pour atteindre son objectif de réussite de tous les élèves, le ministère de l'éducation nationale a pour ressource principale des enseignants, personnels hautement qualifiés et désormais recrutés à bac + 5. Susciter, développer et entretenir la qualité de cette ressource suppose une gestion adaptée et non pas uniquement une gestion de masse.

C'est ce qui fait défaut au ministère dans plusieurs domaines.

En raison des effectifs importants, les rémunérations sont maintenues à un faible niveau, la gestion des carrières individuelles présente des lacunes graves et les gestionnaires restent trop éloignés des enseignants.

I - Des enseignants nombreux mais comparativement moins rémunérés

Le ministère de l'éducation nationale a choisi de privilégier le nombre d'enseignants sur la rémunération et, au sein de la rémunération, la part indiciaire sur la part indemnitaire.

A - Un niveau de rémunération moindre

Avec la création du corps des professeurs des écoles en 1990, le ministère a souhaité que l'ensemble des enseignants appartiennent aux cadres de la fonction publique de l'État, de catégorie A ou A+. Depuis la

réforme de la mastérisation de 2010, ils sont en outre tous recrutés avec un diplôme universitaire de master.

Des cadres recrutés au niveau du master

- La création du corps de professeurs des écoles : aux termes du décret n° 61-1012 du 7 septembre 1961, les instituteurs étaient des fonctionnaires de catégorie B, contrairement à l'ensemble des autres corps enseignants actifs ou en voie d'extinction. En 1990, le ministère a choisi de mettre le corps des instituteurs en extinction et de le remplacer par le corps de professeurs des écoles, de catégorie A. Le décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990 les a dotés de l'échelle indiciaire et des conditions d'avancement des professeurs certifiés. Globalement après 30 ans de carrière, la rémunération d'un professeur des écoles est supérieure de 12,1 % à celle d'un instituteur (34 971 € bruts contre 30 756 €). Le principal écart tient au traitement indiciaire (+ 4 300 € par an).

- Le recrutement au niveau du master a été mis en œuvre à la rentrée scolaire 2010, sur le fondement de divers décrets en date du 28 juillet 2009. Suite à cette réforme, l'ensemble des enseignants est désormais recruté au niveau bac +5. Celle-ci s'est par exemple traduite, en 2010, par une revalorisation indiciaire du début de carrière qui peut être estimée à 1 896 € nets pour les enseignants-stagiaires futurs professeurs des écoles et professeurs certifiés.

Dans ce cadre, la rémunération des enseignants apparaît comparativement faible à plusieurs égards.

Selon des travaux de l'INSEE sur les traitements moyens perçus en 2009 par les fonctionnaires des trois fonctions publiques⁸⁰, la moyenne de la rémunération nette annuelle des enseignants est de 30 129 €, alors qu'un cadre non-enseignant de la fonction publique perçoit 46 345 €, soit un écart de 35 %⁸¹. Le décalage ainsi constaté tient moins à la rémunération indiciaire de base, qui est comparable entre enseignants et non-enseignants, qu'aux primes et indemnités servies en complément : les indemnités des enseignants ne représentent que 11,5 % de la rémunération de base alors que celles des cadres non-enseignants s'élèvent à 54,4 %, et à 25,4 % pour l'ensemble des agents de la fonction publique d'État.

⁸⁰ Travaux publiés dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011 du ministère de la fonction publique.

⁸¹ Dans l'étude de l'INSEE, la catégorie « cadres enseignants » regroupe tous les enseignants des premier et second degrés du public et du privé, et intègre également les personnels de direction des établissements d'enseignement. Cette approximation ne modifie toutefois pas les ordres de grandeur des résultats.

Cet écart doit être pondéré par deux éléments, qui ne le remettent pas en cause : d'une part, les cadres non-enseignants comptent une plus forte proportion de personnels de catégorie A+ dans leurs rangs que les cadres enseignants, ce qui contribue à augmenter l'écart des rémunérations ; d'autre part, l'écart doit être mis en regard des temps de travail totaux.

Cette dernière comparaison est délicate dans la mesure où il n'existe pas de suivi fiable du temps de travail total des enseignants. Les derniers chiffres disponibles sont issus des enquêtes déclaratives menées par le ministère en 2008 pour le second degré⁸² et en 2000 pour le premier degré⁸³ (antérieurement au décret de 2008 fixant les nouvelles obligations de service).

Si elles étaient exactes et toujours d'actualité, ces données témoigneraient d'un temps de travail annuel moyen de 1 438 h en maternelle et de 1 518 h en élémentaire, soit à un niveau inférieur aux 1 607 h annuelles traditionnelles respectivement de 10,5 % et 5,5 % ; dans le second degré, le temps de travail serait compris entre 1 378 et 1 404 h par an, soit entre 12,6 et 14,3 % de moins que les 1 607 h. Aucun de ces chiffres ne peut être confirmé par la Cour.

⁸² Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. *Enseigner en collège et lycée en 2008*. Octobre 2009, précité.

⁸³ Direction de la programmation et du développement. *Devenir professeur des écoles*, enquête auprès des débutants et anciens instituteurs, juin 2001.

Une légende tenace : l'enseignant payé « dix mois sur douze »

Une légende, aujourd'hui toujours entretenue sur les forums Internet, prétend que les enseignants verraient leur rémunération structurellement amputée des mois de vacances d'été : afin de tenir compte des vacances plus importantes dont ils bénéficient, ils percevraient une rémunération annuelle équivalente à dix mois seulement de traitement d'un fonctionnaire de grade équivalent.

Cette affirmation est sans fondement. Il faut se référer au décret du 10 juillet 1948 modifié qui établit le classement hiérarchique des agents de l'État à partir des indices de rémunération dont ils bénéficient :

- les corps d'enseignants certifiés, de professeurs d'éducation physique et sportive (EPS), et de professeurs des écoles ont une grille indiciaire de rémunération strictement identique à celles des corps d'attachés d'administration centrale, corps de catégorie A ;

- avant la mastérisation, les enseignants étaient recrutés sur concours au niveau bac + 3, tout comme les attachés d'administration centrale. Depuis cette réforme, les enseignants sont recrutés sur concours au niveau bac + 5. Depuis le 1^{er} janvier 2010, ils sont aussi rémunérés directement au 3^{ème} échelon. Leur rémunération de départ, hors primes, se rapproche donc désormais de celle des administrateurs civils⁸⁴ ;

- la grille indiciaire des enseignants agrégés s'inscrit dans une échelle allant de l'indice brut 427 à la hors échelle A. Dès leur première année d'exercice, ils sont eux aussi directement pris en charge au 3^{ème} échelon de leur grille, soit à l'indice brut 579.

Ainsi la rémunération des enseignants n'est pas arrêtée par référence aux dix-douzièmes de celle fixée pour les autres fonctionnaires de même catégorie, puisqu'elle est bien équivalente à celle de ces fonctionnaires. La différence de rémunération tient principalement à la faiblesse du régime indemnitaire.

Les enseignants français apparaissent également relativement moins bien rémunérés que leurs homologues étrangers.

Selon la publication annuelle de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) *Regards sur l'éducation*, les enseignants français du premier et du second degrés gagnent, après correction des différences de niveaux de vie entre pays, entre 15 et 20 % de moins que leurs homologues des pays européens, et des autres pays

⁸⁴ En 2012, l'indice majoré des certifiés au 3^{ème} échelon est de 432, celui des administrateurs civils au 1^{er} échelon est de 452, soit 92,6 euros de différentiel de rémunération brute mensuelle.

membres de l'OCDE, à leur début de carrière, comme après 15 ans d'ancienneté.

Tableau n° 8 : comparaison des rémunérations brutes annuelles 2009 (valeur en euros corrigée des parités de pouvoir d'achat) entre la France, les moyennes des pays membres de l'OCDE et des Etats membres de l'Union européenne et de l'OCDE

Premier degré	Début de carrière	Après 10 ans d'exercice	Après 15 ans d'exercice	Echelon le plus élevé
France	21 077	27 355	29 290	43 216
Moyenne OCDE	26 512	32 177	34 624	42 784
UE 21	26 472	31 531	34 888	42 041
Écart France/OCDE	- 20,5 %	- 15,0 %	- 15,4 %	1,0 %
Écart France/Union européenne 21 ⁸⁵	- 20,4 %	- 13,2 %	- 16,0 %	2,8 %

Premier cycle du secondaire	Début de carrière	Après 10 ans d'exercice	Après 15 ans d'exercice	Echelon le plus élevé
France	23 966	29 547	31 481	45 509
Moyenne OCDE	28 262	34 511	37 164	45 664
UE 21	28 365	33 997	37 725	44 578
Écart France / OCDE	- 15,2 %	- 14,4 %	- 15,3 %	- 0,3 %
Ecart France / Union européenne 21	- 15,5 %	- 13,1 %	- 16,5 %	2,1 %

Deuxième cycle du secondaire	Début de carrière	Après 10 ans d'exercice	Après 15 ans d'exercice	Echelon le plus élevé
France	24 219	29 801	31 735	45 788
Moyenne OCDE	29 472	35 968	38 957	47 740
UE 21	29 459	35 299	39 898	47 374
Écart France / OCDE	- 17,8 %	- 17,1 %	- 18,5 %	- 4,1 %
Écart France / Union européenne 21	- 17,8 %	- 15,6 %	- 20,5 %	- 3,3 %

Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2011

⁸⁵ L'« Union européenne 21 » désigne les vingt-et-un pays de l'OCDE qui sont membres de l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Tchéquie.

Ainsi la rémunération moyenne d'un enseignant de l'OCDE en début de carrière dans le premier degré (26 512 €) est supérieure de 20,5 % à celle d'un enseignant français (21 077 €). Un enseignant de l'OCDE avec 15 ans de carrière dans le premier cycle du secondaire, soit l'équivalent du collège, gagne 15,3 % de plus (37 164 €) qu'un enseignant français répondant aux mêmes critères (31 481 €).

Certes, cette tendance s'inverse à l'échelon maximum dans le premier degré et au collège où l'on observe un traitement légèrement supérieur pour les enseignants français : dans le premier degré, la rémunération au dernier échelon est supérieure de + 2,8 % à la moyenne des pays européens. Toutefois, cette inversion s'explique par l'existence de débouchés plus importants et par une durée des carrières plus courte d'en moyenne dix ans à l'étranger.

Cette rémunération inférieure doit être rapprochée du temps de travail. Or, en retenant une comparaison fondée sur le nombre d'heures d'enseignement annuel, faute de définition uniforme du temps de travail, les enseignants du premier degré français délivrent un nombre d'heures de cours (918) supérieur de 17,4 % à leurs homologues de l'OCDE (avec 782 h, la différence est de 21,0 % avec les pays européens dont la moyenne est à 758 heures de cours) et inférieur de 4 à 8 % dans le second degré (au collège par exemple, le nombre moyen d'heures de cours annuel d'un enseignant est de 646 en France, contre 704 en moyenne dans l'OCDE). Ainsi, le salaire par heure d'enseignement serait de 26,7 % inférieur dans le primaire en France par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, et de 29,7 % inférieur par rapport à la moyenne européenne. Dans le premier cycle du secondaire et au collège, il serait inférieur de 4,3 % et de 9,9 % respectivement.

Le caractère peu attractif de la rémunération en France est également confirmé par le rapport entre le salaire d'un enseignant et celui des diplômés comparables : si, en moyenne dans l'OCDE, les enseignants gagnent entre 80 et 90 % du salaire des autres diplômés du secteur tertiaire, ce rapport est de 10 points plus défavorable en France.

Cette situation est, selon l'OCDE, le fruit d'une évolution de long terme : les enseignants français auraient connu une perte de pouvoir d'achat sur les trois niveaux d'enseignement considérés, entre - 7,0 et - 8,3 % depuis 2000, alors que le pouvoir d'achat des enseignants des autres pays serait en moyenne en hausse, dans l'OCDE, comme dans les pays européens.

Observations méthodologiques sur les données de l'OCDE

L'enquête *Regards sur l'éducation* est réalisée à partir des renseignements communiqués par les ministères nationaux chargés de l'enseignement scolaire. Ces données soulèvent deux observations principales sur le plan de la méthode : d'une part, l'OCDE ne procède pas à la vérification exhaustive des informations transmises, qui restent déclaratives ; d'autre part, pour assurer la comparaison, les données sont complétées sur la base de grilles types qui ne peuvent refléter toute la réalité.

Ainsi, concernant la rémunération, l'OCDE demande aux ministères de lui transmettre un salaire qui est la somme des traitements bruts issus des barèmes salariaux nationaux et des seules primes constituant une partie régulière du salaire de base annuel, tels un treizième mois ou une prime de vacances. Cette norme exclut donc les heures supplémentaires, heures supplémentaires annuelles (HSA) et heures supplémentaires effectives (HSE), et les primes et indemnités, à l'exception de la part fixe de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), due à tous les enseignants exerçant devant classe.

Au vu des chiffres de baisse du pouvoir d'achat mentionnés *supra*, le ministère de l'éducation nationale a regretté que ne soient prises en compte ni les indemnités ni les heures supplémentaires des enseignants, ces dernières représentant un complément de revenu important.

Concernant le temps de travail, les données transmises ne sont pas des données exécutées sur la base des heures effectivement constatées une année donnée. Dans le cas de la France, il s'agit d'une reconstruction obtenue à partir du produit de deux termes :

- le nombre de semaines de l'année scolaire, soit 35,3 selon le ministère en décomptant les jours fériés des 36 semaines légales. Cela ne tient donc pas compte de la réalité des modulations de l'année, en fonction de la préparation et du déroulement des examens par exemple ;

- le nombre d'heures théorique d'enseignement par semaine : 24 h de cours + 2 h d'aide individualisée dans le premier degré ; dans le second degré, les heures sont reconstituées comme le rapport entre le nombre d'heures totales d'enseignement des certifiés enregistré dans les systèmes d'information et le nombre d'équivalents temps plein (ETP) de ce corps.

L'exploitation par la Cour des données des systèmes de gestion du ministère aboutit à des résultats moyens proches de ceux publiés par l'OCDE pour la France. La rémunération par exemple, le ministère de l'éducation nationale transmet à l'OCDE des chiffres intégrant en réalité le montant des heures supplémentaires annuelles (1 500 € bruts annuels, soit 4,7 % environ de la rémunération publiée). Les chiffres publiés sont, de ce fait, proches de la réalité.

Les chiffres précités de l'INSEE comme de l'OCDE ne prennent certes pas en compte l'intégralité des mesures prises pour revaloriser la rémunération des enseignants, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Parmi ces mesures, on peut citer notamment la prime d'entrée dans le métier initiée en 2008 et la revalorisation indiciaire des premiers échelons des grilles en 2010 et 2012 ; selon les chiffres du ministère, elles représentent un coût de 302 M€ en 2013. Le ministère a également encouragé le développement des heures supplémentaires : entre 2007 et 2011, leur montant a augmenté de 959 à 1 320 M€, soit une progression de 361 M€. Toutefois, les hausses de rémunération qui en résultent ne permettent pas de combler les écarts existant avec les autres cadres A de la fonction publique comme avec les autres pays membres de l'OCDE.

L'impact de la RGPP

L'une des principales mesures de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a été de réduire les effectifs de la fonction publique de l'État, au moyen de la règle dite du « un sur deux », consistant à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. En contrepartie des suppressions d'emplois, la RGPP prévoyait un « retour catégoriel », c'est-à-dire des augmentations de rémunération au bénéfice de certaines catégories de fonctionnaires.

Dans ce cadre, le ministère de l'éducation nationale a, chaque année depuis 2008, bénéficié d'enveloppes budgétaires, utilisées au bénéfice de l'ensemble des personnels, enseignants et non-enseignants, qui, selon les documents budgétaires, représentent en 2011 plus de 550 M€ pour les mesures réalisées entre 2008 et 2011⁸⁶.

S'agissant des enseignants, ces crédits ont notamment permis de prendre les mesures suivantes : revalorisation de l'indemnité de sujétions spéciales des directeurs d'écoles ; versement d'une prime d'entrée dans le métier aux néo-titulaires ; incitation des enseignants à faire des heures supplémentaires annuelles par le versement d'une prime à ceux qui en font au moins trois ; mise en place de la prime d'évaluation des CE1 et CM2 ;

⁸⁶ Tels qu'ils sont rédigés, les documents budgétaires ne permettent pas de retracer l'impact financier de chacune des mesures effectivement réalisées pour revaloriser la carrière enseignante.

extension de la part modulable de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) aux professeurs de lycée professionnel ; revalorisation du début de carrière des enseignants ; mise en place d'une indemnité de suivi et de tutorat des étudiants et des stagiaires ; mise en place de l'indemnité pour fonctions d'intérêt collectif ; versement d'une indemnité aux enseignants référents pour le handicap, versement d'une indemnité spécifique à certains postes ECLAIR.

Trois points méritent d'être notés :

- l'enveloppe catégorielle annuelle reste faible au regard des effectifs du ministère de l'éducation nationale, et n'a pas permis d'augmentation significative ;

- le retour catégoriel s'est également fait par le biais des heures supplémentaires annuelles, alors même que les heures supplémentaires ne rentrent pas dans la définition des mesures catégorielles ;

- les enveloppes catégorielles ont également servi à la poursuite de mesures initiées avant la RGPP (par exemple l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles).

Le ministère n'envisage pas de remédier à la faible part des indemnités dans la rémunération. Il avance à cet égard l'argument du coût qui résulterait d'une telle réforme en raison de l'importance des effectifs concernés : les enseignants seraient victimes de leur nombre. Cette réponse conduit néanmoins à s'interroger sur les modalités de détermination du nombre d'enseignants.

B - Des besoins en enseignants mal appréciés

Le nombre d'enseignants est déterminé selon des critères en décalage avec les besoins du système éducatif.

1 - Les effectifs enseignants : un niveau sans référence réelle

La question du nombre d'enseignants et de son niveau optimal est mal appréhendée par le ministère.

Une estimation fiable du nombre optimal d'enseignants d'un point de vue pédagogique, indépendamment des contraintes de moyens financiers, supposerait de caractériser la démographie et les difficultés des élèves, leur répartition sur le territoire, et de fixer à l'échelon le plus fin des niveaux de référence d'encadrement des élèves au vu de bonnes pratiques. Or, le ministère ne dispose pas d'un tel système de

caractérisation⁸⁷ et ne peut donc pas conduire une telle analyse sur ses besoins en enseignants.

Le principal levier pour réguler le nombre d'enseignants est le volume de recrutement décidé chaque année, une fois connues les prévisions de départs, notamment à la retraite. Les différents scénarios de recrutement font peu le lien avec la couverture du besoin des élèves. Ainsi, les conséquences précises (par filière, niveau de formation, discipline et territoire) de ces scénarios sur le nombre d'élèves par classe ou sur l'existence même de filières de formation sont peu explicitées au moment de l'arbitrage sur le nombre total d'enseignants à recruter. Ainsi, quelles que soient leurs motivations (y compris pour des économies budgétaires), les décisions relatives au nombre de recrutements restent, au moment où elles sont prises, insuffisamment documentées en termes d'impact sur les modalités de satisfaction du besoin des élèves.

Par ailleurs, les paramètres pris en compte pour fixer le nombre de recrutements conduisent à des désajustements entre nombre d'enseignants et nombre d'élèves. Alors que les recrutements doivent se gérer à long terme du point de vue de l'organisation des filières universitaires et de la politique d'emploi de l'État, le ministère se contente de décisions annuelles. Ainsi, au motif qu'il faut préserver des viviers de candidats de qualité, qui seraient affectés par des ajustements trop brutaux des volumes de recrutement, le ministère entretient une grande inertie sur les volumes de recrutement plutôt que d'afficher une tendance claire plusieurs années à l'avance. Un tel affichage permettrait d'adapter le nombre d'enseignants aux besoins, tout en préservant une capacité d'anticipation suffisante de la part des candidats potentiels.

La ventilation des postes entre agrégation et CAPES est de même largement déterminée, indépendamment d'une analyse portant sur les besoins des élèves, par la reconduction de la situation de l'année précédente. Paradoxalement, en ne respectant pas le code de l'éducation, le ministère soumet les filières universitaires à un véritable aléa sur le niveau de recrutement.

Article L. 911-2 du code de l'éducation

« Un plan de recrutement des personnels est publié, chaque année, par le ministre chargé de l'éducation. Il couvre une période de cinq ans et est révisable annuellement. »

⁸⁷ Cf. chapitre II.

Le ministère considère que la décision doit intervenir, compte tenu des délais internes, avant les arbitrages de préparation du budget de l'État, sur lesquels elle pèse nécessairement.

Une programmation pluriannuelle est d'autant plus nécessaire que, du fait des contraintes calendaires liées à l'organisation des concours, la décision sur le volume de recrutement est prise très en amont, au printemps N-1 pour la rentrée N. Les hypothèses sont nécessairement soumises à de grandes incertitudes. Le ministère a ainsi fourni, plusieurs années consécutives, des prévisions de départ à la retraite surestimées qui ont conduit à surestimer le nombre de postes ouverts aux concours de recrutement. En conséquence, les effectifs autorisés ont dû être augmentés de 4 200 au budget du ministère en fin d'année 2010.

Le dimensionnement des concours 2010 et 2011 du premier degré

Du fait de la mise en œuvre de la maîtrise, deux sessions de concours devaient se succéder en 2010, à partir d'avril pour la session 2010, et à partir de septembre pour la session 2011. Or parallèlement, compte tenu de départs en retraite plus faibles que prévu, on décomptait environ 5 000 emplois d'enseignant en surnombre à la rentrée 2009, et plus de 8 000 à la rentrée 2010, ce qui soulevait manifestement la question du dimensionnement de ces deux concours, voire de l'annulation de l'un d'entre eux.

Ces deux sessions ont été maintenues. Le volume de recrutement de la session 2010 a été fixé au même niveau qu'en 2009, à 7 165 postes, et celui de la session 2011 à 3 154.

Dans cette situation, la régularisation des surnombres enseignants a nécessité le relèvement des autorisations d'emploi du ministère de 4 200 en loi de finances rectificative à la fin 2010.

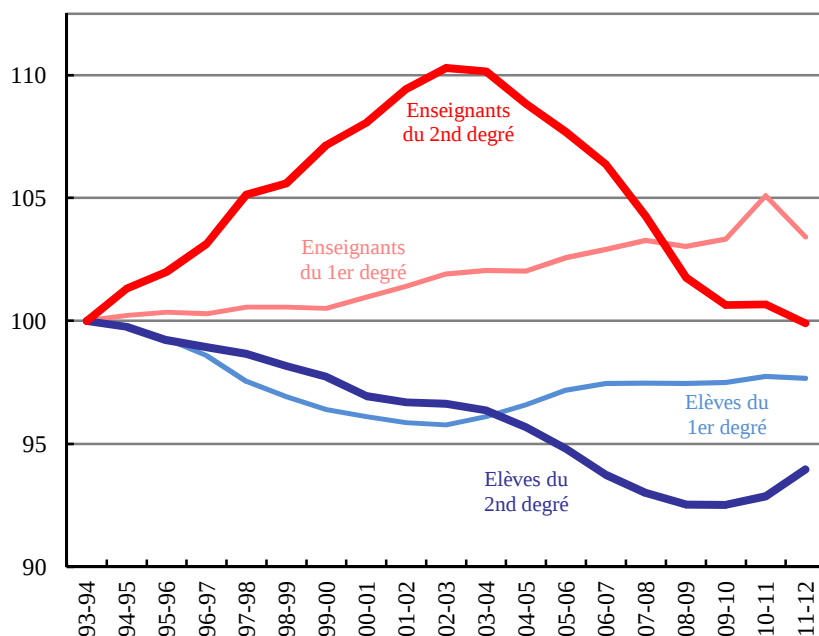
Cette gestion aboutit à des divergences entre la démographie des enseignants et celle des élèves.

Les chiffres suivants présentés par le ministère de l'éducation nationale pour justifier ses demandes de moyens auprès du Parlement (projet de loi de finances initiale pour 2012) montrent que :

- dans le premier degré, alors que le nombre d'élèves a diminué entre les rentrées 1993 et 2002 (- 4,2 %), pour remonter à un niveau intermédiaire en 2010 (- 2,5 %), le nombre d'enseignants a connu au contraire une augmentation continue de + 5,1 % entre 1993 et 2010 ;

- dans le second degré, l'évolution est plus marquée. Le nombre d'élèves a connu une baisse de 7,5 % entre les rentrées 1993 et 2009 ; en parallèle, le nombre d'enseignants a retrouvé son niveau de 1993 en 2009, après un pic à + 10,3 % à la rentrée 2002.

Graphique n° 3 : évolution comparée des effectifs d'élèves et d'enseignants⁸⁸ (1993-2011, indice base 100 en 1993)



Source : projet de loi de finances initiale pour 2012, ministère de l'éducation nationale

2 - Une gestion par l'offre

Le nombre d'enseignants est tiré vers le haut par une offre de formation dont l'éparpillement est coûteux.

⁸⁸ Enseignements public et privé sous contrat, métropoles et départements d'outre-mer. Périmètre : pour le premier degré, tous les enseignants du 1^{er} degré affectés devant élèves ; pour le second degré, tous les enseignants affectés en établissement, y compris en filière post-baccalauréat (classes préparatoires et sections brevet de technicien supérieur).

En effet, la situation en France est marquée, selon les données de l'OCDE, par un temps d'instruction annuel de l'élève plus long et un nombre d'élèves par classe plus faible, en particulier dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, c'est-à-dire au lycée.

Alors que dans le premier degré, le temps d'instruction reçu par chaque élève et la taille estimée des divisions sont comparables en France et dans la moyenne de l'OCDE (respectivement 847 h et 17,3 élèves par classe et 843 h et 17,1 élèves par classe), l'écart se creuse pour le collège, où le temps d'instruction (1 065 h) est supérieur à la moyenne de l'OCDE (924 h) et est compensé par une taille estimée des divisions supérieure (24,8 élèves contre 17,9). C'est au lycée que la différence est la plus nette : 1 147 h d'instruction en France contre 949 h en moyenne dans l'OCDE (+ 21 %) et 17,6 élèves estimés par division contre 19,9 (- 12 %)⁸⁹.

Ces chiffres sont symptomatiques d'un éparpillement de l'offre de formation au lycée, dû à un nombre important de matières, d'options et de modules proposés à des groupes d'élèves nécessairement en petit nombre, ce qui explique son coût élevé en ressource enseignante. Dans les académies de Nantes et de Versailles par exemple, le nombre d'heures d'enseignants rapporté au nombre d'élèves (H/E) est supérieur de 26 à 28 % au lycée général par rapport au collège ; la dotation des lycées professionnels est elle-même supérieure à celle des lycées généraux de plus de 30 % (34 % à Nantes). Ainsi, alors que la rémunération des enseignants est moins élevée en France, le coût par élève de l'enseignement secondaire est supérieur de 15 % à la moyenne de l'OCDE (respectivement 10 696 USD contre 9 312 USD), sans résultat notable sur les performances des élèves.

Cette juxtaposition progressive et coûteuse des séries et des options, qui contribue à accroître les effectifs d'enseignants, est le résultat de l'addition de réformes pédagogiques. En effet, l'impact sur les besoins en enseignants, tant en qualité qu'en quantité, n'est pas pris en compte suffisamment tôt lors de la conception de ces réformes. De plus, le chiffrage de l'impact des réformes pédagogiques sur le besoin en enseignants mobilise plusieurs directions (DGESCO, DGRH, DEPP) et un service d'inspection (IGEN) qui interviennent de manière concurrente sans aboutir toujours aux mêmes conclusions.

⁸⁹ Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2012*.

L'exemple de l'introduction de l'enseignement de « droit et grands enjeux du monde contemporain » en terminale L

Cette réforme, entrée en vigueur à la rentrée 2012, poursuivait un double objectif : rééquilibrer les séries en renforçant l'attractivité de la série littéraire (L) et mieux préparer les élèves à l'enseignement supérieur.

Le ministère a éprouvé des difficultés pour évaluer le nombre d'enseignants nécessaires à ce nouvel enseignement. Ainsi, le relevé de conclusions d'une réunion consacrée au volet ressources humaines précise qu'« il est difficile d'estimer le nombre d'enseignants nécessaires ».

Sur le plan qualitatif, les concours d'enseignement du secondaire ne couvrant pas la discipline juridique, aucun enseignant n'était *a priori* capable d'enseigner cette nouvelle matière. Le vivier d'enseignants potentiels ciblé par le ministère était en conséquence, de façon indifférenciée, celui des professeurs de sciences économiques et sociales, d'économie et gestion, d'histoire-géographie et de philosophie.

Dans ces conditions, l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) a souligné le risque que cette option ne soit implantée dans certaines académies que selon une logique d'offre, c'est-à-dire là où des professeurs sont disponibles pour l'enseigner. Ce risque aboutissait même à un paradoxe : l'option, introduite pour enrayer le déclin de la série L, ne pourrait, dans certains cas, être proposée que dans les centres urbains les plus importants, c'est-à-dire là où cette série est le moins menacée.

Les réformes visant à limiter le nombre d'options, comme celle de la série sciences et technologies de l'industrie et du développement durable (STI2D), sont historiquement plus rares que celles conduisant à les augmenter.

Dans ces conditions, la multiplication progressive des matières, options et modules conduit à une augmentation des besoins d'enseignants et à un renchérissement progressif du coût du système scolaire, sans que, finalement, cette lente dérive ait fait l'objet d'un arbitrage clair entre le nombre d'enseignants et la revalorisation de leurs rémunérations.

Une gestion améliorée des ressources humaines de l'éducation nationale, dans le contexte fortement dégradé des finances publiques françaises, est une nécessité. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, la Cour a indiqué que « le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes implique une évolution de la masse salariale de l'État [...] le plus près possible de la stabilisation en euros courants, après une hausse de 0,5 %

en 2011. [...] Seule une baisse globale des effectifs laisse des marges de manœuvre en matière de politique salariale »⁹⁰.

II - Un défaut d'accompagnement des pratiques et des carrières

Les enseignants pâtissent d'une aide insuffisante à l'amélioration de leurs pratiques professionnelles, ainsi que de perspectives de carrière limitées.

A - Les faiblesses de l'appui au métier d'enseignant

De nombreux enseignants, dans les témoignages récoltés par la Cour, ont dit souffrir ou avoir souffert du peu de possibilités concrètes pour partager les difficultés ordinaires rencontrées ou bénéficier d'un appui pour enrichir leur pratique professionnelle.

En dehors des moyens mis en place pour des cas spécifiques, comme l'encadrement des enseignants stagiaires nouvellement recrutés ou la détection de cas d'inadaptation chronique, ces témoignages soulignent les limites importantes du cadre établi par le ministère pour l'appui quotidien ordinaire.

En premier lieu, l'environnement immédiat de l'enseignant est peu adapté. L'enseignant peut se retrouver isolé en raison des défaillances du fonctionnement de l'équipe à laquelle il appartient même si la situation est contrastée selon les écoles et établissements.

Par ailleurs, la relation plus ou moins distante avec l'encadrement (inspecteur ou chef d'établissement) ne permet pas de garantir de façon systématique un appui ou des conseils au quotidien. Par exemple, alors que les inspections ont notamment pour objectif l'amélioration des pratiques, elles sont généralement peu fréquentes et laissent place à d'autres préoccupations (comme la notation et ses conséquences pour l'avancement).

⁹⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juillet 2012, p. 168, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, il n'existe pas de personne ressource affectée à l'appui des enseignants au sein des établissements ou au sein d'un groupe d'établissements, comme cela peut exister à l'étranger.

Les dispositifs d'appui au quotidien au Canada (Ontario)

En dehors des dispositifs spécifiques pour les nouveaux enseignants, deux types principaux de dispositifs d'appui sont mis en place.

Des ressources dédiées à l'appui aux enseignants et aux équipes pédagogiques – Elles prennent la forme d'enseignants déchargés de cours et affectés spécifiquement à l'aide des équipes au sein des établissements :

- les enseignants accompagnateurs : nommés dans les écoles et établissements ciblés en fonction de leurs résultats aux évaluations provinciales, ils aident les enseignants en participant à la préparation de leurs cours ou en co-intervenant avec eux en classe ;

- les conseillers pédagogiques : affectés à plusieurs écoles ou établissements, leur rôle est d'assurer des formations pour les enseignants, et d'apporter des outils de conseils plus spécialisés pour les enseignants individuellement.

Par ailleurs, au niveau d'un conseil scolaire, c'est-à-dire d'un réseau d'écoles ou d'établissements, les « leaders pour la réussite des élèves » visitent chaque établissement secondaire de façon régulière pour intervenir sur la problématique du décrochage scolaire.

L'incitation à l'échange et l'appui au sein de l'équipe pédagogique – préoccupation centrale en Ontario, l'incitation au travail en équipe doit permettre de trouver un appui quotidien. Le principal outil mis en place est la « communauté d'apprentissage professionnel » (CAP), qui permet aux enseignants de se réunir pour travailler sur tout sujet intéressant l'amélioration pédagogique individuelle et collective au sein de l'école ou de l'établissement.

Outre le bénéfice qu'ils en retirent pour leur pratique, les enseignants sont encouragés à y participer par :

- l'existence, au sein de la définition de leur service, d'un « temps de préparation » ou de « gestion » hebdomadaire (240 minutes dans le premier degré) réservé pour accomplir des tâches pédagogiques nécessaires ;

- en complément, la prise en charge en faveur des écoles et des établissements d'heures de remplacement pour que les enseignants puissent se réunir à des horaires communs.

En second lieu, la formation continue proposée aux enseignants ne permet pas d'assurer de façon satisfaisante l'amélioration de la qualité des pratiques professionnelles.

La formation continue est tout d'abord limitée en volume – qui est au demeurant mal connu. Selon le bilan national 2010-2011 de la direction générale de l'enseignement scolaire, les formations mises en place dans les académies représentent une durée moyenne par enseignant de 1,9 jour dans le premier degré et de 2,1 jours dans le second degré (respectivement 2,1 et 1,9 jours en 2008-2009). Si ces plans académiques constituent l'essentiel de la formation continue proposée, les chiffres suivis par la direction générale de l'enseignement scolaire dans son bilan n'incluent pas deux autres dispositifs de formation continue : le programme national de formation et le droit individuel à la formation.

Il faut par ailleurs noter que 15 % de ce volume modeste est absorbé, en 2011-2012, par les formations au bénéfice de l'accompagnement des enseignants stagiaires, dans le premier comme dans le second degré. Par ailleurs, les formations dispensées sont marquées par l'importance accordée aux approches disciplinaires, qui comptent pour 49 % des formations dans le second degré et 29 % dans le premier degré.

Sur le plan qualitatif, l'inadaptation de la formation continue fait l'objet d'un diagnostic largement partagé. Dans son rapport 2012, le Haut conseil de l'éducation (HCE) décrit la formation continue comme « sinistrée, et manquant autant d'une vision stratégique claire que de moyens ». Dans un rapport de 2010⁹¹, les inspections générales du ministère dressent un bilan particulièrement sévère de la formation continue des enseignants analysée sur longue période (1998-2009).

Le rapport relève notamment « l'inadéquation croissante entre les attentes des enseignants et celles des décideurs ».

En effet, la formation continue a été de plus en plus utilisée, durant la période étudiée, comme un outil d'accompagnement de réformes qui se multiplient et imposent un bouleversement des pratiques, au détriment d'actions visant au développement des compétences professionnelles. Il en résulte une « déception des enseignants face à une politique qui n'a pas tenu ses promesses ». Ainsi, « les demandes d'accompagnement des

⁹¹ Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), *Rapport 2010-111 : Évaluation de la politique de formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2009)*, octobre 2010.

enseignants pour faire face aux nouveaux enjeux de gestion collective ont été peu satisfaites. [...] Des enseignants, même confirmés, peuvent aujourd'hui se trouver en difficulté face à des situations qu'ils maîtrisent mal : gestion de conflits, prévention des phénomènes d'incivilité et de violence, traitement de la remise en cause du rapport aux savoirs, émergence d'autres sources de savoirs en dehors du milieu scolaire. Dans plus d'un cas, les modalités de formation mises en œuvre paraissent répondre assez mal aux attentes exprimées par les enseignants ».

Le rapport fait état de la faiblesse des taux de présence et d'assiduité. Ce constat demeure d'actualité dans le dernier bilan de la DGESCO : en 2010-2011, dans le premier degré, 40 % des enseignants convoqués ne se sont pas présentés (15 % dans le second degré) et seuls 57 % ont assisté aux deux tiers de la formation (62 % dans le second degré). Plusieurs facteurs explicatifs sont identifiés : dysfonctionnements organisationnels, difficultés à trouver un remplaçant, faiblesse des frais de remboursement, mais aussi déception des enseignants quant au contenu et à la qualité des stages.

L'étude de systèmes étrangers montre qu'une organisation beaucoup plus incitative de la formation continue est possible.

La formation continue au Canada (Ontario)

La formation continue est organisée sur un principe de reconnaissance de « qualifications additionnelles » qui en fait un outil développé et reconnu.

La formation continue est dirigée vers les besoins quotidiens des enseignants, pour leur permettre d'approfondir leurs connaissances et compétences dans une matière ou un cycle d'enseignement pour lesquels ils ont déjà la qualification ou d'obtenir les qualifications pour enseigner dans un autre cycle ou une autre discipline. Parmi les dix qualifications additionnelles les plus recherchées par les enseignants dans le cadre de leur formation continue, les modules « Éducation de l'enfance en difficulté, partie 1 » et « Éducation de l'enfance en difficulté, partie 2 » apparaissent respectivement en première et deuxième position, le module « Éducation de l'enfance en difficulté, spécialiste » arrivant en 5^{ème} position. Il faut en moyenne 125 heures de formation pour obtenir une qualification additionnelle.

Ces qualifications additionnelles sont diplômantes. Elles sont validées par l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario (OEEO), organisme indépendant du ministère dont le mandat est de certifier la qualification des enseignants, d'approuver les programmes offerts dans les facultés d'éducation et de sanctionner les personnes ayant enfreint les normes professionnelles.

Les qualifications obtenues sont intégrées au dossier de l'enseignant dans sa « carte de formation » individuelle dont l'OEEO est le gardien. Elles permettent ainsi de bâtir sur le long terme de véritables profils de compétences reconnus.

B - Des possibilités restreintes de déroulement des carrières

1 - Mutations géographiques et promotions

La vision prédominante de la carrière enseignante, tant du point de vue de l'administration que de celui des enseignants, ne correspond plus aux besoins du système éducatif ni à la conception dominante de la carrière dans le reste de l'administration française.

La carrière a, en effet, trois paramètres principaux.

Le premier est l'avancement d'échelon et surtout de grades (passage de la classe normale à la hors-classe) à l'intérieur du corps d'appartenance, qui a comme conséquence une progression de la rémunération servie à l'enseignant. En dépit de leurs conséquences parfois limitées, ces avancements sont importants pour les enseignants. Le fait d'être passé au « grand choix » ou d'accéder à la hors-classe induit, sinon une certaine fierté, du moins le sentiment que l'institution a prêté attention à leurs mérites professionnels.

En deuxième lieu, l'accès à un corps de niveau supérieur marque une promotion réelle pour l'enseignant : un professeur certifié peut ainsi devenir professeur agrégé, par voie interne, et un professeur agrégé exerçant en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) professeur de chaire supérieure.

Le statut d'agrégé exerce un pouvoir d'attraction fort auprès des enseignants déjà en poste, car il est perçu comme conférant à la fois des conditions de travail nettement améliorées (rémunération, temps de service) et un titre socialement reconnu. Ainsi, sur l'année scolaire 2011-2012, 42 % des professeurs agrégés en poste dans les cinq académies examinées par la Cour étaient issus de l'une des voies internes, concours

interne ou liste d'aptitude⁹². L'agrégation apparaît ainsi comme le premier outil de promotion du corps enseignant, alors qu'elle ne conduit pas à un changement de fonction ou de responsabilité (à l'exception de la mission d'enseignement en classe préparatoire aux grandes écoles).

L'accès au corps des professeurs de chaire supérieure

Ce corps a été institué en 1968 et vise à promouvoir, par liste d'aptitude uniquement, c'est-à-dire sans concours et par décision du ministre sur proposition de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), des enseignants agrégés de classes préparatoires aux grandes écoles de certaines disciplines ayant atteint le 6^{ème} échelon de la classe normale du corps, sur des critères de mérite professionnel. Il s'agit donc uniquement d'un corps de débouché. Le nombre actuel de membres est considéré comme fixe (2 124 personnes), l'IGEN formulant les propositions d'intégration en fonction des départs en retraite. Le corps reste donc minoritaire en classes préparatoires : dans l'académie de Versailles, 262 professeurs de chaire supérieure étaient en exercice en 2011-2012, contre plus de 850 agrégés exerçant en classes préparatoires.

Le passage du corps des agrégés à celui des professeurs de chaire supérieure ne correspond pas à un changement de métier ou de responsabilité – l'enseignant était et reste en classes préparatoires –, mais à une promotion de nature essentiellement financière. La progression dans la grille indiciaire est un peu plus rapide que celle des agrégés ; le taux de rémunération des heures supplémentaires est supérieur, ainsi que celui des heures d'interrogation orale dites « heures de colle », qui sont une particularité de l'enseignement en classes préparatoires.

Le troisième paramètre de la carrière est le changement géographique d'affectation.

Etant donné le système de points au barème, le changement d'école ou d'établissement correspond à une véritable étape de carrière : le cumul annuel des points permet à l'enseignant de se rapprocher de l'école ou de l'établissement correspondant mieux à ses préférences par ses caractéristiques (localisation, nature de l'établissement, etc.). Cette mobilité géographique peut se traduire dans certains cas par une demande de détachement dans un établissement d'un autre ministère (lycée militaire, agricole, etc.) ou encore dans le réseau des établissements français à l'étranger.

⁹² C'est-à-dire la nomination directe dans le corps par le ministre, sans concours, pour les enseignants jugés méritants. En 2010, 279 professeurs sont ainsi devenus agrégés, avec une moyenne d'âge des candidatures proposées par les académies de 55 ans.

Dans ces conditions, les développements de carrière restent limités. Contrairement à ce qui est habituellement attendu chez les cadres de la fonction publique, il n'existe pas de parcours de carrière général qui se traduise par une prise de responsabilité progressive ou un changement de métier. En outre, cette conception de la carrière est totalement disjointe d'une réflexion sur les besoins des élèves et le type de compétences enseignantes dont ils auraient besoin devant ces derniers à tel ou tel moment de leur scolarité.

2 - Une mobilité circonscrite

De surcroît, les évolutions de fonctions qui peuvent être envisagées actuellement au sein du système éducatif amènent rapidement les enseignants à ne plus exercer d'activité d'enseignement.

Dans le premier degré, les enseignants peuvent postuler aux fonctions de directeur d'école, qui ne nécessitent pas de qualification préalable, ou passer un examen professionnel visant à obtenir une certification particulière pour devenir maître formateur (enseignant chargé de classe qui assure des missions de formation pendant une journée par semaine), conseiller pédagogique (chargé d'une mission générale d'appui, dirigée en priorité vers les enseignants débutants) ou maître spécialisé (pour exercer auprès d'élèves en situation de handicap ou d'inadaptation scolaire). Ils peuvent aussi devenir psychologue scolaire en réussissant une licence de psychologie ou bien inspecteur de l'éducation nationale (IEN). Ils peuvent enfin tenter les concours de recrutement de chef d'établissement du second degré.

Dans le second degré, les enseignants peuvent accéder à la direction d'établissement par voie de concours ou de liste d'aptitude ou aux corps d'inspection (inspecteur de l'éducation nationale ou inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional)⁹³, les deux filières demeurant distinctes. En 2010, 80 % des lauréats des concours de recrutement de personnels de direction étaient des enseignants. Les chefs d'établissement de l'enseignement public, contrairement à ceux de l'enseignement catholique sous contrat, n'ont plus aucune activité d'enseignement, et se consacrent uniquement à la direction d'établissement.

⁹³ Cette voie est limitée puisque, parmi les enseignants du secondaire, seuls les agrégés, professeurs de chaire supérieure et inspecteurs de l'éducation nationale confirmés peuvent accéder, par concours ou détachement, au corps des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux.

En 2011, pour l'ensemble de ces fonctions, on peut estimer à 2 920 postes le nombre d'opportunités offertes aux enseignants⁹⁴. Ce chiffre peut être rapporté aux 14 000 postes ouverts cette même année aux concours internes et externes d'enseignants.

Les mobilités vers l'extérieur du système éducatif, que ce soit au sein de la fonction publique d'État ou non, sont possibles dans les mêmes conditions juridiques que pour le reste des fonctionnaires. Les enseignants bénéficient donc des dispositifs nouveaux qui visent à faciliter ces mobilités moins traditionnelles (facilitation des détachements, possibilités élargies de cumuls d'activité, indemnités de départ volontaire ou accès à une disponibilité pour création d'entreprise). Ces nouvelles modalités ont été accompagnées par l'implantation dans les rectorats de conseillers mobilité carrière⁹⁵ depuis la loi de 2009.

Ces mobilités se heurtent cependant à deux limites majeures. D'une part, le nombre d'enseignants représentant la moitié de la fonction publique d'État, les débouchés en son sein ne pourront pas être systématiques. D'autre part, ces mobilités vers l'extérieur impliquent en général une rupture complète avec l'enseignement, ce qui dissuade un certain nombre d'enseignants.

Cette situation, qui conjugue un faible développement de carrière et des mobilités fonctionnelles restreintes, conduit en pratique les cadres que sont les enseignants à exercer les mêmes fonctions tout au long de leur vie professionnelle.

Dans ce contexte, la formation continue contribue peu à l'évolution de carrière. La loi établit pourtant un lien étroit entre ces deux éléments.

⁹⁴ Projection nationale réalisée à partir des données de l'académie de Versailles.

⁹⁵ Des conseillers mobilité carrière (CMC) ont été mis en place dans les rectorats dans le cadre de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Dans l'académie de Versailles par exemple, il y a trois conseillers pour les enseignants du second degré (30 820 enseignants). Ils accueillent et guident les enseignants qui souhaitent une mobilité, notamment si le projet sort des cadres traditionnels (préparer un concours administratif hors-éducation nationale, demander un détachement, créer une entreprise, changer de discipline d'enseignement, etc.), leur donnant également accès à un certain nombre de dispositifs (formation, bilan de compétence, etc.). Ce dispositif a aussi pour objectif de permettre la reconversion des personnels selon les besoins du ministère (disciplines d'enseignement en voie d'extinction, discipline *a contrario* déficitaire par exemple). Il n'est véritablement effectif que depuis début 2011 et cible le milieu de carrière (enseignants âgés de 30 à 49 ans).

Article L. 912-1-3 du code de l'éducation

« La formation continue des enseignants est prise en compte dans la gestion de leur carrière. »

En pratique, la situation est très différente. Selon le rapport des inspections générales précité, « la prise en compte de la formation continue dans l'évolution de la carrière de l'enseignant, a quasiment été laissée de côté alors que dans le même temps, les recommandations énoncées au niveau européen et les dispositifs adoptés dans les autres ministères tendaient à intégrer la notion de 'formation tout au long de la vie' dans la gestion des ressources humaines au niveau de la sphère publique ». L'objectif fixé par le code de l'éducation n'a donc qu'une faible portée pratique.

Dans son rapport 2012, le Haut conseil de l'éducation se prononçait également sur ce point et estimait que la formation continue, devenue obligatoire, devait « renforcer en priorité les compétences professionnelles, [...] être prise en compte dans le déroulement de la carrière, pouvoir être validée au niveau universitaire, et faciliter des évolutions professionnelles ».

La situation laisse également peu de possibilités pour traiter les cas de difficulté professionnelle qui, dans d'autres administrations, pourraient trouver une solution naturelle dans une simple évolution de fonctions.

Les démissions et licenciements interviennent naturellement dans des situations exceptionnelles. On compte onze démissions d'enseignants du second degré sur deux années scolaires, entre 2009 et 2011, dans l'académie de Bordeaux, pour une population de plus de 18 000 enseignants. Ce chiffre est également faible à Nantes : 32 démissions pour 16 000 enseignants, sur la même période. En dix ans, de 2001 à 2010, 45 enseignants ont fait l'objet d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, soit 12 % des cas de la fonction publique de l'État. Il convient d'ajouter à ces chiffres ceux des refus de titularisation des enseignants stagiaires, au nombre de 300 chaque année, qui confirment l'importance de l'année de stage pour repérer des situations problématiques.

Cependant, pour les insuffisances ou les inadaptations plus ordinaires, qui constituent la majorité des cas, il n'existe pas de traitement satisfaisant. Ainsi, la majorité des solutions concerne en fait plus particulièrement les cas médicaux reconnus : adaptation du poste de travail, temps partiels thérapeutiques, postes adaptés de courte ou de

longue durée⁹⁶ qui sont toutefois en nombre limités, reclassement dans un autre corps (pour les enseignants inaptes). En dehors de ces dispositifs, les services de gestion sont rapidement amenés à utiliser des affectations sur des postes de remplaçants pour y placer des enseignants en grande difficulté, pour lesquels le rectorat ne voit pas de solution à court terme.

Ces remplaçants, souvent qualifiés d'« indisponibles » par les rectorats, sont en fait très peu mobilisés pour des missions effectives de remplacement. Ils représentaient 831 emplois à temps plein en juin 2011.

3 - Une absence de postes fonctionnels

L'absence de parcours de carrière et les difficultés qui en résultent s'expliquent avant tout par le fait que tous les postes enseignants en établissement se situent au même niveau : ils forment un ensemble indifférencié et non-hiérarchisé, chacun étant en relation directe avec le chef d'établissement.

Ainsi les postes sur lesquels les enseignants peuvent être affectés en établissement lors du mouvement général annuel sont considérés comme tous équivalents. Seuls les recrutements « sur profil », qui ne concernent qu'une petite minorité de postes, sont distingués. Dans la plupart des cas, ces postes correspondent à une activité d'enseignement dans un contexte particulier (dispositifs de réponse à l'inadaptation scolaire, filières post bac en lycée, et plus récemment ECLAIR) et non à des postes de prise de responsabilité fonctionnelle.

Il existe certes des attributions spécifiques au sein de l'équipe pédagogique. Cependant, aucune ne correspond à une étape de carrière dans une prise de responsabilité fonctionnelle reconnue. Ainsi, certains enseignants siègent dans les instances collectives de l'école ou de l'établissement, comme les conseils des maîtres et conseils pédagogiques. Il ne s'agit cependant pas de postes à proprement parler.

Le « professeur principal » s'approche davantage de la logique fonctionnelle. Selon la circulaire du 21 janvier 1993, il est chargé, au collège et au lycée, d'une mission particulière de coordination et de synthèse pour l'orientation des élèves d'une classe, qui s'accompagne d'une rémunération complémentaire. Toutefois, le rôle de professeur

⁹⁶ Dans l'insertion au *Rapport public annuel 2013, Le CNED, un établissement public d'enseignement inadapté à la formation en ligne*, la Cour avait constaté qu'un nombre important de postes adaptés de longue durée, (PALD), avait été affecté à cet établissement. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome II, p. 422.

principal est encore trop peu reconnu pour qu'il constitue un poste fonctionnel à part entière au sein des équipes pédagogiques.

De plus, ce rôle reste isolé et ne permet pas d'organiser l'équipe pédagogique. Si certaines disciplines scientifiques ont leur responsable de laboratoire, la fonction de coordinateur ou de doyen d'une discipline d'enseignement n'existe pas de façon générale dans l'enseignement public, pas plus que celle de coordinateur d'un niveau d'enseignement (par exemple, responsable des classes de 3^e dans les collèges) ou d'un cycle d'enseignement.

Les responsables de niveau dans l'enseignement catholique sous contrat

La Cour a pu constater que les fonctions de coordination par niveaux d'études étaient mises en place de façon courante et avec succès dans les établissements de l'enseignement catholique visités. Par exemple, dans un collège-lycée, il existait trois responsables de niveaux, un pour les classes de 6^{ème} et 5^{ème}, un pour les classes de 4^{ème} et 3^{ème} et un pour le lycée. Leurs fiches de postes précisent que leur mission consiste principalement en un encadrement pédagogique et en des fonctions logistiques connexes. Ils doivent notamment assurer une coordination et un appui des équipes pédagogiques, un suivi des élèves, la réorganisation des emplois du temps en cas d'absences, la gestion des problèmes d'orientation scolaire, ou les relations avec les parents.

Ces fonctions ne sont pas financées par l'État mais par les structures privées auxquelles ces établissements sont adossés.

En lycée professionnel ou technologique, un professeur peut accéder aux fonctions de chef de travaux. Conseiller du chef d'établissement, il a pour missions principales de favoriser les relations avec les entreprises du bassin d'emploi et de gérer l'équipement nécessaire au déroulement des cours au sein de l'établissement.

La fonction de « préfet des études » a été introduite plus récemment par la circulaire du 7 juillet 2010, afin de renforcer le suivi des élèves des établissements difficiles. Le préfet des études a pour mission de développer les liens entre l'apprentissage et la pédagogie d'une part et la vie scolaire d'autre part (comportement, discipline, etc.), en améliorant la concertation au sein de l'établissement et avec l'extérieur.

La mise en pratique de ce dispositif, encore récent et limité aux seuls établissements ECLAIR, souffre de plusieurs défauts. Selon une étude de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), 70 % des préfets des études n'avaient aucune décharge associée à cette

fonction au cours de l'année scolaire 2010-2011. De plus, les préfets des études s'adressent avant tout aux élèves et à leurs parents, et non aux autres enseignants ; leur rôle est évoqué comme une « soupape » par de nombreux enseignants, qui y trouvent une réponse aux déviances des élèves les plus perturbateurs.

La fonction de directeur d'école dans le premier degré est un des rares emplois fonctionnels accessibles aux enseignants. Le directeur est un enseignant déchargé partiellement ou totalement de cours pour assurer le bon fonctionnement d'une école primaire. Sa position, fonctionnelle et non hiérarchique vis-à-vis des autres enseignants, en fait un véritable coordinateur de l'équipe pédagogique. Si le schéma d'encadrement local dans le premier degré pose d'autres difficultés, la fonction de directeur d'école est un exemple abouti de logique de prise de responsabilité fonctionnelle.

Si le ministère indique souhaiter ouvrir une réflexion sur l'amélioration des parcours professionnels et du déroulement de carrière des enseignants, il privilégie la constitution de « grades à accès fonctionnels » (GRAF) : ces grades s'ajouteraient aux grades les plus élevés existant dans les différents corps ; l'accès en serait réservé aux enseignants exerçant un certain type de fonctions. Cette piste n'apparaît pas comme une solution satisfaisante, dans la mesure où les fonctions concernées ne sont pas identifiées à ce stade. En outre, le bénéfice du grade serait conservé y compris dans l'hypothèse où ces fonctions cesseraient.

Les exemples étrangers illustrent, sur l'ensemble de ces points, le grand intérêt des postes fonctionnels.

Postes fonctionnels et évolution de carrière au Canada, aux Pays-Bas et en Allemagne

Ces trois pays ont mis en place des postes fonctionnels, ouvrant des parcours de carrière pour les enseignants. Les enseignants, tout en conservant une partie de leur activité d'enseignement, sont déchargés afin d'assurer des fonctions de coordination de tout ou partie de l'équipe pédagogique, sans pouvoir hiérarchique : organisation du service de l'équipe, personne ressource pour les autres enseignants (en matière pédagogique ou administrative), relais entre la direction de l'établissement et l'ensemble des enseignants. Ces fonctions sont exercées vis-à-vis d'une équipe de niveau (responsable de niveau), ou d'une équipe disciplinaire (responsable de discipline).

Au Canada, les postes fonctionnels sont étendus à l'appui aux enseignants et aux élèves. Ces « postes à responsabilité » incluent, en plus des enseignants accompagnateurs et des conseillers pédagogiques :

- les responsables de dossiers ou chefs de secteur : ils sont chargés des dossiers transversaux : services à l'élève (enfance en difficulté, orientation, mentorat, etc.), activités périscolaires (animation culturelle, activités sportives, etc.), communication (relations publiques, journal de l'école, etc.), programmation (mise en œuvre des programmes, achat et gestion du matériel didactique) ;

- les facilitateurs renforcent les chefs de secteur pour constituer une « équipe d'appui » par établissement. Celle-ci est chargée de mener des actions ciblées auprès des enseignants ou des élèves, sur demande du chef d'établissement ou de l'équipe pédagogique.

L'accès à ces postes est intégré dans un parcours de carrière qui s'appuie sur la formation continue. L'enseignant qui souhaite prendre un poste fonctionnel, par exemple celui de conseiller pédagogique ou de directeur d'école, est ainsi amené à obtenir des qualifications additionnelles validées par le conseil de l'ordre des enseignants de l'Ontario, et intégrées à sa carte de compétences.

III - Un manque de gestion de proximité

Aucun échelon administratif ne permet d'assurer une gestion des ressources humaines de proximité au bénéfice des enseignants.

A - Une gestion distante et essentiellement administrative

1 - Une absence d'individualisation de la gestion par les rectorats et les directions départementales (DASEN)

Dans les rectorats et directions départementales, la production d'actes et de procédures obligatoires (organisation des concours de recrutement, affectation des personnels sur des postes, etc.) et la gestion du dialogue social, dans le cadre des instances paritaires, représentent d'ores et déjà un véritable défi avec des effectifs aussi nombreux⁹⁷ : les services gestionnaires doivent veiller à la régularité de centaines de milliers d'actes de gestion courante (arrêtés d'affectation ou d'avancement, recours contre les notations, etc.).

⁹⁷ En 2011, les décharges syndicales représentent 1 698 équivalents temps plein, hors autorisations d'absence, pour l'ensemble des enseignants du premier degré et du second degré de l'enseignement public comme de l'enseignement privé sous contrat.

En tenant compte de surcroît de la complexité des procédures, la quasi-totalité des moyens de gestion des rectorats et des directions départementales sont ainsi mobilisés pour effectuer des tâches relevant de l'administration du personnel. L'individualisation des décisions est, en outre, souvent perçue par les représentants du personnel comme une source d'arbitraire et d'inégalité de traitement, qui conduit à renforcer le recours à des procédures à caractère automatique (affectation, notation, promotion).

La notion enrichie de « gestion des ressources humaines », qui est venue compléter depuis plusieurs années celle d'administration du personnel afin de couvrir les besoins sur de nouveaux sujets (détermination des parcours de carrière, développement d'une offre de mobilité sur des emplois internes, mise en place de prestations d'accompagnement personnalisé, développement d'une véritable évaluation personnalisée, etc.), trouve peu de place dans ce fonctionnement.

L'organisation des tâches est symptomatique de cette situation. Dans certains services déconcentrés visités par la Cour, les gestionnaires avaient la charge de portefeuilles d'enseignants composés, non en fonction de leur établissement, mais selon l'initiale du nom de famille (par exemple tous les professeurs des écoles de la lettre E à la lettre M étaient gérés par tel gestionnaire). Ainsi, les enseignants d'un même établissement pouvaient être suivis par des gestionnaires différents, y compris au sein d'une même discipline. Le contexte de l'établissement ne peut dès lors pas être pleinement pris en compte par les gestionnaires. De même, aucun dialogue ne peut être mis en place entre le chef d'établissement et un gestionnaire qui serait son référent.

Dans ce cadre, les actions plus personnalisées sont encore rares et utilisées dans des circonstances exceptionnelles, par exemple en cas de nécessité de reconversion des enseignants dans le cadre d'une refonte de la carte scolaire. Ainsi, dans l'académie de Bordeaux, les enseignants concernés, en 2011, par la suppression de leur poste, ont bénéficié d'entretiens personnalisés, afin d'identifier la solution la plus adaptée à leur situation.

Au rectorat de Versailles, pour mieux traiter les cas d'enseignants en difficulté grave, a été mis en place un service d'appui aux ressources humaines (SARH), chargé de centraliser l'information (signalement de chefs d'établissement, d'inspecteurs, de parents d'élèves, etc.) et d'orienter chaque dossier vers la forme adéquate de prise en charge (suivi pédagogique, procédure de sanction ou examen médical). Ce service coordonne également les différents intervenants du rectorat (inspecteur, services médicaux, etc.), lorsqu'un enseignant, par exemple, relève en

même temps de procédures disciplinaires et médicales. D'autres améliorations ont été introduites à l'occasion des dispositions nouvelles visant à favoriser la mobilité professionnelle des fonctionnaires, comme les conseillers mobilité carrière.

2 - Le pilotage de l'administration centrale

Le pilotage de l'administration centrale peut de surcroît accroître la difficulté de gestion des ressources humaines.

La gestion des ressources humaines s'inscrit en effet dans un temps long : l'organisation du recrutement commence plus d'un an et demi avant la rentrée scolaire concernée, les affectations des enseignants se déroulent dans un cadre annuel. Or les calendriers imposés sont parfois précipités, notamment pour la mise en œuvre des réformes.

Trois exemples de réformes au calendrier très resserré

L'introduction de l'option « droits et grands enjeux du monde contemporain » en série L

Les documents d'accompagnement de l'enseignement de l'option « droits et grands enjeux du monde contemporain », destinés aux futurs enseignants, ont été disponibles en avril 2012 seulement, alors que la réforme entraînait en vigueur à la rentrée scolaire suivante et qu'il s'agissait d'un enseignement entièrement nouveau pour les professeurs concernés. De même, deux séminaires nationaux de présentation de la réforme ont été organisés, mais ne se sont tenus qu'en avril et en mai 2012.

La rénovation de la voie professionnelle

Mise en place par la circulaire n° 2009-028 du 18 février 2009, la rénovation de la voie professionnelle est entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2009. Elle a instauré un nouveau cursus de formation (baccalauréat professionnel en trois ans) et des grilles horaires plus flexibles et pluriannuelles.

Une note d'étape de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)⁹⁸ souligne que les académies ont souffert de la précipitation du calendrier et d'un manque d'information : « Tous les acteurs rencontrés dans les lycées comme les corps d'inspection soulignent un manque d'information qui les gêne de plus en plus pour construire un travail pédagogique et préparer la rentrée 2009. (...) Le défaut d'information, qui ne permet pas l'appréhension du projet global, est patent. (...) Les programmes des enseignements généraux et le calendrier de leur mise en œuvre ne sont pas encore publiés et les académies travaillent à partir des programmes mis en consultation ».

Parmi les académies analysées par la Cour, le problème posé par ce calendrier resserré a clairement été soulevé dans celle de Versailles. Dans une note interne du 28 novembre 2011, le rectorat estimait ainsi que, « même pour des établissements engagés, la réforme de la voie professionnelle est ressentie comme un bouleversement qui se fait à marche forcée ».

La réforme de la série sciences et technologies industrielles (STI) :

Les nouveaux enseignements technologiques créés par la réforme du 27 mai 2010 exigeaient une adaptation pédagogique importante de la part des enseignants, et, par voie de conséquence, un effort de formation exceptionnel, car ils rendaient nécessaire l'acquisition d'une grande polyvalence. Pourtant, les documents d'accompagnement des enseignements d'exploration de seconde n'ont été disponibles qu'en juin 2010 pour un démarrage des cours à la rentrée 2010.

Quant aux enseignements technologiques de première et de terminale, le programme a certes été prêt plus d'un an à l'avance – en juillet 2010 pour une mise en œuvre en septembre 2011 – mais il supposait une telle évolution de la pratique professionnelle que cette échéance était en réalité beaucoup trop rapprochée.

Dans les académies, notamment à Bordeaux et à Lille, les formations ont induit une surcharge de travail considérable pour les corps d'inspection chargés de concevoir et d'organiser les formations, ainsi que pour les enseignants qui devaient les suivre dans un délai très court. L'académie de Versailles a, pour sa part, été confrontée à l'extrême faiblesse du vivier de formateurs, du fait de l'absence en sciences et technologies industrielles (STI) de surnombres disponibles pour remplacer les formateurs.

La qualité de l'enseignement dispensé aux premières générations d'élèves concernés ne peut, dans ces conditions, que se ressentir des conditions de mise en œuvre de la réforme.

⁹⁸ Note d'étape sur « la rénovation de la voie professionnelle », février 2009.

B - Un échelon local embryonnaire

1 - Des attributions locales fragmentaires en matière de gestion des ressources humaines

Au niveau local, les chefs d'établissement et les corps d'inspection ne disposent que de compétences étroites en matière de gestion des ressources humaines.

Dans le second degré, les chefs d'établissement ont autorité sur les personnels et organisent leur service – établissement des emplois du temps, suivi des absences. Les leviers de gestion des ressources humaines (GRH) dont ils disposent sont cependant limités :

- l'utilisation des enveloppes d'heures supplémentaires effectives (HSE) pour rémunérer des actions spécifiques ou comme levier de reconnaissance de l'implication des enseignants, avec des marges de manœuvre faibles ;
- le plan de formation de l'établissement, dont le budget est restreint ;
- la notation administrative, qui peut être l'occasion d'un entretien sur la carrière, mais dont les limites ont été soulignées.

Depuis septembre 2010, dans le cadre du « pacte de carrière », les chefs d'établissement doivent mener, comme les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) dans le premier degré, des entretiens individuels, dits « entretiens de carrière », avec les enseignants se situant à deux ans et à vingt ans de carrière. Ils peuvent, en outre, intervenir de façon informelle pour conseiller les enseignants de leur établissement, en fonction de la légitimité dont ils disposent. Enfin, ils n'ont pas de compétence pour recruter des enseignants, sauf sur les postes spécifiques (« à profil ») dont la proportion reste faible (6 %).

Le rôle des corps d'inspection en matière de gestion des ressources humaines n'a, pour sa part, cessé de s'accroître.

Les inspecteurs exercent en effet la compétence d'évaluation. Ils ont également un rôle de formation, de suivi des enseignants en difficulté, de participation au recrutement des enseignants contractuels notamment. Outre ces fonctions, liées à la gestion des ressources humaines, ils jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des réformes de programme, la carte des formations, les négociations avec les collectivités territoriales, etc. À ces tâches s'ajoutent des missions particulières que le recteur peut leur confier. Enfin, les inspecteurs de la région parisienne sont fortement

sollicités par l'administration centrale pour apporter leur expertise au niveau national (refonte de programmes, évaluation d'expérimentation, etc.). Les tâches qui leur sont confiées ont ainsi connu une diversification croissante, qui contribue à limiter leur rôle de gestion des ressources humaines de proximité, tout comme la fréquence des inspections qui est généralement faible.

Dans le premier degré, l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) est responsable de l'évaluation des enseignants. Les inspections ont lieu selon une fréquence plus satisfaisante que celle des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) dans le second degré. La formation continue fait également partie des attributions de l'inspecteur du premier degré, assisté dans cette tâche par des conseillers pédagogiques. Par ailleurs, il assure dans sa circonscription une fonction de conseil et d'appui des équipes pédagogiques des enseignants, notamment des enseignants stagiaires et jeunes titulaires. Il donne un avis sur les récompenses et sanctions disciplinaires des enseignants.

Un récent rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), portant sur le remplacement des enseignants absents, dressait ce constat qui pourrait s'appliquer aux autres facettes des activités des inspecteurs de l'éducation nationale : « le cumul d'une fonction hiérarchique administrative et d'une autorité fonctionnelle donne aux inspecteurs du premier degré un poids certain et incontournable, ce qui facilite la mobilisation des enseignants concernés par la suppléance »⁹⁹.

Sans que les responsabilités de l'inspecteur du premier degré soient celles d'un service de gestion des ressources humaines de proximité, l'organisation du premier degré aboutit à lui en donner de fait tous les attributs dans le ressort de sa circonscription.

2 - Une absence de réseau local en matière de gestion des ressources humaines

La question de la coordination locale est par ailleurs renouvelée par les réformes de l'organisation pédagogique, et notamment la mise en place du « socle commun », qui impose une continuité de la formation reçue par les élèves entre l'école primaire et le collège. Le « socle

⁹⁹ Inspection générale de l'éducation nationale et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Rapport n° 2011-056 : *Remplacement des enseignants absents*, juin 2011.

commun » implique de renforcer les liens entre ces niveaux, mais aussi de fournir un cadre commun de gestion des ressources humaines, pour faciliter les échanges d'enseignants au niveau local.

La possibilité de coordination est prévue par la loi : « des établissements peuvent s'associer pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets communs, notamment dans le cadre d'un bassin de formation »¹⁰⁰.

Après plusieurs expérimentations académiques, une circulaire d'orientation relative aux bassins d'éducation et de formation¹⁰¹ indiquait que ceux-ci pouvaient constituer un cadre de gestion déconcentrée des ressources humaines : « 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. Il permettra d'étayer un réseau de « correspondants ressources humaines » entre le DRH académique et les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Des correspondants de bassin pourront contribuer à faire émerger des domaines de mutualisation : amélioration par exemple des fonctions d'accueil, d'aide et de soutien aux personnels, informations sur les évolutions professionnelles, identification et couverture des besoins de remplacement, élaboration et conduite de plans de formation communs à plusieurs établissements en phase avec les priorités et les projets locaux, etc. »

Cette préconisation n'a pas été, à ce jour, réellement exploitée.

L'académie de Bordeaux est une des académies qui a cherché à renforcer la place des bassins, qui y portent le nom de zones d'animation pédagogiques (ZAP). Ce sont des territoires d'animation définis par les secteurs de collèges et de lycée, qui offrent un cadre à la coordination pédagogique sur des thématiques transversales (par exemple : prévention des ruptures scolaires, accompagnement personnalisé, socle commun et échange de pratiques), ainsi qu'à l'information. Quelques sujets relatifs à la gestion des personnels peuvent être abordés à l'échelon de la zone d'animation pédagogique, mais cette dimension reste peu développée : gestion des compléments de service au moment de la préparation de la rentrée scolaire, organisation de formations transverses. D'autres projets, relatifs par exemple à la gestion des remplacements, ont été évoqués comme pouvant relever de la zone d'animation pédagogique, mais n'ont

¹⁰⁰ Article 18 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

¹⁰¹ Circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001.

pas abouti. Ils n'ont pas été étendus jusqu'à présent à d'autres sujets, comme l'affectation des enseignants à un réseau d'établissements.

Les réseaux d'établissements dans l'enseignement catholique sous contrat et à l'étranger

Dans l'enseignement catholique sous contrat, les écoles et établissements sont organisés en réseaux de gestion. À la tête de chaque groupe d'établissements, un « organisme de gestion » (OGEC) assure le fonctionnement du réseau, sur le plan administratif et financier. Si la gestion des enseignants reste de la compétence de l'État, ce fonctionnement favorise coordination et échanges entre écoles et établissements du réseau. De plus, les chefs d'établissement exercent une fonction de gestion des ressources humaines de proximité de fait plus étendue que dans l'enseignement public, puisqu'elle inclut le recrutement.

Aux Pays-Bas, les écoles et établissements sont soit fondés et gérés individuellement soit regroupés en réseaux, dont la taille est très variable – de quelques établissements jusqu'à 34 pour le plus grand. Une structure commune à la tête du réseau assure une mutualisation de fonctions support (comptable, financier, mais aussi gestion des ressources humaines), tout en laissant au chef d'établissement la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de son établissement, tant en ce qui concerne les services d'enseignement que le recrutement des enseignants.

Au Canada (Ontario), les écoles et établissements sont, comme aux Pays-Bas, regroupés en réseaux gérés par des structures appelées « conseils scolaires de district ». Il y en a 72 en Ontario, pour 135 000 enseignants publics, soit un peu moins de 1 900 enseignants par conseil scolaire en moyenne. Dans chaque conseil scolaire, il existe des « surintendants », qui sont chargés de la supervision d'un portefeuille de huit à dix écoles et ont une connaissance précise des problématiques locales, comme des agents et enseignants qui y sont affectés. C'est aussi au niveau du conseil scolaire que se gèrent les recrutements et les mutations internes au réseau, ainsi que la distribution entre établissements des fonds reçus de l'État.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les enseignants constituent la ressource principale, hautement qualifiée, du système scolaire. La gestion du ministère de l'éducation nationale reste cependant fortement marquée par une logique traditionnelle d'administration du personnel qui, compte tenu des effectifs qu'il gère, mobilise l'essentiel des services des ressources humaines de l'administration centrale comme des rectorats et des directions départementales. Le ministère n'a pas pris la mesure des changements nécessaires pour développer la notion enrichie de « gestion des

ressources humaines », indispensables pour améliorer la qualité du système d'enseignement, valoriser les compétences d'un personnel de cadres et de cadres supérieurs, et s'adapter aux problématiques des établissements et des élèves :

- la moyenne des rémunérations de la profession, facteur essentiel d'attractivité à long terme, est plus basse que celle des autres cadres de la fonction publique, y compris après correction des différences estimées de temps de travail sur une base, il est vrai, déclarative. Elle l'est aussi par rapport à la moyenne des enseignants des pays membres de l'OCDE. En outre, le ministère investit peu dans l'entretien et l'amélioration de la qualité de l'enseignement tout au long de la carrière. La formation continue est d'un volume réduit et répond mal aux attentes et aux difficultés des enseignants. Enfin, les coûts du système scolaire sont renchérissés par l'importance de l'offre de formation proposée aux élèves qui absorbe les efforts financiers du ministère au détriment de l'augmentation des rémunérations ;

- le soutien des pratiques professionnelles, comme des carrières à plus long terme, fait également défaut. Les enseignants rencontrant des difficultés ordinaires dans leurs pratiques professionnelles ou souhaitant améliorer la qualité de leur enseignement ne bénéficient d'aucun système ressource implanté en établissement ou dans le ressort d'un bassin de formation et n'ont pas la garantie, faute d'incitations adaptées, de pouvoir s'appuyer sur un travail de qualité en équipe. Sur le long terme, les perspectives de développement de carrière se résument trop souvent à la simple progression des rémunérations et aux mobilités géographiques. En particulier, la prise progressive de responsabilités au sein des équipes pédagogiques sur des postes fonctionnels n'est pas systématisée, pas plus que n'existe une organisation des qualifications permettant de bâtir tout au long de la carrière des profils de compétence motivants et utiles aux élèves ;

- développer la richesse que constitue la ressource enseignante, exige que la fonction ressources humaines soit suffisamment développée et qu'elle soit assurée à un niveau pertinent de proximité. Si les services des rectorats et des directions départementales assurent la gestion administrative du personnel, il n'existe pas d'organisation claire de la gestion des ressources humaines de proximité, qui mettrait à disposition des enseignants un service plus direct et suivi. Les inspecteurs et chefs d'établissement disposent de quelques leviers, au demeurant fragmentés. Les possibilités de mutualisation à l'échelle locale sont encore peu utilisées malgré une logique d'enseignement qui dépasse désormais le cadre d'une seule école ou d'un seul établissement, avec la mise en place du socle commun. Il n'existe finalement pas de périmètre de gestion où

soient mis en cohérence la gestion des enseignants, le contexte local d'enseignement et les besoins des élèves.

La Cour émet en conséquence les recommandations suivantes (la numérotation renvoie au récapitulatif final figurant à la fin de ce rapport) :

- adapter la nature et le volume de la formation continue des enseignants à la diversité des situations pédagogiques et aux spécificités des fonctions occupées (recommandation n° 7) ;
- simplifier le régime indemnitaire des enseignants en procédant à des réévaluations au bénéfice des équipes pédagogiques en fonction des difficultés particulières des postes et des établissements (recommandation n° 8) ;
- lier la mise en œuvre de l'ensemble des mesures indemnitaires et de carrière aux économies procurées par la rationalisation de l'offre de formation et par une meilleure gestion des effectifs enseignants (recommandation n° 11) ;
- dans les académies, organiser une gestion de proximité des ressources humaines, commune au premier et au second degrés, en s'appuyant sur les écoles, les établissements et les bassins d'éducation et de formation ; mutualiser, par bassin, les moyens en gestionnaires des écoles et établissements (recommandation n° 19).

La Cour rappelle par ailleurs les recommandations formulées plus haut, qui trouvent une nouvelle justification dans ce chapitre :

- faire de l'équipe pédagogique le pivot de l'appui aux enseignants (recommandation n° 5) ;
 - au sein de l'équipe pédagogique, identifier des fonctions de coordination (coordination disciplinaire, coordination de niveau) et d'appui (tutorat, personnes ressources), assurées par un membre de l'équipe partiellement déchargé de cours à cet effet ; inscrire ces fonctions dans le parcours professionnel des enseignants (recommandation n° 6).
-

Conclusion générale

La finalité du système éducatif est la réussite de tous les élèves, facteur déterminant de la cohésion sociale et de la compétitivité de notre pays.

Les enseignants sont les acteurs principaux de cette performance collective. Leur sélection, leur affectation, leur formation, leur motivation au travail autant que le développement de la qualité de leur enseignement doivent donc être conçus et mis en œuvre afin d'obtenir une amélioration structurelle des résultats des élèves. Les exemples de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Canada montrent que des réformes ambitieuses permettent d'atteindre rapidement cet objectif.

Or la performance du système éducatif français se dégrade, malgré la priorité financière qui lui est donnée :

- la France est au 18^{ème} rang sur 34 pays membres de l'OCDE pour la performance de ses élèves et l'impact de l'origine sociale des élèves sur leurs résultats est deux fois plus important que dans les pays qui réussissent le mieux ;
- la France connaît une inquiétante crise d'attractivité du métier enseignant. En 2011 et 2012, plus de 20 % des postes proposés au concours du CAPES externe n'ont pas pu être pourvus dans six disciplines, dont l'anglais et les mathématiques ;
- la France consacre à l'éducation des moyens comparables, voire supérieurs, à des pays qui assurent mieux la réussite de leurs élèves.

Les 837 000 enseignants constituent près de la moitié des fonctionnaires de l'État. Le budget de masse salariale associé à ces emplois atteint 49,9 Md€ en 2011, soit 17 % du budget de l'État. Une gestion optimale de cette ressource, *a fortiori* dans le contexte difficile des finances publiques françaises, est une nécessité. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, la Cour a d'ailleurs indiqué que « le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre de nos comptes implique une évolution de la masse salariale de l'État [...] le plus près possible de la stabilisation en euros courants, après une hausse de 0,5 % en 2011 » et précisé que « seule une baisse

globale des effectifs laisse des marges de manœuvre en matière de politique salariale »¹⁰².

Le constat : des moyens suffisants, une utilisation défaillante

Le ministère de l'éducation nationale ne souffre pas d'un manque de moyens budgétaires ou d'un nombre trop faible d'enseignants, mais d'une utilisation défaillante des moyens existants.

Sans doute a-t-il relevé les défis posés jusqu'au début des années 1990 par l'arrivée d'un nombre important d'élèves et par l'allongement de la scolarité dans l'enseignement secondaire : à chaque nouvelle rentrée scolaire, en septembre, les élèves ont des enseignants pour leur faire cours. L'administration de la carrière et de la paye est assurée pour un nombre d'enseignants très important qui dispensent un service d'éducation à plus de douze millions d'élèves.

Mais les principes de gestion du ministère n'ont pas évolué depuis le milieu du XX^{ème} siècle et ne permettent pas au système éducatif de relever les nouveaux défis auxquels il est confronté. Ils ont même des effets contraires aux objectifs affichés.

Quatre voies de progrès possibles sont identifiées.

– Accorder les obligations de service aux missions définies par la loi –

Selon la loi (article L. 912-1 du code de l'éducation), les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires des élèves, au-delà des seules heures d'enseignement. À cette fin, il leur revient de travailler en équipe pour coordonner leurs efforts.

Ces activités se déroulent sans qu'un volume horaire hebdomadaire ou annuel adaptable en fonction des besoins réels des élèves soit précisé, au-delà des dispositifs d'accompagnement personnalisé fixés indistinctement à tous les établissements ; de ce fait, elles ne peuvent se développer, pour l'essentiel, que sur la base du volontariat, surtout dans le second degré.

Il apparaît donc naturel d'inclure dans les obligations de service des enseignants les heures nécessaires à ces activités, qui entrent explicitement dans leurs missions, alors que leurs obligations de service ne concernent actuellement qu'une partie d'entre elles : les heures

¹⁰² Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Paris, La Documentation française, juillet 2012. P. 168. Disponible sur www.ccomptes.fr.

disciplinaires de cours qu'ils ont à assumer par semaine devant la classe dans le second degré ; les heures de cours et une partie des activités hors heures de cours dans le premier degré. Une modulation au sein de ces obligations de service doit être rendue possible dans les établissements, en fonction des types de postes et des besoins des élèves. La formation initiale et continue des professeurs doit intégrer les savoirs liés à ces pratiques professionnelles comme au traitement de la difficulté scolaire, et les enseignants doivent pouvoir bénéficier d'un cadre d'échanges au sein de l'équipe pédagogique, ainsi qu'à leur demande, d'un soutien adapté en cas de difficulté.

De nombreuses initiatives lancées par les équipes pédagogiques ne peuvent être déployées, parce qu'elles supposent une organisation des cours (et des soutiens individualisés) dans l'année scolaire, différente de la simple succession de semaines identiques. Les exceptions à ce jour sont marginales, comme les travaux personnels encadrés ou encore les cours d'éducation civique juridique et sociale. De tels projets pédagogiques devraient être rendus possibles moyennant une modulation des heures de cours ou du temps global de service sur l'ensemble de l'année scolaire et pour autant qu'ils soient inscrits de façon concertée dans le projet d'établissement, qu'ils soient validés par l'administration et encadrés par une contractualisation de l'établissement avec le directeur départemental ou le recteur.

– Favoriser la constitution d'équipes pédagogiques stables et adaptées à la réalité des missions comme aux besoins des élèves –

Depuis 2005, le parcours d'un élève comporte deux étapes : d'une part, l'école primaire et le collège qui constituent « l'école du socle commun » et, d'autre part, le cycle terminal du lycée en lien avec les premières années de l'enseignement supérieur (période dite « Bac - 3/ bac + 3 »). L'affectation et la gestion des enseignants doivent être cohérentes avec cette nouvelle logique.

Ainsi les professeurs agrégés ne doivent plus être affectés en collège, et leur compétence spécifique doit trouver leur place en priorité dans les voies générales et technologiques des lycées. Il doit en être de même dans la voie professionnelle pour les professeurs de lycées professionnels. Parallèlement, il conviendrait de réserver, à terme, l'enseignement au collège aux professeurs certifiés, désormais recrutés sur plus d'une seule compétence disciplinaire – avec droit d'option pour cette bivalence par voie interne –, et d'encourager, chaque fois que nécessaire, la collaboration plus étroite des professeurs certifiés et des professeurs des écoles au cours des années charnières de CM1 à la sortie de cinquième.

Quant aux obligations de service, il est inéquitable que des enseignants exerçant au même niveau scolaire et dans la même discipline aient un nombre d'heures de cours inférieur à d'autres au seul motif de leur corps de recrutement. Seules la nature des postes et les conditions particulières d'exercice des fonctions, liées à l'établissement et aux besoins spécifiques des élèves, doivent être prises en considération dans la définition du temps de service.

Le mouvement résultant de l'application des barèmes conduit à des dysfonctionnements manifestes :

- la première affectation des jeunes professeurs se fait à 65 % sur des postes de remplaçant ou dans des établissements difficiles ;
- la rotation rapide des enseignants et l'instabilité des équipes pédagogiques sont plus fortes dans les établissements les moins attractifs ;
- les postes à profil destinés à recruter des enseignants ayant les compétences, l'expérience et les caractéristiques nécessaires localement sont l'exception (6 % des mutations).

D'autres systèmes d'affectation sont concevables, y compris pour gérer des effectifs importants, à l'image de certains exemples étrangers, voire de l'enseignement catholique sous contrat en France.

Dans cet esprit, le recrutement des enseignants du second degré dans un cadre académique, sur la base d'épreuves nationales, devrait être mis en place pour les matières principales. Il devrait être combiné avec une forte revalorisation des postes les plus confrontés à la difficulté scolaire (indemnités, décharges horaires, conditions de travail, etc.).

Les mutations seraient alors organisées, dans le respect des critères de priorité fixés par la loi du 11 janvier 1984 modifiée par la loi du 3 août 2009, sur la base d'entretiens entre les candidats et les chefs d'établissement. L'objectif serait d'atteindre la meilleure adéquation entre l'enseignant et le poste visé.

Les besoins des élèves doivent être au fondement du pilotage de l'ensemble du système : reconnaissance des postes difficiles, allocation de moyens aux établissements, orientations de la politique de formation continue, modulation du service des enseignants, affectation des enseignants les plus adaptés.

En ce qui concerne l'allocation des moyens, l'administration s'appuie sur des critères indirects liés à l'appartenance aux différentes catégories socio-professionnelles, au monde rural, à la localisation dans des quartiers défavorisés pour arrêter des zones ou établissements d'éducation prioritaire. Or la carte de l'échec scolaire ne coïncide pas

avec celle des difficultés économiques et sociales. Il est avéré que cette approche aboutit à des situations fortement inéquitables et entretient des rigidités. Il apparaît donc nécessaire de recueillir directement et annuellement les résultats scolaires des élèves par des tests ou évaluations dédiés, à plusieurs niveaux de la scolarité.

Cette orientation devra s'accompagner de garanties données aux élèves, aux familles et aux enseignants sur l'anonymisation des résultats.

– Conforter individuellement et collectivement les enseignants dans l'exercice de leur métier –

La revalorisation du métier d'enseignant, dans ses dimensions individuelles et collectives, est aujourd'hui indispensable pour surmonter la crise d'attractivité qu'il traverse.

Sur le plan individuel, cette revalorisation passe par l'adaptation de la formation des enseignants à la diversité des situations auxquelles ils sont confrontés au cours de leur carrière. Elle nécessite aussi la reconnaissance effective de la variété des activités qu'il leur revient d'exercer au-delà des heures de cours données aux élèves. Elle doit se traduire enfin par une réévaluation pécuniaire mais portant sur le montant des indemnités et non sur celui du traitement indiciaire. Cette réévaluation doit permettre de remédier aux écarts existant avec les pays comparables et de rémunérer l'investissement des équipes pédagogiques.

Collectivement, pour répondre aux besoins des élèves les plus fragiles comme pour gérer la classe, les enseignants, notamment les plus jeunes, ont besoin de s'appuyer sur l'équipe pédagogique. Or les dispositifs en vigueur ne favorisent cette organisation ni en disponibilités horaires, ni en appuis humains – tutorat, personnes ressources, etc. Une véritable gestion collective des ressources humaines reste donc pour l'essentiel à mettre en place.

– Déconcentrer la gestion des enseignants au plus près de leurs besoins et de ceux de leurs élèves –

La gestion administrative et professionnelle des enseignants par le ministère de l'éducation nationale est, au sein de la fonction publique de l'État, très déconcentrée au niveau tant régional (les académies), que départemental (les directions académiques). Cependant, elle est aussi, paradoxalement, très encadrée par de multiples circulaires.

Si la gestion administrative du personnel est efficacement conduite avec peu de moyens, des aspects essentiels, parce que personnalisés, de la gestion des ressources humaines sont laissés de côté : les parcours de carrière, la mobilité fonctionnelle ou interprofessionnelle, la formation

continue, l'aide à l'autoévaluation, la mise en commun d'outils ou de méthodes, le soutien professionnel ou psychologique, etc.

Or il est nécessaire de développer une gestion personnalisée des personnels enseignants au plus près du cadre territorial dans lequel ils exercent leurs activités. Les bassins de formation paraissent être, au stade actuel de l'organisation scolaire, la circonscription la plus adaptée à une telle gestion de proximité. Ces bassins, qui sont aujourd'hui un regroupement local d'établissements du second degré, devraient intégrer les écoles primaires.

Des arbitrages nécessaires pour financer une réforme ambitieuse

Les réponses à ces différents défis ne sont pas quantitatives mais qualitatives. Les recommandations exposées ci-après visent à atteindre les objectifs d'amélioration de la gestion des personnels enseignants pour un système éducatif plus performant, c'est-à-dire plus efficient et mieux adapté à l'objectif de réussite de tous les élèves.

Leur mise en œuvre passe par des réformes structurelles de l'offre de formation.

Or le lycée en France coûte plus cher qu'à l'étranger, en particulier du fait d'un nombre d'heures et d'options très important. En outre, la géographie, l'histoire et le poids de la ruralité expliquent la très forte dispersion du tissu des établissements et des écoles sur le territoire. Enfin, la rigidité des modalités de gestion décrites dans le présent rapport génère des surcoûts importants.

Une action coordonnée sur l'ensemble de ces paramètres (réduction de l'offre de formation au lycée, développement de la polyvalence au collège, rationalisation de la carte des formations et des implantations, amélioration des modalités de gestion des personnels, notamment par annualisation du temps de service), mise en œuvre de manière déterminée, mais étalée dans le temps, est nécessaire. Elle seule est de nature à permettre une réduction importante du besoin en personnel enseignant, en particulier au niveau du lycée et à garantir dans la durée le financement des mesures associées.

Les recommandations proposées par la Cour en matière de gestion des personnels enseignants sont donc indissociables des réformes structurelles évoquées ci-dessus.

Des outils de chiffrage de ces réformes et des économies à identifier pour les financer, qui ne sont disponibles aujourd'hui ni au ministère de l'éducation nationale ni au ministère de l'économie et des finances, doivent être développés prioritairement.

Les leviers du changement

La réforme du système éducatif est désormais une impérieuse nécessité. Aujourd'hui, c'est grâce à des solutions informelles et des initiatives locales des équipes pédagogiques et de l'encadrement, que la dégradation du système n'est pas plus importante et plus rapide.

Afin d'améliorer les performances du système éducatif, une réforme d'ensemble des modalités de gestion des personnels enseignants est nécessaire. Pour être menée à bien, cette réforme doit s'appuyer sur une vision claire et partagée de l'objectif à atteindre, afin d'identifier les efforts à réaliser comme les bénéfices à en attendre, et de prévoir les étapes intermédiaires.

La finalité de cette réforme doit être l'amélioration du niveau des élèves et la réduction des inégalités sociales et territoriales. Pour ce faire, il est nécessaire d'atteindre les objectifs intermédiaires suivants :

- l'adéquation entre les modalités de recrutement, la formation initiale, et les exigences professionnelles du métier enseignant ;
- l'adaptation des obligations réglementaires de service à l'exigence de réussite de tous les élèves ;
- l'allocation optimale des moyens humains sur le territoire, en tenant compte à la fois des besoins réels des élèves et des profils des enseignants ;
- l'affectation des enseignants en cohérence avec la réalité des postes et des projets d'établissement ;
- la création d'un environnement favorable à la performance du système éducatif et la mise en œuvre d'un pilotage de proximité ;
- enfin, le développement et la valorisation d'un capital humain précieux, dans sa dimension individuelle et collective.

Pour atteindre les objectifs ainsi définis, la Cour formule une série de recommandations qui forment un tout.

Ces recommandations visent à mettre la gestion des enseignants au service de la réussite de tous les élèves.

Le temps de la réforme est un temps long qui exige la recherche d'un consensus minimum. Son acceptabilité sociale suppose de fixer l'objectif final, d'exposer la méthode de travail, de prendre le temps d'en discuter le cheminement et d'énoncer les différentes options possibles. D'autres grands pays ont emprunté cette voie avant la France et les résultats obtenus montrent qu'ils ont eu raison. Cette grande réforme

nationale doit se faire au bénéfice de la jeunesse et avec la pleine collaboration de la communauté éducative.

Récapitulatif des recommandations

Redéfinir le métier enseignant en adaptant en particulier les obligations réglementaires de service :

1. mettre en cohérence les différentes dispositions législatives et réglementaires définissant, directement ou indirectement, les missions des enseignants ;
2. élargir leurs obligations de service sous forme d'un forfait à l'ensemble des activités effectuées au sein de l'établissement, y compris le travail en équipe pédagogique et l'accompagnement personnalisé des élèves ;
3. annualiser les obligations de service des enseignants ;
4. donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement la responsabilité de moduler la répartition des obligations de service des enseignants en fonction des postes occupés et des besoins des élèves, sous la supervision des directeurs départementaux et des recteurs.

Mieux valoriser les ressources humaines, au niveau individuel et des équipes :

5. faire de l'équipe pédagogique le pivot de l'appui aux enseignants ;
6. au sein de l'équipe pédagogique, identifier des fonctions de coordination (coordination disciplinaire, coordination de niveau) et d'appui (tutorat, personnes ressources), assurées par un membre de l'équipe partiellement déchargé de cours à cet effet ; inscrire ces fonctions dans le parcours professionnel des enseignants ;
7. adapter la nature et le volume de la formation continue des enseignants à la diversité des situations pédagogiques et aux spécificités des fonctions occupées ;
8. simplifier le régime indemnitaire des enseignants en procédant à des réévaluations au bénéfice des équipes pédagogiques en fonction des difficultés particulières des postes et des établissements ;
9. mettre en place des mesures réellement incitatives et déliées des logiques de corps, notamment en matière indemnitaire et de carrière, afin de compenser les différences d'attractivité entre les postes ;

10. mieux définir le rôle et les objectifs de l'équipe pédagogique ; développer l'évaluation collective au niveau d'un établissement ou d'une équipe pédagogique ;

11. lier la mise en œuvre de l'ensemble des mesures indemnitaires et de carrière aux économies procurées par la rationalisation de l'offre de formation et par une meilleure gestion des effectifs enseignants.

Affecter les enseignants en fonction de la réalité des postes et des projets d'établissement :

12. autoriser les affectations de professeurs des écoles au collège et d'enseignants du second degré à l'école primaire, quand elles sont utiles pour assurer la continuité de la scolarité entre l'école primaire et le collège (« école du socle ») ;

13. affecter les professeurs agrégés en lycée général et technologique et non au collège ; affecter les professeurs de lycée professionnel en lycée professionnel et non au collège, à l'exception des disciplines professionnelles de l'enseignement adapté ;

14. instituer, dès la formation initiale, la bivalence ou la polyvalence disciplinaire de l'ensemble des enseignants du second degré intervenant au collège ; ouvrir la possibilité, pour les enseignants déjà en fonction, d'opter pour l'enseignement de deux disciplines ;

15. organiser à l'échelon académique, sur la base d'épreuves nationales, le recrutement des enseignants du second degré, pour les disciplines aux effectifs les plus importants ;

16. affecter les enseignants, après prise en compte des critères légaux et sur avis du directeur d'école ou du chef d'établissement, en fonction de l'adéquation de leurs compétences et de leur parcours avec les besoins des élèves et le projet de l'école ou de l'établissement.

Assurer une gestion de proximité :

17. mettre en place un système de mesure et d'analyse assurant une connaissance précise et fiable des besoins des élèves ;

18. doter les établissements en postes d'enseignants sur la base d'un forfait par élève modulé en fonction des besoins des élèves ;

19. dans les académies, organiser une gestion de proximité des ressources humaines, commune au premier et au second degrés, en s'appuyant sur les écoles, les établissements et les bassins d'éducation et de formation ; mutualiser, par bassin, les moyens en gestionnaires des écoles et établissements.

Annexes

Annexe n° 1

Annexes thématiques

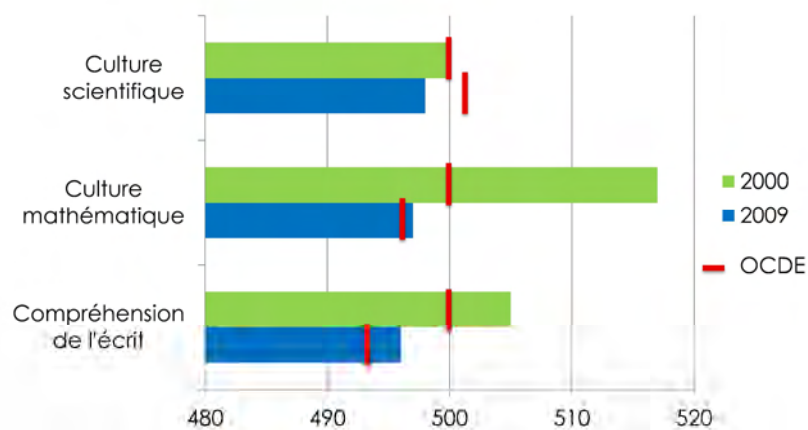
1 - Les principaux résultats du système éducatif français dans les études PISA de l'OCDE

Les tests internationaux PISA évaluent les compétences des élèves de 15 ans en lecture, mathématiques et sciences. Comme pour toutes les comparaisons internationales, les résultats de PISA doivent être interprétés avec précaution : ils ne peuvent être réduits à un simple palmarès de pays. Ils permettent cependant de donner, avec d'autres éléments d'analyse, des informations sur la situation comparée des systèmes éducatifs.

Les résultats de l'enquête PISA entre 2000 et 2009 font apparaître trois éléments principaux : des résultats pour la France qui se situent globalement dans la moyenne de l'OCDE ; une stagnation, voire une lente détérioration selon la discipline concernée, des performances de la France sur la période ; et un important accroissement des inégalités entre élèves.

En premier lieu, les résultats globaux des élèves français se situent à un niveau moyen par rapport à ceux des autres élèves des pays de l'OCDE. Selon l'enquête PISA 2009, en compréhension de l'écrit par exemple, la France apparaît au 18ème rang sur 34 pays membres de l'OCDE, derrière l'Estonie ou la Pologne. Les élèves français ont ainsi un retard de près d'une année de scolarité (39 points) par rapport à ceux de Shanghai (hors OCDE), de la Corée ou de la Finlande.

Par ailleurs, l'évolution observée entre PISA 2000 et PISA 2009 révèle une stagnation des performances moyennes de la France en compréhension de l'écrit et en culture scientifique, ainsi qu'une dégradation significative en culture mathématique. Cette situation contraste avec l'évolution sur la même période de pays comme l'Allemagne, dont le système éducatif enregistrait des performances nettement moins bonnes que la France dans PISA 2000, et qui l'a désormais dépassée.



Source : OCDE, enquête PISA 2009

Enfin, les différentes enquêtes PISA révèlent une détérioration préoccupante des inégalités entre élèves, entre élèves les plus forts et élèves les plus faibles, mais aussi en fonction de l'origine sociale.

Ainsi, la part des élèves les plus faibles augmente de façon significative en compréhension de l'écrit (entre 2000 et 2009) en culture mathématique (entre 2003 et 2009). De plus, l'écart entre les 5 % d'élèves les plus « forts » et les 5 % les plus « faibles » représente 70 % du score moyen : au sein de l'OCDE, seuls Israël et le Luxembourg subissent une situation plus défavorable. Au total, les 10 % des élèves les plus faibles ont perdu l'équivalent d'une année de scolarité entre 2000 et 2009. En appliquant la typologie des niveaux scolaires définis par PISA, la France a presque deux fois plus de mauvais élèves que la Finlande (40,8 % contre 24,8 % au niveau 2 et en-dessous) et 50 % de bons élèves en moins (31,9 % contre 45,1 % au niveau 4 ou au-dessus).

En outre, le système scolaire français est aussi un de ceux où les résultats sont les plus corrélés avec l'origine socio-économique des élèves – cette corrélation est même deux fois plus importante en France que dans les pays qui réussissent le mieux. Ces résultats placent donc la France à l'écart des meilleurs systèmes éducatifs.

Or les pays dont les résultats globaux sont les plus élevés enregistrent également les plus faibles écarts entre les résultats extrêmes des élèves, l'équité apparaissant donc comme une condition essentielle de l'efficacité du système éducatif. Ainsi, au Canada, en Finlande, au Japon et à Shanghai, les élèves ont tendance à réussir, quelles que soient leurs caractéristiques propres, notamment leur origine socio-économique, ou celles de l'école qu'ils fréquentent. En sens inverse, dans les pays qui

affichent les plus larges écarts de résultats (Israël, Belgique, Autriche, Luxembourg et France), les résultats globaux sont médiocres.

Cette situation ne semble pourtant pas explicable par des facteurs externes au système scolaire. L'OCDE constate que la France n'est pas handicapée par ses principales caractéristiques économiques et sociales globales par rapport aux pays qui ont les meilleurs résultats : notamment, sa richesse moyenne est comparable (PIB par habitant) ; ses dépenses d'éducation sont du même niveau (6,3 % du PIB).

2 - La « mastérisation » des enseignants : rappel des principaux constats du rapport public annuel 2012 de la Cour

La réforme dite de la « mastérisation » a été mise en œuvre à la rentrée scolaire 2010, sur le fondement de divers décrets en date du 28 juillet 2009. Cette réforme avait pour principaux objectifs de relever le niveau de formation des professeurs en exigeant un diplôme de master (bac + 5), et de supprimer l'année de stage en alternance dans les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). En 2008, le directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale indiquait que cette réforme visait également à « éviter de recruter des candidats qui n'ont aucune idée de ce qu'est le métier d'enseignant ».

Pourtant, lors des rentrées scolaires 2010 et 2011, les lauréats des concours enseignants ont été directement affectés devant une classe, presque toujours à temps plein, parfois sans tuteur présent à leurs côtés dans leur établissement d'affectation, et alors même qu'ils n'avaient pas encore acquis, pour la plupart, une expérience professionnelle suffisante.

Les mesures d'accompagnement destinées à faciliter leur accès à l'exercice du métier d'enseignant se sont révélées difficiles à mettre en œuvre. Ainsi, le temps de formation des enseignants stagiaires – fixé réglementairement au tiers de leurs obligations réglementaires de service – venait en supplément de celles-ci : les jeunes enseignants cumulaient donc, pendant leur première année de vie professionnelle, les obligations des enseignants déjà en fonction (cours devant les élèves, préparation, correction des copies) et un temps de formation, non rémunéré et pouvant nécessiter des déplacements importants. Les enseignants stagiaires étaient donc astreints à des obligations plus lourdes que les enseignants titulaires, tout en étant moins expérimentés.

3 - Le remplacement

Le principe de continuité de l'enseignement, posé notamment par l'article L. 912-1 du code de l'éducation, implique une gestion garantissant aux élèves de recevoir un enseignement sur la durée. Dans ce cadre, le ministère gère des moyens d'enseignement pour faire face aux différents motifs d'absence des enseignants : maladie, maternité, formation continue, journées pédagogiques, etc. Le remplacement des absences est assuré, soit par des enseignants dédiés au remplacement, soit par des enseignants contractuels, soit par les enseignants de l'école ou de l'établissement.

Un objectif de performance de remplacement est affiché chaque année dans les projets annuels de performances des programmes 140 – Enseignement scolaire public du premier degré, 141 – Enseignement scolaire public du second degré et 139 – Enseignement privé du premier et du second degré. Intitulé « disposer d'un potentiel d'enseignants qualitativement adapté », cet objectif est assorti de deux indicateurs :

- « taux de remplacement (congés pour maladie ou maternité) » : cet indicateur rapporte le nombre de jours d'absence pour congés de maladie et maternité effectivement remplacés au nombre total de jours d'absence pour raisons de maladie ou maternité ;
- « taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants » : l'indicateur rapporte le nombre de jours d'absence pour congés de maladie et maternité remplacés pendant une année scolaire par les titulaires remplaçants chargés du remplacement pour congés de maladie et maternité au nombre de jours potentiels de remplacement des titulaires remplaçants chargés du remplacement pour congés de maladie et maternité.

**Indicateurs LOLF relatifs au remplacement des enseignants absents,
prévision de réalisation 2012**

	Premier degré public	Second degré public	Premier et second degré privé
Taux de remplacement (congrés maladie ou maternité)	94,0 %	96,5 %	99,5 %
Taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants	82,0 %	89,0 %	-

Source : projet annuel de performances 2012 de la mission Enseignement scolaire. Pour l'enseignement privé, le second indicateur n'est pas retenu puisque le ministère n'affecte pas d'enseignant titulaire pour assurer la fonction de remplacement.

Ces indicateurs ne donnent cependant pas une image fiable de la réalité du remplacement, comme cela est développé dans le chapitre I.

Il est par ailleurs difficile de porter une appréciation sur l'efficacité du système de remplacement. Le ministère considère que le potentiel d'enseignants nécessaires au remplacement se situe - tant pour le premier que pour le second degré - autour de 6 % de l'effectif total des enseignants en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Le périmètre des enseignants à prendre en compte est cependant peu clair, tant la composition des enveloppes de remplaçants est disparate.

Par ailleurs, le chiffre de 6 % ne constitue ni un objectif ni une référence formelle. Il n'a été justifié sur le fond par aucune étude comparative des objectifs de service et des moyens permettant de les atteindre.

4 - Statuts et obligations réglementaires de service

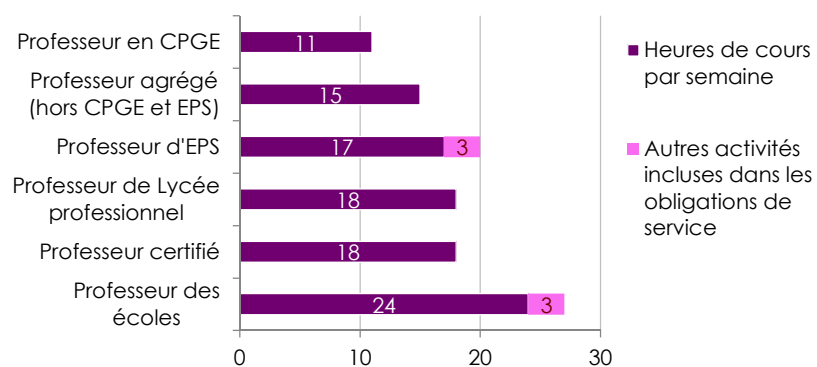
Principaux éléments statutaires des corps en activité

CORPS	STATUT	MISSION	DISCIPLINE
Professeurs des écoles	Décret n° 90-680 du 1er août 1990	« principalement [...] un service d'enseignement dans les écoles maternelles et élémentaires »	Polyvalence
Professeurs certifiés	Décret n° 72-581 du 4 juillet 1972	« principalement [...] un service d'enseignement dans les établissements du second degré »	Monovalence ou bivalence selon les disciplines
Professeurs d'éducation physique et sportive	Décret n° 80-627 du 4 août 1980	« principalement [...] l'enseignement de leur discipline »	Monovalence
Professeurs de lycée professionnel	Décret n° 92-1189 du 6 novembre 1989	« principalement dans les classes ou divisions conduisant à l'acquisition des CAP, BEP et baccalauréat professionnel »	Monovalence ou bivalence selon les disciplines
Professeurs agrégés	Décret n° 72-580 du 4 juillet 1972	« assurent leur service dans les classes préparatoires aux grandes écoles, dans les classes de lycée, dans des établissements de formation et, exceptionnellement, dans les classes de collège »	Monovalence
Professeurs de chaires supérieures	Décret n° 68-503 du 30 mai 1968	« ont vocation à être affectés [...] dans les classes préparatoires aux grandes écoles des établissements de second degré »	Monovalence

À ces six corps dits « actifs » s'ajoutent plusieurs autres corps enseignants, comme celui des instituteurs, des adjoints d'enseignements ou encore des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC), qui ont tous été mis en voie d'extinction dans les années 1980 et 1990.

Principaux éléments statutaires des corps en extinction

CORPS	STATUT	MISSION	DISCIPLINE
Instituteurs	Décret n° 61-1012 du 7 sept. 1961 Mise en extinction en 1990	-	Polyvalence
Professeurs d'enseignement général	Décret n° 86-492 du 14 mars 1986 Mise en extinction en 1987	« actions de formation dans les collèges, principalement en assurant un service d'enseignement »	Bivalence
Adjoint d'enseignement	Décret du 8 avril 1938 *Décret n° 45-0132 du 22 décembre 1945 Décret n° 72-583 du 4 juillet 1972 Mise en extinction en 1989	« Le service [des adjoints] sera partagé entre l'enseignement et la surveillance »	Polyvalence Surveillance et enseignement
Chargé d'enseignement d'éducation physique et sportive	Décret n° 60-403 du 22 avril 1960	-	Monovalence

Temps de service hebdomadaire des enseignants (en heures) prévu dans les statuts

Source : Cour des comptes à partir des textes réglementaires

Principales décharges statutaires des enseignants du second degré

en heures	Agrégé	Certifié	EPS (A. – C.)	PLP
Obligations réglementaires de service hebdomadaire	15	18	17 ou 20	18
Majoration du temps de service				
Effectif faible de la classe* (ex : 20 élèves)	+ 1			
Minoration du temps de service				
Effectif pléthorique de la classe* (ex : 40 élèves)	- 1 ou - 2			
Première chaire	- 1	- 1		
Service partagé dans 3 établissements (2 pour EPS et PLP)	- 1	- 1	- 1 ou - 2	- 1
Entretien du cabinet ou du laboratoire (SVT, histoire-géo., physique-ch.)*	- 1	- 1		
Préparation (physique-chimie ou SVT) *	- 1	- 1		
Responsable du laboratoire (technologies, langues)	- 1	- 1		
Responsable du bureau commercial (enseignement technique)*	- 1	- 1		
Coordination de l'EPS			- 1 ou - 2	
Pondération du temps de service				
Enseignement en section de technicien supérieure	1¼	1¼		
Forfait (quota d'heures accordées pour des activités annexes)				
Direction de chorale ou d'un groupe instrumental	- 2	- 2		
Animation de l'association sportive scolaire (UNSS)			- 3	

Source : ministère de l'éducation nationale, rectorat de Versailles. « EPS » désigne les professeurs agrégés d'EPS (« A ») et les professeurs d'EPS (« C »). Sont distingués avec le signe (*) les majorations et minorations dont les textes d'application sont abrogés depuis 2007.

5 - Panorama des effectifs

a) Nombre d'écoles et d'établissements par académie

Nombre d'écoles et d'établissements, publics et privés

Académies	Ecoles du 1 ^{er} degré	Etablissements du 2 nd degré				Total
		Collèges	Lycées professionnels	Lycées d'enseignement général et technologique	Etablissements régionaux d'enseignement adapté	
Aix-Marseille	2 007	286	110	125	3	524
Amiens	2 146	217	67	71	2	357
Besançon	1 303	149	41	38	2	230
Bordeaux	2 813	344	109	110	5	568
Caen	1 201	202	46	68	3	319
Clermont-Ferrand	1 354	199	34	55	3	291
Corse	260	31	4	12	1	48
Créteil	2 647	426	58	181	3	668
Dijon	1 983	187	25	66	3	281
Grenoble	2 899	335	82	145	4	566
Lille	3 404	445	115	150	6	716
Limoges	678	88	25	31	1	145
Lyon	2 286	313	107	126	3	549
Montpellier	2 088	266	65	86	2	419
Nancy-Metz	2 472	270	76	99	4	449
Nantes	2 896	412	77	145	4	638
Nice	1 110	181	39	83	0	303
Orléans-Tours	2 240	291	62	79	3	435
Paris	773	177	45	169	3	394
Poitiers	1 729	208	43	60	4	315

Reims	1 363	162	40	54	2	258
Rennes	2 472	388	67	125	5	585
Rouen	1 882	201	42	70	2	315
Strasbourg	1 565	178	35	79	1	293
Toulouse	2 760	319	92	119	3	533
Versailles	3 333	535	72	226	7	840
TOTAL métropole	51 664	6 810	1 578	2 572	79	11 039
Guadeloupe	314	56	17	22	0	95
Guyane	173	31	5	10	0	46
Martinique	261	49	12	19	0	80
Mayotte	215	18	3	6	1	28
Réunion	522	82	15	32	0	129
TOTAL DOM	1 485	236	52	89	1	378
TOTAL France	53 149	7 046	1 630	2 661	80	11 417

Source : repères et références statistiques 2012 et sites académiques pour le 1^{er} degré. Le nombre total d'écoles diffère de celui publié dans le repère et référence statistique 2012 (53 418).

b) Nombre d'élèves par académie

Nombre d'élèves de l'enseignement public et privé

Académie	Elèves du 1er degré	Elèves du 2nd degré	Total
Aix-Marseille	282 045	241 336	523 381
Amiens	207 134	164 422	371 556
Besançon	119 160	94 745	213 905
Bordeaux	298 506	250 626	549 132
Caen	143 998	119 764	263 762
Clermont-Ferrand	121 000	97 883	218 883
Corse	24 794	21 090	45 884
Créteil	489 932	361 727	851 659
Dijon	151 265	124 083	275 348
Grenoble	333 678	269 904	603 582
Lille	462 393	365 790	828 183

Limoges	60 915	50 854	111 769
Lyon	331 341	259 254	590 595
Montpellier	257 519	214 895	472 414
Nancy-Metz	220 983	189 017	410 000
Nantes	390 566	295 705	686 271
Nice	192 390	163 376	355 766
Orléans-Tours	254 482	198 752	453 234
Paris	176 255	163 752	340 007
Poitiers	161 901	132 122	294 023
Reims	132 193	107 949	240 142
Rennes	332 083	261 961	594 044
Rouen	191 740	159 558	351 298
Strasbourg	177 755	149 939	327 694
Toulouse	268 174	221 704	489 878
Versailles	610 336	479 241	1 089 577
TOTAL métropole	6 392 538	5 159 449	11 551 987
Guadeloupe	57 431	51 010	108 441
Guyane	43 408	31 904	75 312
Martinique	43 503	40 673	84 176
Mayotte	53 012	31 094	84 106
Réunion	120 799	101 457	222 256
TOTAL DOM	318 153	256 138	574 291
TOTAL France	6 710 691	5 415 587	12 126 278

Source : repères et références statistiques 2012

c) Nombre d'enseignants

Nombre d'enseignants du 2nd degré par statut (ETPT), 2010

Agrégés	50 411	Adjointes d'enseignement	5 644
Bi-admissibilité	5 273	Chargés d'enseignement EPS	1 972
Chaires supérieures	2 153	Maîtres auxiliaires	3 942
Certifiés	260 250	Contractuels	16 990
Professeurs d'enseignement général	5 628	Assistants étrangers	1 997
Professeurs de lycée professionnel	69 230	Maîtres délégués	11 662
Éducation physique et sportive	30 490	Total	465 642

Source : Cour des comptes d'après ministère de l'éducation nationale

La Cour a cherché à établir avec précision le nombre d'enseignants, son évolution depuis 2006, et le panorama des fonctions occupées : elle s'est heurtée à une difficulté dont elle s'étonne, tant le travail de reconstitution a été difficile entre les chiffres fournis par les différentes directions du ministère, l'utilisation de périmètres divers sans suivi transversal et l'insuffisance des systèmes d'information.

Evolution du plafond et de la consommation des emplois d'enseignants (périmètre courant)

<i>En ETPT</i>	2006	2007	2011	2012	Ecart 06-11	Ecart 06-12
Plafond d'emploi des enseignants	885 851	879 146	851 291	836 908	-34 560	-48 943
<i>dont secteur public</i>	754 236	747 855	719 086	706 136	-35 150	-48 100
<i>dont secteur privé</i>	131 615	131 291	132 205	130 772	590	-843
Consommation du plafond d'emplois	893 295	885 261	840 612	NC	-52 683	-
<i>dont secteur public</i>	756 918	749 146	709 736	NC	-47 182	-
<i>dont secteur privé</i>	136 377	136 114	130 876	NC	-5 501	-
Différence plafond/consommation	-7 444	-6 114	10 679	-	-	-
<i>dont secteur public</i>	-2 682	-1 291	9 350	-	-	-
<i>dont secteur privé</i>	-4 762	-4 823	1 329	-	-	-

Source : Cour des comptes d'après le ministère de l'éducation nationale

Au vu des informations recueillies, la Cour a également établi le panorama suivant pour 2011, sans pouvoir toutefois en garantir la fiabilité.

Sur le plafond d'emplois d'enseignants fixé à 851 291 au cours de l'année 2011, 840 612 « équivalents temps plein travaillé » (ETPT) d'enseignants étaient effectivement présents. Parmi ceux-ci, certains n'exerçaient pas sur un poste fixe dans une classe. Il s'agit des cas suivants :

- enseignants dédiés au remplacement, catégorie dans laquelle sont rassemblés les enseignants n'ayant pas reçu d'affectation à l'année, les enseignants en surnombre et les enseignants « indisponibles » pour des raisons de santé ou de fragilité personnelle : 24 664 ETPT dans le premier degré et 33 860 ETPT dans le second degré (des chiffres différents et non réconciliables ont été communiqués sur ce point) ;

- enseignants déchargés pour tout ou partie de leur fonction : à titre syndical (1 698 ETPT), statutaires (8 003 ETPT), au titre d'activités de directeur d'école (9 526 ETPT), de l'UNSS (5 528 ETPT) et d'activités hors décharges statutaires dans le public (8 041 ETPT) ;

- enseignants exerçant des fonctions pédagogiques hors la classe (accompagnement, éducation spécialisée, etc.) : 17 248 ETPT ;

- enseignants exerçant des fonctions d'inspection, de pilotage et d'animation pédagogique : 3 601 ETPT ;

- enseignants exerçant des missions de formation : 664 ETPT ;

- enseignants exerçant des fonctions administratives : 2 271 ETPT ;

- enseignants mis à disposition d'autres structures (établissements publics, associations, etc.) : 121 ETPT ;

- enseignants sur postes adaptés, consécutifs à une altération de leur état de santé : 1 886 ETPT dont 859 dans le premier degré et 1 027 dans le second degré ;

- enseignants rémunérés sur les programmes support : 194 ETPT.

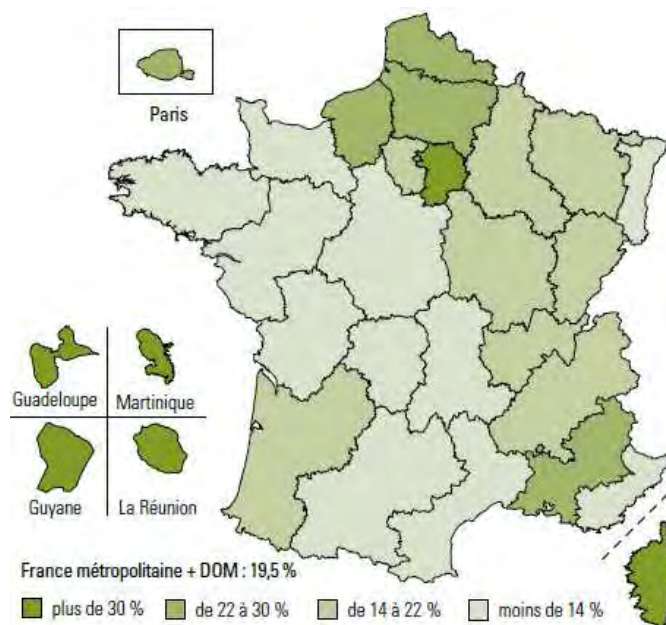
6 - Répartition des postes d'enseignants

Matrice de répartition des moyens dans le premier degré public, par groupe d'académies (en nombre d'enseignants pour 100 élèves)

Critère social	Critère territorial					
	Dominante urbaine P/E moyen = 5,17		Contrasté P/E moyen = 5,29		Dominante rurale P/E moyen = 5,62	
Fort	Rouen Lille Nice	5,30 5,29 5,22	Amiens Montpellier Aix- Marseille	5,36 5,32 5,25	Reims Corse	5,79 5,64
Moyen	Créteil Lyon Versailles	5,15 5,08 5,07	Nancy-Metz Caen Toulouse Orléans- Tours Bordeaux Nantes Grenoble	5,63 5,47 5,38 5,25 5,21 5,12 5,12	Dijon Poitiers	5,69 5,33
Faible	Strasbourg Paris	5,31 5,09	Besançon Rennes	5,43 5,15	Clermont- Ferrand Limoges	5,76 5,54

Source : ministère de l'éducation nationale (DGESCO). Le P/E est le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves.

**Proportion de collégiens en éducation prioritaire à la rentrée 2010
(enseignement public)**



Source : ministère de l'éducation nationale, Géographie de l'école 2011

**Nombre moyen d'élèves par classe (E/C) des écoles primaires, par
type d'école et par taille. Académie de Nantes (rentrée 2011)**

	ECLAIR	RRS	Autres	Total
< 50 élèves	-	18,8	20,8	20,7
De 51 à 100	21,8	21,8	23,5	23,3
De 101 à 150	22,1	22,2	24,8	24,5
De 151 à 200	22,3	22,8	24,8	24,5
De 201 à 300	22,1	22,3	25,4	25,2
De 301 à 400	-	-	25,5	25,5
> 400 élèves	-	-	26,6	26,6
Total	22,1	22,0	24,0	23,8

Source : Cour des comptes d'après AGAPE académie de Nantes. Ne sont retenues que les structures comparables hors éducation spécialisée (notamment CLIS).

**Nombre moyen des élèves par classe (E/C) des écoles primaires de
100 à 150 élèves
(rentrée 2011)**

	ECLAIR	RRS	Autres	Δ Max/Min
Bordeaux	23,0	23,0	24,6	6,9 %
Lille	22,4	22,5	24,8	10,7 %
Limoges	-	-	23,8	-
Nantes	22,1	22,2	24,8	12,3 %
Versailles	23,0	23,6	26,2	14,2 %
Δ Max/Min	4,3 %	6,3 %	10,2 %	

Source : Cour des comptes d'après AGAPE des académies citées. Ne sont retenues que les structures comparables hors éducation spécialisée (notamment CLIS)

**Nombre moyen d'heures enseignants par élève (H/E) des collèges de
300 à 400 élèves (rentrée 2011)**

	ECLAIR	RRS	Autres	Δ Max/Min
Bordeaux	1,38	1,31	1,17	17,6 %
Lille	1,87	1,48	1,29	45,0 %
Limoges	1,48	1,41	1,22	21,3 %
Nantes	1,51	1,42	1,25	21,0 %
Versailles	1,61	1,42	1,23	31,1 %
Δ Max/Min	35,6 %	13,0 %	9,9 %	

Source : Cour des comptes d'après EPP des académies citées. Ne sont retenues que les structures comparables hors éducation spécialisée (notamment SEGPA)

7 - Affectations

Barèmes simplifiés du mouvement inter-académique et du mouvement intra-académique (académie de Nantes), 2012

Objet	Conditions	Inter	Intra
Ancienneté			
Ancienneté de service	par échelon	7	7
Ancienneté de poste	par an	10	10
	en plus par tranche de 4 ans	25	25
Priorités de mutation (loi du 11 janvier 1984)			
	résidence du conjoint et zones limitrophes	150,2	150,2
Rapprochement de conjoints	par enfant à charge	100	101
	pour 1 an de séparation	50	75
	pour 2 ans de séparation	275	150
	pour 3 ans et plus de séparation	400	225
Personnels handicapés		1 000	1 000
Affectations prioritaires à valoriser	pour 5 à 7 ans continus d'exercice dans un établissement difficile	300	100
	pour 8 ans et plus	400	200
Situation personnelle ou administrative			
Rapprochement de la résidence de l'enfant		120	150
Stabilisation TZR	après 5 ans	100	-
TZR	vœu sur département de ZR	-	200
Stagiaires anciens titulaires	pour ancienne académie d'affectation	1 000	1 000
Réintégration	pour ancienne académie d'affectation	1 000	1 000
Mesure de carte scolaire	pour établissement voisin de celui d'origine		1 500
Profil			
Agrégé	pour vœu de lycée	-	200

Source : ministère de l'éducation nationale, DGRH et rectorat de Nantes. Principaux critères hors Corse et Outre-mer ; conditions simplifiées

Composition des écoles par ancienneté des enseignants (académie de Versailles, premier degré public, 2011)

<i>En %</i>	- de 5 ans	5 à 9 ans	10 à 14 ans	15 à 19 ans	20 ans et +	Total
Maternelle	16,6	19,6	17,1	15,2	31,5	100,0
ECLAIR	24,7	31,9	17,0	9,9	16,4	100,0
RRS	23,0	27,2	18,5	12,3	18,9	100,0
Violents ou sensibles	15,3	21,4	19,4	15,3	28,6	100,0
Autres	14,0	15,9	16,5	16,5	37,1	100,0
Primaire	18,7	22,5	17,2	13,7	27,9	100,0
ECLAIR	33,0	32,4	13,4	7,5	13,8	100,0
RRS	28,6	30,4	13,8	9,8	17,5	100,0
Violents ou sensibles	20,0	21,5	15,4	14,0	29,1	100,0
Autres	15,0	19,7	18,5	15,2	31,6	100,0
Autres	13,5	17,1	16,2	14,5	38,6	100,0
Total	17,8	21,3	17,1	14,2	29,5	100,0

Source : Cour des comptes, d'après rectorat de Versailles (AGAPE)

Composition des collèges et lycées généraux par corps (académie de Versailles, second degré public, 2011)

<i>En %</i>	Agrégés	Certifiés	EPS	PEGC	Total
Collège	5,9	78,8	14,4	0,9	100,0
ECLAIR	0,8	83,8	14,4	1,1	100,0
RRS	1,3	83,2	14,7	0,8	100,0
Violents ou sensibles	1,1	82,0	16,3	0,4	100,0
Autres	7,8	77,0	14,2	1,0	100,0
Lycée général	37,9	54,6	7,5	0,0	100,0
ECLAIR	4,6	79,4	16,0	0,0	100,0
Violents ou sensibles	10,4	77,4	12,2	0,0	100,0
Autres	41,6	51,5	6,8	0,0	100,0
Total	18,8	69,0	11,6	0,5	100,0

Source : Cour des comptes, d'après rectorat de Versailles (EPP). « EPS » regroupe certifiés et agrégés d'EPS

8 - Temps de service des enseignants

L'échantillon est constitué de l'académie de Versailles. Les chiffres présentés sont ceux de l'enseignement public. Les données concernant l'enseignement privé ne sont pas significativement différentes : l'écart de temps de travail mesuré dans des cas identiques reste inférieur à 2 %.

a) Le temps de service selon l'établissement d'exercice

Temps de service hebdomadaire des certifiés entre 15 et 19 ans d'ancienneté, exerçant en collège (académie de Versailles, 2011)

En heures	ECLAIR	RRS	Vio/Sens (*)	Autres	Total
Heures postes	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
HSA	1,43	1,76	1,43	1,59	1,60
Décharges	0,43	0,34	0,00	0,25	0,26
HP+HSA-décharges	19,00	19,43	19,43	19,34	19,34
Ecart type	3,34	2,68	1,20	2,39	2,43
Ecart à la moyenne	-1,8 %	0,4 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %

Source : Cour des comptes, d'après rectorat de Versailles (EPP).

(*) « Vio/Sens » désigne les établissements classés en zone « violence » ou en zone urbaine sensible (ZUS)

b) Le temps de service selon le profil de l'enseignant

Temps de service hebdomadaire des certifiés en collège, selon leur ancienneté en années (académie de Versailles, 2011)

En heures	- de 5 ans	5 à 9 ans	10 à 14 ans	15 à 19 ans	20 à 29 ans	30 ans et +	Total
Heures postes	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
HSA	1,52	1,67	1,60	1,60	1,40	1,18	1,50
Décharges	0,04	0,09	0,27	0,26	0,17	0,36	0,17
HP+HSA-décharges	19,48	19,58	19,33	19,34	19,23	18,82	19,33
Ecart type	1,61	1,70	2,48	2,43	1,94	2,61	2,06
Ecart à la moyenne	0,8 %	1,3 %	0,0 %	0,1 %	-0,5 %	-2,6 %	0,0 %

Source : Cour des comptes, d'après rectorat de Versailles (EPP)

9 - Rémunération des enseignants

La Cour a conduit une analyse à partir des traitements *effectivement* versés en 2011¹⁰³ à une population de plus de 230 000 enseignants (académies des Bordeaux, Lille, Limoges, Nantes et Versailles), représentant 26,3 % de la totalité des enseignants des premier et second degrés, relevant de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat.

Cette analyse a été réalisée à partir des fichiers de personnels transmis par les rectorats, ainsi qu'à partir des fichiers de paye de l'année 2011 transmis par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Tous les éléments constituant la rémunération des enseignants ont été pris en compte, à l'exception de certains relevant de spécificités personnelles (supplément familial de traitement, mutuelle, remboursement domicile-travail). La rémunération des enseignants travaillant à temps partiel a été convertie en équivalent temps plein, en tenant compte des indemnités dont le montant n'est pas proratisé.

Les montants figurant ci-dessous sont exprimés en euros courants et non en euros corrigés des parités de pouvoir d'achat, unité utilisée par l'OCDE. Ils ne sont donc pas directement comparables aux chiffres figurant dans le tableau n° 8 du chapitre III reprenant les données de l'OCDE.

Moyenne des rémunérations nettes mensuelles versées en 2011 aux enseignants du secteur public

	Après un an de carrière	A 15 ans de carrière	A 30 ans de carrière
Professeurs des écoles	1 801 €	2 135 €	2 438 €
Certifiés	1 843 €	2 473 €	3 128 €
Agrégés	2 268 €	3 216 €	3 959 €
Agrégés en CPGE	-	4 108 €	4 812 €
Chaire supérieure	-	5 289 €	5 745 €

Source: Cour des comptes à partir d'un échantillon de 227 000 fichiers de paie

¹⁰³ Des modifications intervenues en 2012 sont de nature à modifier légèrement les résultats. Le salaire des certifiés a légèrement progressé en début de carrière sous l'effet d'une revalorisation des échelons de la grille indiciaire qui leur est applicable. Le salaire net de tous les fonctionnaires a baissé du fait de la majoration du taux de cotisations aux pensions civiles de l'État, et de la diminution de l'abattement servant au calcul de l'assiette de la CSG et de la CRDS.

a) La rémunération des enseignants en collège et en lycée dans l'enseignement public

Moyenne des rémunérations annuelles versées aux certifiés et équivalents en 2011

<i>En euros</i>	1 an d'ancienneté	15 ans d'ancienneté	30 ans d'ancienneté
Echantillon concerné	1 180	1382	483
Traitement brut moyen	26 227	34 948	44 409
Traitement net moyen	22 121	29 670	37 531
Traitement net le plus bas	18 986	23 065	26 336
Moyenne des 5 % des traitements les plus bas	20 098	25 240	29 256
Moyenne des 5 % des traitements les plus hauts	27 267	38 324	47 223
Traitement net le plus élevé	31 782	49 815	55 798
Ecart-type	1 612	3 062	4 419
Rapport entre 5 % le plus élevé et le plus bas	1,36	1,52	1,61
Rapport entre traitement le plus élevé et traitement le plus bas	1,67	2,16	2,12

Source : Cour des comptes à partir d'EPP et des données de rémunération de la DGFIP. 1 an d'ancienneté correspond aux certifiés entrés au 1^{er} septembre 2010 en fonction

Les professeurs de lycée professionnel (PLP) et les professeurs d'éducation physique et sportive (PEPS) gagnent théoriquement autant que les certifiés. Dans les faits, il est observé que les PEPS avancent un peu moins rapidement que les certifiés. En revanche, les PLP avancent un peu plus rapidement et font davantage d'heures supplémentaires (+ 461 € en moyenne par an)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ L'importance des heures supplémentaires faites par les professeurs de lycée professionnels s'explique par un changement d'ORS qui sont passées de 23h à 18h par décret n° 2000-753 du 1^{er} août 2000.

**Moyenne des rémunérations annuelles versées agrégés (hors CPGE)
en 2011**

<i>En euros</i>	1 an d'ancienneté	15 ans d'ancienneté	30 ans d'ancienneté
Echantillon concerné	181	274	170
Traitement brut moyen	32 247	45 260	55 590
Traitement net moyen	27 221	38 589	47 505
Traitement net le plus bas	22 636	29 397	34 997
Moyenne des 5 % des traitements les plus bas	25 126	31 468	37 263
Moyenne des 5 % des traitements les plus hauts	31 838	51 933	65 304
Traitement net le plus élevé	36 647	61 271	76 235
Ecart-type	2 372	4 775	6 604
Rapport entre 5 % le plus élevé et le plus bas	1,27	1,65	1,75
Rapport entre traitement le plus élevé et traitement le plus bas	1,62	2,08	2,18

Source : Cour des comptes à partir d'EPP et des données de rémunération de la DGFIP

**Moyenne des rémunérations annuelles versées aux agrégés
enseignant en CPGE et aux professeurs de chaire supérieure en 2011**

<i>En euros</i>	10 à 20 ans d'ancienneté		25 à 35 ans d'ancienneté	
	agrégés	chaires sup.	agrégés	chaires sup.
Echantillon concerné	392	66	190	229
Traitement brut moyen	56 296	70 933	66 135	77 810
Traitement net moyen	49 296	63 470	57 745	68 942
<i>dont moyenne des HSA</i>	8 228	14 627	8 537	13 906
<i>dont moyenne des heures d'interrogation</i>	5 661	8 550	4 425	7 556
Traitement net le plus bas	32 143	34 476	40 908	36 879
Moyenne des 5 % des traitements les plus bas	34 802	38 613	43 000	43 553
Moyenne des 5 % des traitements les plus hauts	69 781	92 190	79 239	94 953
Traitement net le plus élevé	79 677	97 979	107 339	102 609
Ecart-type	8 829	15 119	898	12 393
Rapport entre 5 % le plus élevé et le plus bas	2,01	2,39	1,84	2,18
Rapport entre traitement le plus élevé et traitement le plus bas	2,48	2,84	2,62	2,78

Source : Cour des comptes à partir d'EPP et des données de rémunération de la DGFIP

*b) Les professeurs des écoles et les instituteurs à l'école primaire***Moyenne des rémunérations annuelles versées aux professeurs des écoles en 2011**

<i>En euros</i>	1 an d'ancienneté	15 ans d'ancienneté	30 ans d'ancienneté
Echantillon concerné	1 684	1 313	1 157
Traitement brut moyen	25 598	30 677	34 971
Traitement net moyen	21 606	25 616	29 250
Traitement net le plus bas	18 087	20 144	21 303
Moyenne des 5 % des traitements les plus bas	19 594	23 233	25 392
Moyenne des 5 % des traitements les plus hauts	24 824	30 128	36 371
Traitement net le plus élevé	26 543	38 374	42 761
Ecart-type	1 183	1 607	2 712
Rapport entre 5 % le plus élevé et le plus bas	1,27	1,30	1,43
Rapport entre traitement le plus élevé et traitement le plus bas	1,47	1,90	2,01

Source : Cour des comptes à partir d'EPP et des données de rémunération de la DGFIP

En moyenne, le traitement net annuel d'un professeur des écoles est de 21 606 € (1 800 €/mois) en début de carrière et de 29 250 € (2 437 €/mois) en fin de carrière. Si les rémunérations des professeurs des écoles et des certifiés sont assez proches en début de carrière, l'écart se creuse par la suite : à 30 ans d'ancienneté, un professeur certifié gagne en moyenne 22 % de plus qu'un professeur des écoles. Il faut toutefois relativiser cette différence, car les professeurs des écoles qui ont aujourd'hui 30 ans d'ancienneté n'ont pas accompli toute leur carrière dans ce corps qui n'a été créé qu'en 1990.

Quant aux instituteurs, corps de catégorie B, il s'agit d'un corps en voie d'extinction. En effet, le décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990 qui a créé le nouveau corps des professeurs des écoles, corps de catégorie A, a organisé les modalités d'intégration des instituteurs dans ce nouveau corps. Aujourd'hui, la population des instituteurs ne représente que 2 % de la population totale des enseignants du premier degré. Parmi les

enseignants à 30 ans d'ancienneté, l'échantillon retenu compte 56 instituteurs et 1 157 professeurs des écoles.

Globalement, après 30 ans de carrière, la rémunération brute annuelle d'un instituteur est inférieure de 12,1 % à celle d'un professeur des écoles (30 756 € pour un instituteur, contre 34 971 € pour un professeur des écoles), en raison d'une grille indiciaire inférieure. Si les instituteurs souffrent d'absence de perspectives de carrière, leur choix de rester dans ce corps tient essentiellement à la volonté de conserver le bénéfice d'un logement de fonction dont l'avantage n'est pas ouvert aux professeurs des écoles.

c) L'enseignement privé sous contrat

L'étude de la rémunération des enseignants du secteur privé sous contrat n'a porté que sur la catégorie des enseignants ayant 15 ans d'ancienneté afin de disposer d'un échantillon significatif. Elle est complétée par une comparaison avec la rémunération des enseignants du secteur public.

Les enseignants du secteur privé sous contrat ont un traitement brut comparable à celui des enseignants du secteur public, mais un traitement net moyen inférieur du fait de cotisations sociales plus élevées. Ils relèvent en effet de régimes différents de celui des personnels titulaires de la fonction publique de l'Etat.

Pour les certifiés par exemple, la différence de rémunération nette est de 6,9 % en moyenne. Les écarts se creusent au niveau des traitements les plus bas : - 17,6 % pour le privé. En effet, les enseignants du privé en sous-service ne sont rémunérés que pour les heures de cours assurées, alors que dans le public ils sont rémunérés sur la base du plein temps. À *contrario*, le traitement le plus élevé du privé est supérieur à celui du public (+ 3,4 %), les certifiés du privé étant plus sollicités pour assurer des heures d'interrogation en classes préparatoires que leurs homologues du public.

**Moyenne des rémunérations annuelles versées aux enseignants
certifiés de l'enseignement privé sous contrat de 15 ans d'ancienneté
en 2011**

<i>En euros</i>	Privé s/contrat	Public	Ecart
Echantillon concerné	522	1 382	-
Traitement brut moyen	34 582	34 948	- 1,05 %
Traitement net moyen	27 627	29 670	- 6,89 %
Traitement net/traitement brut	79,89 %	84,90 %	
Traitement net le plus bas	19 023	23 065	- 17,52 %
Moyenne des 5 % des traitements les plus bas	21 275	25 240	- 15,71 %
Moyenne des 5 % des traitements les plus hauts	39 640	38 324	3,43 %
Traitement net le plus élevé	56 776	49 815	13,97 %
Ecart-type	4 385	3 062	-
Rapport entre 5 % le plus élevé et le plus bas	1,86	1,52	-
Rapport entre traitement le plus élevé et traitement le plus bas	2,98	2,16	-

Source : Cour des comptes à partir d'EPP et des données de rémunération de la DGFIP

**Moyenne des rémunérations annuelles versées professeurs des écoles
de l'enseignement privé sous contrat de 15 ans d'ancienneté en 2011**

<i>En euros</i>	Privé s/contrat	Public	Ecart
Echantillon concerné	258	1 313	
Traitement brut moyen	30 410	30 677	-0,87 %
Traitement net moyen	23 457	25 616	-8,43 %
<i>Traitement net/traitement brut</i>	<i>77,14 %</i>	<i>83,50 %</i>	
Traitement net le plus bas	19 613	20 144	-2,64 %
Moyenne des 5 % des traitements les plus bas	20 733	23 233	-10,76 %
Moyenne des 5 % des traitements les plus hauts	28 716	20 128	-4,69 %
Traitement net le plus élevé	32 917	38 374	-14,22 %
Ecart-type	1 907	1 607	
Rapport entre 5 % le plus élevé et le plus bas	1,39	1,30	
Rapport entre traitement le plus élevé et traitement le plus bas	1,68	1,90	

Source : Cour des comptes à partir d'EPP et des données de rémunération de la DGFIP

d) Les remplaçants sous contrat dans le public et le privé

Les conditions financières de recrutement des contractuels de courte durée ont été analysées pour l'enseignement public et l'enseignement privé de l'académie de Versailles.

Sur un échantillon de 1 455 contrats passés dans l'enseignement public en 2011, il a été observé que 20,4 % d'entre eux ont été recrutés à l'indice majoré (IM) 410 et 20,9 % à l'IM 431, indices correspondant respectivement au 3^{ème} et 4^{ème} échelons de la grille 2011 des professeurs certifiés de classe normale. Les 5 % les moins bien rémunérés sont recrutés à l'IM 321, indice ne figurant pas dans la grille des certifiés, et le mieux rémunéré l'a été à l'IM 782, indice très proche du dernier échelon de la hors classe.

Sur un échantillon de 237 contrats passés dans l'enseignement privé, il a été observé que 81,5 % d'entre eux ont été passés à l'IM 321. Le contrat le plus important a été fait à l'IM 585.

Ainsi, plus des quatre cinquièmes des enseignants, recrutés pour des contrats de courte durée dans l'enseignement privé, le sont à l'indice

retenu pour les 5 % les moins bien rémunérés de l'enseignement public. Ces disparités de traitement font craindre qu'une concurrence ne s'établisse entre le public et le privé pour attirer les personnels contractuels. Les enseignants contractuels rencontrés ont cependant expliqué avoir choisi l'enseignement privé pour l'environnement professionnel plus que pour la rémunération.

Les rectorats n'y voient aucune difficulté dès lors que les viviers de remplaçants sont distincts. L'administration centrale explique que le niveau de recrutement est réglementaire et qu'il n'y a pas lieu de modifier les textes en vigueur.

10 - Évaluation

Projection du nombre d'années séparant deux inspections sur la base des notes pédagogiques attribuées en 2010-2011 et des effectifs en 2011-2012

<i>En années</i>	Versailles	Lille	Limoges	Nantes	Bordeaux
Allemand	6,7	4,4	NS	8,1	6,9
Anglais	8,4	11,7	7,2	7,7	7,4
Arts plastiques	7,4	7,5	4,6	8,0	16,1
Educ. musicale	5,5	5,1	7,7	11,1	9,6
EPS	14,9	7,7	4,6	9,5	9,4
Espagnol	NS	7,1	2,8	6,7	9,5
Histoire-géo.	8,8	9,0	4,0	8,3	6,2
Italien	11,6	9,2	6,5	6,6	12,7
Lettres	11,8	8,0	10,4	6,9	10,7
Mathématiques	9,2	8,3	7,7	5,8	9,4
Philosophie	4,4	3,2	9,6	7,4	13,4
Russe	16,2	NS	3,0	5,0	5,4
Sc. physiques	8,4	6,9	11,5	5,5	9,0
SES	8,0	7,0	10,0	5,0	6,3
SVT	6,7	6,7	4,2	7,6	7,7
Moyenne pondérée	10,6	8,1	7,1	7,4	9,1

Source : Cour des comptes à partir d'emploi, poste, personnel (EPP) et des données académiques d'inspection

Annexe n ° 2

La gestion des enseignants à l'étranger : L'exemple du Canada (Ontario)

Au Canada, l'éducation est une compétence décentralisée au niveau des provinces. L'Ontario, province la plus peuplée, compte 2,1 millions d'élèves (dont 95 % fréquentent l'enseignement public), 135 000 enseignants dans l'enseignement public et près de 5 000 établissements (4 000 écoles élémentaires et 900 écoles secondaires).

L'Ontario est divisée en 72 conseils scolaires de district, qui regroupent un réseau d'écoles, assurent une partie de la gestion (notamment le recrutement et l'affectation des enseignants).

L'Ontario a conduit à partir de 2003 une réforme éducative d'ensemble qui s'est traduite par des résultats spectaculaires au plan interne¹⁰⁵. Ses excellents résultats aux évaluations internationales¹⁰⁶ confirment le succès de la démarche entreprise.

1 - La conduite du changement en Ontario

La réforme éducative de l'Ontario repose sur des principes issus de la recherche en économie de l'éducation¹⁰⁷ :

a) Un nombre restreint d'objectifs et une continuité politique dans leur poursuite

Le nombre d'objectifs du système a été limité à trois : « de hauts niveaux de rendement des élèves », « la réduction des écarts en matière

¹⁰⁵ Dans l'élémentaire, la proportion d'élèves qui atteignent ou surpassent la norme provinciale en lecture, en écriture et en mathématiques est passée de 54 % en 2003 à 67 % en 2009. Dans le secondaire, le taux d'obtention d'un diplôme en Ontario est passé de 68 % en 2003-2004 à 79 % en 2008-2009.

¹⁰⁶ 30 points de plus que la moyenne de l'OCDE en mathématiques et en culture scientifique, 38 points de plus en lecture, écart équivalent à près d'une année de scolarité (39 points).

¹⁰⁷ Ces principes sont notamment issus des travaux de Michael Fullan, professeur à l'institut d'études en éducation de l'Ontario (OISE) de l'université de Toronto et conseiller spécial « éducation » du Premier ministre.

de rendement des élèves », « l'accroissement de la confiance du public dans l'éducation publique ». Le premier de ces objectifs, qui est le seul à être chiffré, consiste dans l'élémentaire à accroître l'acquisition de compétences en littératie et en numératie chez les élèves (passer de 54 % à 75 % d'atteinte de compétences fondamentales, dites « de niveau 3 ») et dans le secondaire à améliorer le taux de diplomation (passer de 68 % à 85 % de réussite au diplôme d'études secondaires). Ces priorités sont restées les mêmes depuis 2003.

b) De nouvelles méthodes de travail pour l'administration : gestion en mode projet et renforcement du « leadership »

La réforme éducative est aussi passée par la transformation des structures de l'administration et de ses méthodes de travail. La recherche en éducation reconnaît en effet largement que le « *leadership pédagogique* » est un des facteurs clés pour favoriser l'amélioration de l'apprentissage chez les élèves.

Au niveau de l'administration centrale, la gestion en mode projet et le « leadership » ont été développés avec la création d'un secrétariat à la littératie et à la numératie (SLN), chargé de mettre en œuvre la réforme dans l'élémentaire, ainsi que d'une direction des politiques stratégiques en matière de réussite des élèves et d'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans, chargée de la réforme dans le secondaire. Structuré en sept équipes régionales, le SLN travaille directement avec les conseils scolaires de district et les écoles. Chaque équipe régionale est composée de leaders pédagogiques, appelés « agents du rendement des élèves », qui ont une expérience récente en tant qu'enseignants, directeurs, ou dirigeants des conseils scolaires de district. Le SLN a également pour mission de détecter et transmettre les bonnes pratiques.

Dans les conseils scolaires et les écoles et établissements, le renforcement du « leadership » s'est traduit par le déploiement à l'automne 2008 de la « *stratégie ontarienne en matière de leadership* », dont le but était de doter les conseils scolaires comme les écoles et établissements de « *leaders* » capables de mener à bien l'ampleur de la réforme éducative.

c) Les liens avec le milieu de la recherche

La réforme vise également à accroître la capacité de recherche dans l'ensemble du système. Le gouvernement a ainsi créé la « *stratégie ontarienne de recherche en éducation* » en 2005 afin que les politiques mises en œuvre soient fondées sur des faits étayés par la recherche.

d) Une priorité absolue accordée à la motivation des enseignants

Cette priorité accordée par les concepteurs de la réforme repose sur le poids de « l'effet maître » et le postulat de départ qu'un enseignant motivé enseignera mieux et plus efficacement qu'un enseignant qui ne l'est pas. Il en résulte plusieurs axes fondamentaux de la stratégie de réforme qui seront décrits plus bas : l'accent mis sur la formation continue offerte aux enseignants, la création de nouvelles fonctions au sein des conseils scolaires et des écoles afin d'offrir des possibilités d'évolution de carrière aux enseignants, l'importance accordée au travail en équipe afin de rompre l'isolement des enseignants, la hausse de la rémunération des enseignants, etc.

2 - L'évaluation du besoin des élèves au fondement des politiques scolaires

a) Un système d'évaluation des résultats des élèves à l'échelle provinciale

Lors de la précédente réforme éducative de 1996, avait été créé l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), organisme d'évaluation indépendant chargé de gérer, de recueillir et de publier les données annuelles sur le rendement des élèves aux évaluations provinciales. Des tests exhaustifs sur les compétences des élèves en lecture, en écriture et en mathématiques à différentes étapes de leur scolarité (3^{ème}, 6^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} année) sont en effet organisés chaque année à l'échelle de la province et administrés par l'OQRE. Selon le ministère, ce programme d'évaluations provincial représente un coût annuel de 17 CAD (dollars canadiens) par élève.

La réforme éducative de 2003 s'est accompagnée de la création de nouveaux outils permettant d'intégrer les données de l'OQRE à d'autres sources afin d'avoir une vue plus complète des performances des élèves, tels que le système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn), mis en place en 2005 pour recueillir et gérer les dossiers individuels des élèves.

b) ... qui fonde l'ensemble des politiques scolaires

Les données issues des tests de l'OQRE sont utilisées par tous les acteurs : enseignants, directions d'école, conseils scolaires et gouvernement provincial, pour en déduire les besoins des élèves et les stratégies à mettre en œuvre chacun à son niveau.

S'agissant de l'échelon provincial, c'est à partir des données de l'OQRE que le ministère élabore ses politiques et modes d'intervention. Elles servent par exemple à orienter le programme de perfectionnement professionnel des enseignants ou à définir, en lien avec les conseils scolaires, des stratégies adaptées au contexte local.

Ces données sont également utilisées par le ministère pour attribuer des moyens supplémentaires aux établissements qui apparaissent en difficulté aux évaluations provinciales, dans le cadre d'une stratégie d'« intervention sans sanction », visant à soutenir les écoles en difficultés sans les stigmatiser. Deux dispositifs existent ainsi, l'un à destination des écoles élémentaires (partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario – PICO), l'autre à destination des écoles secondaires (initiative de soutien aux écoles pour la réussite des élèves des écoles secondaires). Ils permettent de repérer les écoles et conseils scolaires qui comptent un nombre important d'élèves dont le « rendement » ne correspond pas aux normes provinciales. Ces écoles et conseils bénéficient alors d'un soutien accru sous forme de ressources humaines et financières et de possibilités de perfectionnement professionnel.

c) Une formule de répartition des moyens entre les 72 conseils scolaires qui tient compte des besoins des élèves

L'enveloppe allouée aux conseils scolaires résulte de l'addition d'une subvention « de base », qui octroie le même financement par élève et par école, et d'une subvention « à des fins particulières » qui vise à prendre en compte les coûts et les besoins précis de certains conseils scolaires et de certains élèves.

La subvention de base se décompose en deux catégories :

- la subvention de base pour les élèves, qui est une allocation par élève destinée à financer les volets de l'éducation en salle de classe dont tous les élèves ont besoin de manière générale : salaires et avantages sociaux du personnel enseignant, des aides-enseignants, des services de bibliothèque et d'orientation, des conseillers pédagogiques, des enseignants pour la réussite des élèves, des enseignants spécialisés ; manuels scolaires ; fournitures de classe ; ordinateurs de classe ;
- la subvention de base pour les écoles, qui est une allocation par école/établissement destinée à financer le coût de la direction et de la gestion interne des écoles (salaires et avantages sociaux des chefs d'établissement, directeurs d'école, de leurs adjoints ainsi que du personnel de soutien administratif).

Les subventions à des fins particulières tiennent compte des différences entre les conseils scolaires « en fonction de leur emplacement et de leur profil », entre les écoles et entre les élèves qui nécessitent des niveaux de soutien différents « en fonction de leur lieu de résidence et de leurs besoins ». Il existe 12 subventions à des fins particulières pour l'année scolaire 2012-2013. La plus importante financièrement, qui représente près de 26 % des subventions particulières et 12 % du total des subventions pour l'année, est la subvention pour l'éducation de l'enfant en difficulté.

La part des subventions à des fins particulières est très importante dans le total de l'enveloppe allouée aux conseils scolaires. Au niveau provincial, elle représente ainsi 44 % du total mais peut dépasser 60 % dans certains conseils scolaires¹⁰⁸. Il en résulte que le financement par élève varie considérablement d'un conseil scolaire à l'autre : les écarts vont ainsi de 9 914 CAD à 27 084 CAD sur l'année scolaire 2011-12.

3 - Temps de travail, rémunération et parcours de carrière

Le temps de travail, la rémunération et les différentes fonctions possibles au cours de la carrière des enseignants sont fixés par des conventions collectives signées par les conseils scolaires avec les organisations syndicales correspondantes¹⁰⁹. Les informations reproduites ci-dessous sont tirées de deux conventions collectives dont la Cour a eu connaissance : celle du conseil scolaire de district du centre-sud-ouest et celle du conseil scolaire de district catholique centre-sud, toutes deux signées avec l'AEFO. Elles convergent sur les différents points évoqués.

a) Le temps de travail

L'année scolaire compte au moins 194 jours de classe en Ontario. La semaine scolaire est de cinq jours dans le premier et le second degré (du lundi au vendredi), avec une durée journalière d'enseignement fixée à 300 minutes (habituellement réparties entre 9h et 15h30). Dans l'enseignement primaire comme dans l'enseignement secondaire, les journées comportent quatre séquences d'enseignement de 75 minutes

¹⁰⁸ 60 % par exemple au sein du conseil scolaire des Aurores Boréales ou 64 % au sein de celui de Superior-Greenstone.

¹⁰⁹ Il existe quatre organisations syndicales en Ontario : l'ETFO (elementary teachers' federation of Ontario), l'OSSTF (Ontario secondary school teachers' federation), l'OECTA : Ontario english catholic teachers' association), et l'AEFO (association des enseignantes et enseignants franco-ontariens). Les enseignants sont tous obligatoirement affiliés à un syndicat.

chacune (deux le matin, deux l'après-midi, avec une pause déjeuner d'au moins 40 minutes et des récréations de 10 à 15 minutes entre chaque séquence).

Le temps de travail des enseignants ontariens fonctionne sur une base hebdomadaire, mais va au-delà des seules heures d'enseignement :

- dans l'élémentaire, le temps de travail s'élève au total à 1 500 minutes par semaine, qui se décomposent en 1 260 minutes de « temps d'enseignement » et 240 minutes de « temps de préparation » par cycle de cinq jours. L'enseignant est laissé libre par la convention collective « d'accomplir des tâches pédagogiques de son choix » pendant ce temps de préparation. En outre, deux journées pédagogiques sont consacrées à « l'évaluation et la préparation des bulletins » ;
- dans le secondaire, les enseignants sont chargés de trois périodes de 75 minutes d'enseignement par jour et peuvent en plus être affectés à des « tâches pédagogiques complémentaires », définies par la convention collective comme « suppléance interne, surveillance, mentorat ». La fréquence et la durée de ces tâches complémentaires sont précisément fixées par la convention collective. Le temps consacré au mentorat, qui s'élève à 15 minutes hebdomadaires, est annualisable : « le temps de mentorat ainsi accumulé peut être réparti au cours de l'année scolaire pour répondre aux besoins de l'école ». Le temps consacré à la suppléance interne est au maximum de 12 périodes de 75 minutes (ou 24 demi-périodes) par an. Le temps consacré à la surveillance atteint au maximum 45 minutes par semaine. Il est réparti au prorata du temps d'affectation des enseignants dans chaque école.

Il faut ajouter que l'exercice du droit de grève est interdit pendant la période d'application de la convention collective.

b) La rémunération

La rémunération est déterminée par les conseils scolaires en fonction des qualifications des enseignants telles que validées par l'Ordre des enseignantes et enseignants de l'Ontario (OEEO *cf. infra*) ainsi que de leur ancienneté. Sans être identiques, les grilles de rémunération sont

très proches dans les deux conventions collectives précitées¹¹⁰ et connaissent dans les deux cas une évolution à la hausse sur les quatre années de validité de la convention. Les mêmes grilles s'appliquent au premier et au second degré.

c) Les fonctions d'encadrement intermédiaires

Il existe plusieurs possibilités de postes d'encadrement intermédiaires (appelés « *postes à responsabilités* ») pour les enseignants ontariens, identifiées dans les conventions collectives et rémunérées par une prime spécifique. Les postes ne sont toutefois pas identiques dans les deux conventions collectives.

Comme responsabilités communes au premier et au second degré, on peut citer les conseillers pédagogiques. Affectés à plusieurs écoles, leur rôle est d'assurer des formations pour les enseignants. Ils sont nommés pour une durée maximale de deux ans renouvelable et sont rémunérés par une prime¹¹¹.

Il existe par ailleurs plusieurs catégories de postes spécifiques à l'enseignement secondaire, tels que :

- « responsables de dossiers » transversaux. Il existe quatre « dossiers » possibles : services à l'élève (enfance en difficulté, orientation, mentorat, etc.), activités périscolaires (animation culturelle, activités sportives, etc.), communication (relations publiques, journal de l'école, etc.), programmation (mise en œuvre des programmes, achats et gestion du matériel didactique). Le nombre des responsables de dossiers est proportionnel à l'effectif d'élèves de l'établissement ; ils sont nommés pour une durée maximale de deux ans renouvelable et sont rémunérés par une prime de 1 854 CAD pour l'année scolaire 2011-2012 ;
- « équipes d'appui » : elles sont composées de « responsables de secteur » et de « facilitateurs » dont le nombre est fixé en fonction de l'effectif d'élèves. Les responsables de secteur bénéficient d'une prime de 3 518 CAD annuelle et les facilitateurs d'une prime de 1 759 CAD annuelle.

¹¹⁰ Dans un cas, la rémunération est comprise dans une fourchette annuelle allant de 40 622 CAD à 94 614 CAD et dans l'autre dans une fourchette comprise entre 44 267 CAD à 94 613 CAD.

¹¹¹ Cette prime atteint un montant de 4 188 \$ pour l'année scolaire 2011-2012 dans la convention collective du conseil scolaire de district catholique centre-sud.

4 - La formation continue

a) Le rôle de l'Ordre des enseignants (OEEO)

Créé en 1997, l'Ordre des enseignants et enseignantes de l'Ontario (OEEO) est un organisme indépendant du ministère dont le mandat est de prévoir le perfectionnement professionnel de ses membres. Il valide la formation continue des enseignants selon un mécanisme basé en amont sur la validation des formations offertes par des « fournisseurs » et, en aval, par la délivrance aux enseignants en exercice de « cartes de compétences » reconnaissant des « qualifications additionnelles ». L'OEEO est dirigé par un conseil de 37 membres (23 représentants des enseignants élus par leurs pairs et 14 membres du public nommés par le gouvernement provincial). L'OEEO compte 220 000 membres. L'adhésion est obligatoire pour tout enseignant souhaitant exercer en Ontario, qui dispose d'un dossier individuel consultable sur le site internet de l'Ordre et récapitulant tout son parcours professionnel (formation initiale, qualifications additionnelles, postes occupés, etc.).

b) Le système des qualifications additionnelles

La formation continue est organisée sur le principe de « cartes de compétences » reconnaissant des « qualifications additionnelles » (QA) et des « qualifications de base additionnelles » (QBA). Les premières permettent aux enseignants d'approfondir leurs connaissances et compétences dans une matière ou un cycle d'enseignement pour lesquels ils ont déjà la qualification, tandis que les secondes leur permettent d'obtenir les qualifications pour enseigner dans un autre cycle ou une autre matière que leurs qualifications initiales. Ces qualifications peuvent être acquises lors de formations dont les contenus sont validés par l'OEEO. Les qualifications additionnelles obtenues par les enseignants sont validées par le conseil de l'Ordre et intégrées au dossier de l'enseignant. Il faut en moyenne 125 heures pour obtenir une qualification additionnelle.

Parmi les dix qualifications additionnelles les plus recherchées par les enseignants dans le cadre de leur formation continue, les modules « Education de l'enfance en difficulté, partie 1 » et « Education de l'enfance en difficulté, partie 2 » apparaissent respectivement en première

et deuxième position, le module « Education de l'enfance en difficulté, spécialiste » arrivant en 5^{ème} position¹¹².

Les enseignants sont libres de s'inscrire dans les formations de leur choix, à condition toutefois d'obtenir de leurs administrations locales (établissement et conseil scolaire) : i) l'autorisation de s'absenter ; ii) le financement de leur remplacement ; iii) et éventuellement le financement de l'action de formation visée (ce dernier point est facultatif, l'administration pouvant demander à l'enseignant de financer lui-même sa participation).

c) Lien avec la rémunération et le parcours de carrière

Certaines qualifications additionnelles sont reconnues à des fins salariales et permettent de progresser dans la grille de rémunération.

Elles sont également le moyen pour un enseignant qui le souhaite d'évoluer dans son parcours de carrière en accédant à de nouvelles responsabilités. Les qualifications additionnelles permettent ainsi d'accéder au sein d'un établissement aux fonctions de conseiller pédagogique dans une matière, de directeur d'école ou encore, à l'échelle d'un conseil scolaire, aux fonctions de coordonnateur de programme ou d'agent de supervision.

5 - Les dispositifs d'appui aux enseignants et l'incitation au travail en équipe

a) Un dispositif spécifique aux nouveaux enseignants : le programme PIPNPE (programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant)

Ce programme, destiné aux nouveaux enseignants exclusivement, consiste en une année complète de soutien et inclut notamment : « un mentorat assuré par un enseignant chevronné » ainsi qu'« un perfectionnement professionnel et une formation dans des domaines tels que : i) la littératie et la numératie (...) ii) la gestion d'une classe, les compétences en matière de communication efficace avec les parents ; et

¹¹² Les dix stages les plus populaires menant à une qualification additionnelle sont les suivants : éducation de l'enfance en difficulté – partie 1, éducation de l'enfance en difficulté – partie 2, anglais langue seconde – partie 1, lecture – partie 1, éducation de l'enfance en difficulté, spécialiste, études religieuses – partie 1, spécialiste en études supérieures, français langue seconde – partie 1, jardin d'enfants, orientation et formation au cheminement de carrière – partie 1.

les stratégies d'enseignement axées sur l'apprentissage et la culture des élèves ayant des besoins particuliers et autres élèves ». En fin de programme, le participant doit obtenir deux notes de niveau « satisfaisant » aux évaluations dites de « rendement du nouveau personnel enseignant » pour que sa réussite au programme apparaisse sur le certificat de qualification et d'inscription à l'OEEO. Le soutien apporté au cours du PIPNPE peut prendre la forme de visite d'une classe avec le ou les mentors, de préparation conjointe de cours ou de co-enseignement

b) Les enseignants qui ne sont pas devant classe

La volonté de redonner une motivation aux enseignants s'est notamment traduite par la création de nouvelles fonctions visant à venir en appui aux enseignants – et qui leur offrent par la même occasion des perspectives de carrière.

Au sein des établissements, deux nouvelles catégories d'enseignants déchargés de cours ont ainsi été créées : outre les conseillers pédagogiques susmentionnés, des « enseignants accompagnateurs » peuvent également être nommés dans les écoles ciblées par le conseil scolaire en fonction de leurs résultats aux évaluations provinciales. Affectés à temps plein, ils n'ont pas de rôle de supervision mais aident les enseignants en participant à la préparation de leurs cours ou en intervenant conjointement avec eux en classe. Ces enseignants accompagnateurs ne touchent pas de prime pour assurer cette mission, mais ceci correspond à une fonction différente dans le métier d'enseignant.

Par ailleurs, une nouvelle fonction a été créée au sein des 72 conseils scolaires : les « leaders pour la réussite des élèves », chargés d'appuyer la mise en place de la réforme dans le secondaire seulement et au niveau de « surintendant » (niveau de responsabilité élevé).

c) Les incitations au travail en commun

L'une des principales préoccupations des réformateurs a été de développer les occasions de travail en commun afin de rompre l'isolement de l'enseignant. Plusieurs dispositifs, qui s'ajoutent au mentorat et aux interactions avec les enseignants surnuméraires évoqués au point précédent, peuvent être cités à ce titre.

Il en va ainsi des communautés d'apprentissage professionnel (CAP), citées explicitement dans les conventions collectives conclues entre le conseil scolaire et les syndicats enseignants¹¹³. Ce dispositif permet aux enseignants de se réunir, par cycle dans l'élémentaire, par cycle et/ou par matière dans le secondaire, pour travailler sur un projet d'amélioration au sein de l'école. La participation de la direction de l'école ou de l'établissement n'est pas obligatoire. Les 240 minutes de « *temps de préparation* » hebdomadaires peuvent notamment être utilisées à cette fin ; mais le ministère finance également en complément des heures de remplacement allouées à cette fin à chaque conseil scolaire. Une véritable incitation aux rencontres pédagogiques existe donc, soit sous la forme d'obligation de service des enseignants, soit sous forme d'heures de remplacement spécifiquement dédiées à cet objectif.

D'autres outils développés par le ministère visent à favoriser les échanges entre enseignants, y compris au sein d'écoles différentes. Les enquêtes collaboratives entre enseignants telles que le « parcours fondamental d'enseignement et d'apprentissage » et « l'enquête collaborative pour l'apprentissage des mathématiques » ont ainsi pour objectifs de permettre aux enseignants d'analyser l'effet de leurs propres pratiques d'évaluation et d'enseignement, d'échanger avec les directeurs d'école et les dirigeants des conseils scolaires sur les pratiques efficaces et d'en tirer parti pour leur enseignement. De la même façon, dans le cadre de l'initiative « Zoom avant sur l'apprentissage des élèves » lancée en 2009 par le ministère, 50 enseignants chevronnés ont visité des classes de 250 écoles élémentaires réparties dans quatre régions pour étudier l'apprentissage des élèves.

¹¹³ Extrait de la lettre d'entente figurant en annexe à la convention collective entre le conseil scolaire de district catholique Centre-Sud et l'AEFO : « *la CAP met l'accent sur le développement d'un esprit de collaboration entre les enseignantes et les enseignants [...]. Les échanges sur la pratique éducative, les efforts collectifs, la collaboration et le soutien mutuel deviennent les pierres angulaires de tout changement réel [...] dans les pratiques pédagogiques. [...] Les parties conviennent que le Conseil déploie les ressources additionnelles dévolues par le gouvernement afin d'appuyer le maintien et l'essor des CAP au sein des écoles [...]* ».

6 - L'évaluation

La responsabilité de l'évaluation des enseignants appartient à la « direction d'école ». Les nouveaux enseignants sont évalués deux fois pendant leurs douze premiers mois sur la base de huit compétences identifiées par l'Ordre des enseignants, puis une fois tous les cinq ans sur la base de seize compétences cette fois.

Les procédures disciplinaires ne sont pas gérées par le chef d'établissement ni par le conseil scolaire mais relèvent du conseil de l'Ordre, qui gère directement les plaintes déposées contre les enseignants pour insuffisance professionnelle. Elles sont très rares (254 en 2010).

Annexe n° 3

Liste des personnes rencontrées ou auditionnées lors de l'enquête

1 - En administration centrale

a) Administration centrale du ministère de l'éducation nationale

DGESCO : M. DELAHAYE, directeur général (*reçu en audition*), M. TURION, adjoint au directeur général, chef du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique (*également reçu en audition*), M. CHRISTOFARI, sous-directeur du socle commun, de la personnalisation des parcours scolaires et de l'orientation, M. HUART, sous-directeur des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie, Mme VEYRET, chargée de mission auprès du sous-directeur des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie, M. CAPUL, sous-directeur des programmes d'enseignement, de la formation des enseignants et du développement numérique, Mme OHIN-MCHAIK, chef du bureau de la formation des enseignants, M. WAISS, adjoint au directeur général, chef du service du budget de la performance et des établissements (*également reçu en audition*), M. PAURICHE, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires (*également reçu en audition*).

DAF : M. GUIN, directeur (*également reçu en audition*), M. SIMONI, directeur adjoint, Mme GRONNER, sous-directrice de l'expertise statutaire, de la masse salariale, et du plafond d'emplois, Mme GRIS, sous-directrice adjointe, Mme LECOMTE, chef du bureau de la masse salariale et du suivi du plafond d'emplois, M. BERGEONNEAU, sous-directeur du budget, de la mission enseignement scolaire, Mme PACHOT, chef de bureau, M. BONNOT, sous-directeur de l'enseignement privé, M. STROBEL, chef du bureau des personnels enseignants, Mme MALCOIFFE, adjointe au chef du bureau, M. CHAPAT, chef du département des systèmes d'information budgétaires et financiers

DGRH : Mmes THEOPHILE, directrice générale, GAUDY, directrice générale (*reçue en audition*), Mme FILIPI, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, Mme EMAER, sous-directrice des études de gestion prévisionnelle et statutaires, M. GOULIER, adjoint au sous-directeur de la gestion des carrières,

Mme ESCAFFRE-ANDRIEU, chef du bureau de gestion des études prévisionnelles

DEPP : M. QUERE, directeur, Mme MOISAN, directrice (*reçue en audition*), M. AFSA, sous-directeur des synthèses statistiques, Mme BRIANT, bureau des études statistiques sur les personnels, M. BLANCHE, sous-directeur de l'évaluation et de la performance scolaire, M. CHESNE, bureau de l'évaluation des actions éducatives et des expérimentations, M. TROSSEILLE, bureau de l'évaluation des élèves.

Inspections générales : M. ROSER, doyen de l'IGEN, Mme MALLET, chef du groupe enseignement scolaire de l'IGEN, M. PEREUX, doyen du groupe STI, MM. CABANA, WIRTH, ETIENNE, LOUVEAUX, inspecteurs généraux de l'IGEN. *Reçus en audition* : MM DANIEL, doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale, et BOSSARD, chef de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ;

Contrôle budgétaire et comptable ministériel : M. BOET, chef du département du contrôle budgétaire ;

b) Direction du budget

MM MOREAU, sous-directeur, JARRAUD, chef du bureau de l'éducation nationale, TASSARD ;

c) Direction générale de l'administration et de la fonction publique

M. VERDIER, directeur général (*reçu en audition*).

2 - Au secrétariat général de l'enseignement catholique

M. de LABARRE, secrétaire général de l'enseignement catholique, M. DIRAISON, délégué général des ressources humaines (*également reçu en audition*)

3 - Dans les académies

a) Académie de Bordeaux

Rectorat : M. NEMBRINI, recteur (*également reçu en audition*), M. EYSSAUTIER, secrétaire général, M. BORGER, directeur de la pédagogie, M. LACUEILLE, doyen des IA-IPR, M. COHEN, IA-IPR de sciences et technologies de l'information, M. LE GALL, secrétaire

général adjoint, directeur des ressources humaines, Mme BLANC, directrice du personnel enseignant, Mme CAVARCA, contrôleur de gestion des personnels enseignants, Mme MARIN, directrice des études et de la prospective, Mme LESERVOISIER, chef du service d'appui aux ressources humaines, Mme MOUNE, secrétaire générale adjointe, déléguée à l'organisation scolaire, Mme MESNARD, directrice des structures et des moyens, M. MARTINET, délégué académique aux formations professionnelles initiale et continue, M. CLAVEL, chargé de la gestion des enseignants des établissements privés ; M. LACUEILLE, inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional en sciences physiques – doyen des IA-IPR (*reçu en audition*),

Inspection académique : M. MERCIER, directeur académique des services départementaux de la Gironde, M. GRATIANETTE, secrétaire général des services départementaux de la Gironde

Établissement : *Reçus en audition* : M. DELIGEY, directeur de l'école d'application Paul Lapie à Bordeaux

b) Académie de Lille

Rectorat : Mme PHILIPPE, rectrice, M. POLLET recteur, (*reçu en audition*) M. LUSSIANA, secrétaire général, Mme RAINAUD, secrétaire générale adjointe, chargée des moyens et de la politique éducative, Mme ADOU, adjointe au chef de la division de l'organisation scolaire, M. LARTILLIER, chef de la division des affaires budgétaires, M. DELASSUS, chef du pôle académique des statistiques, études prospectives et analyses, M. KAKOUSKY, secrétaire général adjoint, directeur des ressources humaines, Mme PINSET, chef du département des personnels enseignants, M. THUMEREL, chef de la division de l'enseignement privé, Mme MASERAK, délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue, Mme DUFRECHOU, adjointe au chef de la division de l'enseignement privé, Mme BANASZYK, IEN-EG de mathématiques, M. BERERA, IA-IPR de sciences et technologies de l'information ; M. GOSSE, doyen des IA-IPR (*reçu en audition*)

Inspections académiques : M. TENNE, IA du Pas de Calais, et M. PIERRE, secrétaire général des services départementaux du Pas de Calais, M. POLVENT, IA du Nord, Mme LALANNE, secrétaire générale des services départementaux du Nord

Établissement : M. REIBEL, principal du collège Martin Luther King de Calais, M. FASQUEL, principal adjoint, MM BAES, DAUVERGNE, DELANEL, et Mmes BEAUCAMP, CLIPET, DE SOUZA, FAIVRE, FENAIN, VERHACK, professeurs. *Reçus en*

audition : M. VANHOUTE, professeur des écoles à l'école Condorcet à Roubaix, Mme CARRE, professeur certifié au collège Levi Strauss à Lille

c) Académie de Limoges

Rectorat : M. JOHANN, recteur, M. BATTINI, secrétaire général, Mme KHALES, secrétaire générale adjointe, directrice des ressources humaines, M. CHOCOT, chef de la division des personnels enseignants, Mme ROMANIE, chefs de bureau à la division des personnels enseignants, Mmes CHAZELAS, BLANCHARD, MARCEAUDON, gestionnaires à la division des personnels enseignants, Mme SOLEILHAVOUD, chef de la division des moyens et de l'organisation scolaire, Mmes VALAGEAS, et DUPERTUY, chefs de bureau à la division des moyens et de l'organisation scolaire

Inspections académiques : M. GAINAND, secrétaire général de la direction académique de la Haute Vienne, M. BERTELOOT, IA de la Creuse, M. PICARD, secrétaire général de la Creuse, Mme PASQUET, chef de la division des personnels et des moyens, Mme YESSAD-BLOT, inspectrice de l'éducation nationale de la circonscription de Guéret 2, Mme GILLET, inspectrice de l'éducation nationale à Aubusson (*également reçue en audition*)

Direction interdiocésaine de l'enseignement catholique : Mme COURTOUX-ESCOLLE, directrice interdiocésaine du Limousin, M. CHARRIERE, président du comité interdiocésain de l'enseignement catholique, Mme MARGEZ, professeur en stage pour devenir chef d'établissement, Mme TROUTAUD, assistante de direction

Établissements : Mme BARRY, directrice de l'école élémentaire Cerclier à Guéret, M. JOUANNO, directeur de l'école de Gentieux sur le plateau de Millevache. *Reçus en audition* : Mme CRITON, professeur des écoles à Gorre, M. DELARBRE, proviseur de la cité scolaire d'Aubusson (*également rencontré lors de l'enquête*)

d) Académie de Nantes

Rectorat : M. CHAIX, recteur, M. MAROIS, recteur (*reçu en audition*) M. GERIN, secrétaire général, Mme COSTER, secrétaire générale adjointe, directrice des ressources humaines, Mme INISAN, DRH adjointe, M. CONSTANS, secrétaire général adjoint, directeur de l'analyse de gestion et des études, M. LEROUX, délégué académique à l'action éducative et à la pédagogie, Mme PEILLIER, chef de la division du personnel enseignant, M. ARMANINI, adjoint au chef de la division

du personnel enseignant, Mme THOMAS, chef de la division de l'enseignement privé, M. LORET, adjoint au chef de la division de l'enseignement privé, M. LEVRARD, chef de la division des établissements scolaires publics et privés, M. KERMAREC, directeur des systèmes d'information, M. BUDET, département des applications pour l'administration et l'enseignement, M. BELET, chargé des aspects techniques, M. PINCON, coordonnateur de paye, suivi masse salariale, Mmes LORiot, LEMOINE, et M. DERIEN, contrôleurs de gestion, M. HARMAND, délégué académique à la formation continue des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, M. TERRIEN, doyen des IEN 1^{er} degré, M. REHEL, doyen des IA-IPR, M. BRUNEL, doyen des IEN-EG et IO

Inspections académiques : M. PALU-LABOUREUX, chef du service interdépartemental de gestion des enseignants des écoles publiques du Maine et Loire, Mme BAILLIEZ, chef du service académique de gestion des personnels privés du 1^{er} degré de Vendée, Mme TREVAUX, secrétaire générale des services départementaux de Loire Atlantique, M. CAVE, secrétaire général des services départementaux du Maine et Loire, M. MAUGER, secrétaire général des services départementaux de la Mayenne, M. MATHIEU, secrétaire général des services départementaux de la Sarthe, Mme MEDARD, secrétaire générale des services départementaux de la Vendée

Établissements (reçus en audition) : Mme BEAUFFRETON, directrice d'école primaire Saint Exupéry à Avrillé, Mme RAGUIDEAU, proviseur du lycée Clémenceau à Nantes, M. ROUSSET, directeur d'un lycée Saint Joseph de Loquidy à Nantes, M. PINSON, professeur certifié au lycée externat des enfants nantais

e) Académie de Reims

Rectorat : M. CABOURDIN, recteur, Mme VIEILLARD, secrétaire générale, Mme GEHIN, secrétaire générale adjointe chargée des structures et des moyens, Mme VIOT LEGOUDA, chef de la division des établissements, Mme DEPOYANT-DUVAUT, secrétaire générale adjointe chargée des ressources humaines, Mme DEFARD, chef de la division de la formation des personnels, M. SCATTON, IA-IPR de mathématiques, responsable académique de la formation, M. CALLUT, chef de la division des personnels enseignants

Inspection académique : Mme GAUTHIER, directrice académique des services de l'éducation nationale de la Haute Marne, M. DENOYELLE, adjoint

Etablissement : M. COLSON, proviseur du lycée général et technologique Roosevelt à Reims

f) Académie de Versailles

Rectorat : M. BOISSINOT, recteur, M. DUWOYE recteur (*reçu en audition*), Mme LUIGI, secrétaire générale adjointe, Mme BE, secrétaire générale adjointe, chargée d'organisations, performances, et parcours des élèves, Mme JEGOUZO, chef de la division de l'organisation scolaire, Mme SAUVAGE, adjoint à la division de l'organisation scolaire, Mme MEUDEC, responsable du budget, M. DICKELET, chargé de mission pour le 1^{er} degré, M. AYMARD, secrétaire général adjoint, directeur des ressources humaines, Mme GUILLEMOTO, chef de la division des personnels enseignants, Mme VILAIN, chef de la division des établissements d'enseignement privés, Mme JOUSSAUME, adjointe du chef de la division des établissements d'enseignement privé, Mme TISSOT, gestionnaire, Mme LESIRE, coordonnatrice académique paye, M. PINCON, délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue, Mme COLIN-THOMAS, déléguée académique à l'enseignement technique, Mme CHAVANE, doyenne des IA-IPR de l'académie de Versailles, M. WAUQUIER, doyen des inspecteurs de l'éducation nationale du 2nd degré (*reçu en audition*) ;

Inspections académiques : M. WASSENBERG, IA de l'Essonne, Mme MENARD, chef de la division des personnels enseignants de la DASEN de l'Essonne, M. COIGNARD, IA des Yvelines, M. BONNET, secrétaire général, M. PUZIN, IEN de Guyancourt, Mme ROUSSELET, IEN de Poissy ;

Etablissement : Mmes FARGAR, PORCHERY, OTAVI, et M. AINESI professeurs des écoles à l'école élémentaire de Lully-Vauban, M. TOUSSAINT de QUIEVRECOURT, proviseur du lycée Hoche, MM ROVOST, BEAUGENDRE et Mmes FACHE, BEAUTHIER, PREVOST, professeurs au lycée Hoche, M. RICHARD, principal du collège Rameau à Versailles, Mme PERBIOCHE, son adjointe, MM et Mmes CORTES, THOUARD, WALQUER, SALAUN, BOUVATIER, PEQUINIOT, BEAUVALLET, DONNATEAU, AURIC, BEAUVET, COLATRELA, GAUTIER, CAMUS, MOMET, professeurs des 1^{er} et 2nd degrés des écoles Notre-Dame de Mantes la jolie et Saint Louis de Bonnières, Mmes BOUTIN, BERTREUX, GIRAUD, MADEC, BERTHET, de CROUTTE, FANTOU, professeurs à l'institution Jeanne d'Arc d'Etampes. *Reçus en audition* : Mme QUATREPOINT, directrice de l'école Saint Jean Hulst à Versailles, M. OUVRARD, principal du collège Youri Gagarine à Trappes, M. VANDROUX, directeur du lycée Notre Dame du Grand Champs à Versailles, M. METZ, professeur certifié au

collège Wallon à Bezons, M. SZELE, professeur agrégé au collège Paul Bert à Savigny sur Orge, Mme HOUSSET, professeur de lycée professionnel au lycée Arthur Rimbaud à Garges-les-Gonesses, Mme RAULT, professeur agrégé au lycée Hoche à Versailles ;

Direction diocésaine : M. ROUCHER, directeur diocésain, Mme SAPY, responsable de l'emploi du 2nd degré.

4 - Syndicats et associations

a) Syndicats d'enseignants

Fédération syndicale unitaire (FSU) : Mme GROISON, secrétaire générale, Mme FERET, secrétaire nationale du SNES, M. ORUSS, bureau national du SNUIPP, Mme ODENT, M. VIALLE, Mmes POITEVIN et CARLOTTI, section administrative de Versailles. *Reçus en audition* : MM. SIHR, secrétaire général du SNES-FSU, et ROBIN, co-secrétaire général,

UNSA Education : MM CHEVALIER, secrétaire général, BARBIER, secrétaire national, secteur administratif, PEHAU, secrétaire national, secteur formation, et Mme KREPPER, secrétaire national, secteur éducation,

SGEN-CFDT : MM CADART, secrétaire général, et DEVOULON, secrétaire national, M. ANTOINE et Mme GRIEHOSTATER, co-secrétaires généraux de la section de Versailles. *Reçus en audition* : M. SEVE, secrétaire général, et Mme ZORMAN, secrétaire nationale,

b) Syndicats de chefs d'établissement

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale : *Reçus en audition* : M. TOURNIER, secrétaire général, et Mme BOURHIS, secrétaire nationale

Syndicat national des lycées et collèges : *Reçus en audition* : Mme HOUEL, vice-présidente, M. SEITZ, vice-président, et M. KAYAL, secrétaire national

UNSA : M. LEDRU, secrétaire académique de la section de Versailles

Représentants des agrégés et des professeurs de CPGE (Reçus en audition) : Mme SCHMITT-LOCHMANN, présidente de la société des agrégés, MM HEUDRON, président de l'union des professeurs de spéciales, CARDINI, secrétaire général de la société des agrégés,

JEAUFFROY, union des professeurs de spéciales, SCHILTZ, association des professeurs de premières et de lettres supérieures,

c) Associations de parents d'élèves (reçus en audition)

Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public :
Mme MARTY, présidente, M. DUGUENNE, trésorier général adjoint

Fédération des conseils de parents d'élèves : M. HAZAN, Président, Mme BLANCHARD, chargée de mission

Association des parents d'élèves de l'enseignement libre :
M. BAUCHER, vice-président, M. ABRAHAM, délégué national

d) Représentants des élèves (reçus en audition) :

Fédération indépendante et démocratique lycéenne :
MM ARADJI, président, et RAGUET, membre du bureau national

Union nationale lycéenne : M. DEMENTHON, président

5 - Personnalités qualifiées

M. POCHARD, Conseiller d'État, M. HUGONNIER, directeur adjoint de l'éducation à l'OCDE, Mme VAYSSETTES, chef de la division des indicateurs et de l'analyse de la direction de l'éducation de l'OCDE, M. SANTIAGO, analyste principal à la division des politiques d'éducation et de formation de l'OCDE ;

Reçus en audition : Mmes MONS et DURU-BELLAT, MM. TOULEMONDE, DUBET, PROST, SAVOIE, LEGER, experts, M. RACINE, membre du HCEE, M. CHARBONNIER, analyste à la direction de l'éducation à l'OCDE, Mme HERBAULT, direction de l'éducation à l'OCDE.

6 - Représentants des collectivités territoriales

Régions : M. BONNEAU, président de la région centre, vice-président de l'association des régions de France (ARF), président de la commission éducation ; M. BRISSET, conseiller technique pour l'éducation à l'ARF ;

Départements : M. BEAUDOIN, directeur général de l'association des départements de France (ADF) ;

Communes : MM. ROIRON, maire de Langeais, et JARDEL, maire d'Orbais l'Abbaye, co-présidents de la commission éducation de

l'association des maires de France (AMF) ; M. FERRIBY, conseiller technique éducation et culture à l'AMF.

7 - Pays étrangers

Canada (province de l'Ontario) : Mme HUNTER-PERREAU, directrice de l'éducation, Mme BLAIS, directrice des ressources humaines (conseil scolaire Viamonde), Mme LANG, chargée de communication (Ontario collège of teachers), Mmes GALLAGHER, directrice (ministère de l'éducation, division du rendement des élèves), Mme GRIFFORE, directrice et ancienne directrice générale du conseil scolaire des écoles catholiques du sud-ouest, Mme REID, cadre d'éducation (ministère de l'éducation, division de l'enseignement et du développement du leadership), Mme COSSAR, et M. STRACHAN, cadres d'éducation ministère de l'éducation, direction des politiques et des normes en matière d'éducation), M SEKALY, directeur (ministère de l'éducation, division des opérations et des finances de l'éducation élémentaire et secondaire), M. LIZOTTE, coordonnateur principal, liaisons nationales et internationales (ministère de l'éducation), Mme TOWNER-SARRAULT, directrice des ressources humaines (conseil scolaire de district catholique centre-sud), M. FULLAN, conseiller spécial éducation du Premier ministre et professeur émérite à l'institut des études en éducation de l'Ontario de l'université de Toronto ;

Pays Bas : Mme TEN DAM, Conseil de l'Education des Pays-Bas, M. BERNARD, président du conseil d'administration du groupe d'établissements Ons Middelbaar Onderwijs, Mme HEIJNEN, conseillère enseignement supérieur et recherche au Réseau franco-néerlandais, Mmes BOSCH, DE REUS et NIJBIJVANK, professeurs de français au Sint Bonifacius College d'Utrecht, Mme SCHUURMAN, proviseure adjointe au Christelijke Gymnasium à Utrecht, Mme VAN CAUWENBERGH, inspection générale, Mme de JONGE, direction de l'enseignement primaire et secondaire de la municipalité de La Haye, Mme GRIMBRE, direction des affaires internationales de la municipalité d'Amsterdam, Mme MALLEZ, conseillère de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Pays-Bas ;

Allemagne (Land de Berlin) : Mme HENNERSDORF et MM STOTZER, LINNE et BLUME, inspecteurs pédagogiques au ministère de l'éducation, de la jeunesse et du sport, [...] M. SCHOLKMANN, principal du collège Georg von Giesche à Berlin, Mme FRANK, directrice de l'école primaire Carl Kraemer à Berlin, et M. FRANK, proviseur au lycée français de Berlin.

Annexe n ° 4

Liste des sigles utilisés dans le rapport

AGAPE	application de gestion des personnels des écoles maternelles et élémentaires, publiques et privées
ARIA	aide au remplacement en inspection académique
ASA	avantage spécial d'ancienneté
BDR	brigade de remplacement (se dit aussi des enseignants titulaires affectés au sein d'une telle brigade)
BEP	brevet d'études professionnelles
BTS	brevet de technicien supérieur
CAPEPS	certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive
CAPES	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAPET	certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
CAPLP	certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel
CE1	cours élémentaire 1ère année
CE2	cours élémentaire 2ème année
CES	contribution exceptionnelle de solidarité
CLIS	classe de l'enseignement spécialisé
CM2	cours moyen 2ème année
CMC	conseiller mobilité carrière
CNED	centre national d'enseignement à distance
CPGE	classe préparatoire aux grandes écoles
CRDS	contribution au remboursement de la dette sociale
CREST	centre de recherche en économie et statistique
CRPE	concours de recrutement de professeurs des écoles
CSG	contribution sociale généralisée

CV	curriculum vitae
DAF	direction des affaires financières
DASEN	directeur académique des services de l'éducation nationale
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGEMC	droit et grands enjeux du monde contemporain
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGRH	direction générale des ressources humaines
E/C	mesure le taux d'encadrement des élèves
ECLAIR	écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
EPLE	établissement public local d'enseignement
EPP	emploi, poste, personnel
EPS	éducation physique et sportive
EREA	établissement régional d'enseignement adapté
ESPE	école supérieure du professorat et de l'éducation
ETP	équivalent temps plein
ETPT	équivalent temps plein travaillé
GRAF	grade à accès fonctionnel
GRH	gestion des ressources humaines
HCE	haut conseil de l'éducation
H/E	mesure le ratio nombre d'heures par élève
HP	heure poste
HSA	heure supplémentaire annuelle
HSE	heures supplémentaire effective
IA IPR	inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional
IEN	inspecteur de l'éducation nationale
IEN-EG	inspecteur de l'éducation nationale de l'enseignement général
IEN-ET	inspecteur de l'éducation nationale de l'enseignement technique
IGAENR	inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

IGEN	inspecteur général de l'éducation nationale
IM	indice majoré
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
ISOE	indemnité spéciale d'orientation et d'éducation
ISS ZEP	indemnité de sujétion spéciale – zone d'éducation prioritaire
IUFM	institut de formation des maîtres
LEGT	lycée d'enseignement général et technologique
LGT	lycée général et technologique
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
LP	lycée professionnel
MCS	mesure de carte scolaire
MPSI	mathématiques, physique et sciences de l'ingénieur (classe préparatoire)
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
OGEC	organe de gestion de l'enseignement catholique
ORS	obligations réglementaires de service
PACD	poste adapté de courte durée
PALD	poste adapté de longue durée
P/E	ratio du nombre de postes pour cent élèves
PEGC	professeur d'enseignement général
PEPS	professeur d'éducation physique et sportive
PIB	produit intérieur brut
PIRLS	<i>progress in international reading literacy study</i>
PISA	programme international pour le suivi des acquis des élèves
PLP	professeur de lycée professionnel
PUF	presses universitaires de France
RAR	réseau ambition réussite
RASED	réseau d'aides spécialisés aux élèves en difficulté
REATE	réforme de l'administration territoriale de l'État
RERS	repères et références statistiques
RGPP	révision générale des politiques publiques

RMI	revenu minimum d'insertion
RRS	réseau réussite scolaire
SARH	service d'appui aux ressources humaines
SEGPA	section d'enseignement général et professionnel adapté
STI	sciences et technologies industrielles
STI2D	sciences et technologies de l'industrie et du développement durable
STS	Section de technicien supérieur
SVT	sciences et vie de la terre
TPE	travaux personnels encadrés
TZR	titulaire de zone de remplacement
ULIS	unité localisée pour l'inclusion scolaire
UNSS	union nationale du sport scolaire
ZAP	zone d'animation pédagogique
ZEP	zone d'éducation prioritaire
ZIL	zone d'intervention locale (se dit aussi des enseignants titulaires affectés sur une telle zone)
ZPV	zone prévention violence
ZR	zone de remplacement
ZUS	zone urbaine sensible

Sigles étrangers

CAP	communauté d'apprentissage professionnel
QA	qualifications additionnelles
QBA	qualifications de base additionnelles
OEEO	ordre des enseignants
OQRE	office de la qualité et de la responsabilité en éducation
PICO	partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario
PINPE	programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant
SISOn	système d'information scolaire de l'Ontario

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES

SOMMAIRE

Ministre de l'éducation nationale	205
Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	209
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	210

Destinataire n'ayant pas répondu
Ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

À titre liminaire, je tiens à remercier la Cour pour l'ambition de son travail et pour le panorama qu'elle dresse de la gestion des ressources humaines jusqu'en 2012. Au-delà du diagnostic, ce rapport présente également un ensemble des pistes de réformes qui ont été souvent tracées depuis une dizaine d'années, sans être mises en œuvre par les gouvernements qui se sont succédé.

La gestion des ressources humaines est naturellement une question centrale pour le ministère de l'éducation nationale, à plusieurs titres : la masse salariale, qui représente 97 % de son budget, concerne près d'un million d'agents, soit la moitié de la fonction publique d'Etat. Les enjeux financiers associés sont considérables, puisqu'ils s'élèvent à 43 Md€ (hors contributions aux charges de pensions). Enfin, et surtout, la bonne gestion des personnels enseignants est une condition indispensable à la réalisation d'une politique éducative ambitieuse. Toute l'action du ministère doit être fondée sur la meilleure utilisation possible de la ressource humaine, au service de la qualité pédagogique.

Cette recherche d'une mobilisation optimale des ressources humaines obéit à un système de contraintes qui peuvent être contradictoires et en font un exercice particulièrement délicat. Il s'agit en effet de pourvoir en enseignants formés l'ensemble des postes implantés dans les écoles et les établissements scolaires, de respecter les priorités légales qui, en application du statut général des fonctionnaires, conditionnent l'ordre d'examen des demandes de mutation des personnels, et de rechercher la plus grande adéquation possible entre les postes à pourvoir et les compétences. Malgré cette complexité qui nécessite de gérer de façon efficiente plus de 800 000 enseignants pour former plus de 12 millions d'élèves, je souhaite que la gestion des ressources humaines soit plus qualitative et plus individualisée compte tenu du haut niveau de recrutement des personnels enseignants.

Je partage d'ailleurs pleinement une des hypothèses centrales de ce rapport, qui souligne le rôle fondamental des enseignants en faveur de la réussite éducative. C'est dans cet esprit que j'ai souhaité faire de la gestion des personnels une priorité de tout premier plan pour mon action ministérielle, et ceci par des évolutions à la fois qualitatives et quantitatives.

Au premier rang des améliorations qualitatives se trouve la mise en place d'une véritable formation initiale des enseignants dans les futures écoles supérieures du professorat et de l'éducation, créées par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Cette formation initiale est un préalable indispensable à l'amélioration de l'exercice par les enseignants de leurs missions et de leurs pratiques pédagogiques au service des élèves. La création des ESPE a une

dimension quantitative, puisque ce sont 26 000 postes de stagiaires et 1 000 postes de formateurs, soit plus de 800 millions d'euros que l'Etat s'apprête à consacrer à ce chantier.

Sur le sujet des moyens, je ne partage pas le constat de la Cour, selon lequel « le ministère ne souffre pas d'un manque de moyens budgétaires ou d'un nombre trop faible d'enseignants mais d'une utilisation défailiante des moyens existants ». En effet, l'amélioration de la gestion des ressources humaines est indispensable ; elle n'est pas pour autant suffisante à elle seule pour améliorer d'un point de vue pédagogique notre système éducatif, et des créations de postes sont aujourd'hui nécessaires pour accomplir des missions que nous souhaitons réaffirmer. Par exemple, l'amélioration du remplacement ou la scolarisation des enfants de moins de trois ans nécessitent des moyens humains supplémentaires, qui ne peuvent être obtenus par un simple redéploiement. À titre d'illustration, la scolarisation des enfants de moins de trois ans a été divisée par trois du fait des suppressions de postes opérées entre 2007 et 2012.

Je tiens à ce sujet à souligner que l'assertion selon laquelle « les moyens alloués au système éducatif ont été en hausse constante [sur la période 2008-2012] » doit être relativisée : de 2007 à 2012, près de 80 000 postes dans l'éducation nationale ont été supprimés. C'est principalement la hausse de la contribution du ministère de l'éducation nationale au compte d'affectation spéciale « pensions » qui explique l'évolution positive du budget du MEN. Le taux de cotisations est en effet passé de 50,2 % du traitement brut en janvier 2006 à 74,6 % au 1^{er} janvier 2013. En aucun cas cette évolution du taux de contribution ne peut être assimilée à une amélioration de la rémunération des personnels de l'éducation nationale, pas plus qu'à un coût accru du fonctionnement du système éducatif.

Si l'on en revient aux évolutions nécessaires pour mettre en place une gestion plus qualitative des personnels enseignants, je tiens à souligner que je souscris pleinement aux axes qui sous-tendent les recommandations de la Cour.

Concernant le premier axe, qui consiste à redéfinir le métier enseignant, j'ai proposé aux personnels du ministère et à leurs organisations représentatives un agenda social qui prévoit un réexamen du métier, des missions, et des carrières des enseignants. Ce chantier avait été trop longtemps repoussé. Les thèmes inscrits à cet agenda porteront notamment sur les obligations réglementaires de service et les conditions d'exercice du métier d'enseignant. Les préconisations énoncées par la Cour dans son projet de rapport, afin notamment de mettre en cohérence les textes relatifs aux missions des enseignants, pourront utilement venir alimenter la réflexion et le dialogue social que nous allons mener à l'automne. Naturellement, l'ensemble de ces réflexions doit s'inscrire dans le cadre contraint de la trajectoire de redressement de nos finances publiques.

Le second objectif, qui vise à développer et à valoriser la formidable ressource humaine que représente le corps enseignant, m'apparaît fondamental. Les fonctions spécifiques doivent être mieux valorisées, a fortiori lorsqu'elles nécessitent un engagement particulier de la part des agents, en termes de formation continue par exemple. À cet égard, les 18 heures consacrées aux animations pédagogiques dans les obligations réglementaires de services des professeurs des écoles ont été davantage axées vers des actions de formation continue, notamment dans le cadre de formations à distance sur des supports numériques. La mise en place de mesures incitatives en matière de rémunération et de carrière ou encore l'adaptation de la formation continue des enseignants sont également souhaitables ; les postes à profil existent déjà, mais peuvent être utilement développés, par exemple pour améliorer la prise en charge des élèves en situation de handicap. Ils permettent de différencier les parcours et de mieux valoriser les compétences et l'engagement des agents. Nous devons favoriser également la stabilité des équipes éducatives, qui est un facteur essentiel de la qualité de notre système éducatif notamment en éducation prioritaire.

Le développement de la coordination pédagogique recommandé par le rapport est également une condition essentielle du bon fonctionnement de notre système éducatif, et j'ai veillé à la renforcer toutes les fois où le sujet s'est présenté. À l'occasion de la réforme des rythmes scolaires, le cadre général du service des professeurs des écoles défini par le décret du 30 juillet 2008 a ainsi été modifié pour prévoir des travaux en équipes pédagogiques et des actions destinées à améliorer la continuité pédagogique école-collège. De même, la mise en œuvre du parcours d'orientation et d'insertion professionnelle et du parcours d'éducation artistique et culturelle ainsi que de l'enseignement de morale laïque nécessiteront une forte coordination pédagogique du fait de leur caractère interdisciplinaire.

Tous ces chantiers doivent être menés avec une double préoccupation : mettre la gestion des ressources humaines aux services d'objectifs pédagogiques ambitieux, et instaurer un dialogue social et une véritable concertation avec les personnels éducatifs et plus globalement l'ensemble des composantes de la communauté éducative (parents d'élèves, chefs d'établissements et directeurs d'école ...). Ces axes de travail comportent des enjeux complexes, et ce dialogue est une condition essentielle à leur réussite, comme le montrent, a contrario, les échecs des précédentes réformes qui ont pu être tentées. Ainsi la réforme des décharges, dite « de Robien », en 2007 ou encore l'absence de suite donnée au rapport Pochard en 2008 montrent le caractère essentiel de la conduite du changement dans les réformes. Ce point n'a pas été suffisamment détaillé dans le rapport de la Cour, mais j'y prêterai pour ma part une grande attention pour favoriser l'adhésion de la communauté éducative et notamment des enseignants aux axes de réforme.

Les réformes engagées ou à venir pourront se nourrir utilement des préconisations de la Cour, ainsi que de celles d'autres travaux en cours. L'évaluation de la politique publique de l'éducation prioritaire, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), permet par exemple de faire dialoguer l'ensemble des parties prenantes, et traite de nombreux sujets de gestion des ressources humaines (postes à profil, stabilité des équipes pédagogiques, politique indemnitaire, coordination pédagogique) en les croisant avec les objectifs pédagogiques du ministère. Chaque axe de travail devra faire l'objet d'une analyse d'impact et reposer sur un dialogue social approfondi. Ces deux conditions sont indispensables pour que la réforme de notre système éducatif prenne forme, au profit d'une ambition pédagogique renouvelée et affirmée dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE**

Ce projet d'insertion ne suscite pas d'observations particulières de ma part.

La Cour s'est, en effet, attachée à analyser les modalités de gestion des enseignants de l'enseignement scolaire.

En outre, comme le rapport le précise, elle ne développe pas le sujet de la formation initiale des enseignants qu'elle a traité dans son rapport public annuel de 2012 et parce que les nouvelles écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ne seront opérationnelles qu'à la rentrée 2013.

Le projet de loi sur la refondation de l'Ecole, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 18 mars 2013, instaure les ESPE, qui seront pleinement intégrées à l'université.

La mise en place d'une nouvelle formation initiale permettra aux étudiants se destinant aux carrières du professorat ou de l'éducation d'acquérir toutes les compétences nécessaires et de bénéficier d'une entrée progressive dans le métier.

Elles formeront également les étudiants se destinant aux métiers de l'éducation et de la formation hors ceux de l'éducation nationale (éducateurs, formateurs pour adultes etc.), mais aussi les étudiants de licence bénéficiant d'un emploi d'avenir professeur.

Enfin, ces écoles auront un rôle à jouer en formation continue : elles seront chargées de construire, en partenariat avec les rectorats, des parcours de formation continue à destination des enseignants, des formateurs et des personnels d'inspections et d'encadrement.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES,
CHARGÉ DU BUDGET**

La Cour conclut que «le ministère ne souffre pas tant d'un manque de moyens budgétaires ou d'un nombre trop faible d'enseignants mais d'une utilisation défailante des moyens existants». La refondation de l'école est l'une des priorités du quinquennat, comme l'illustre la volonté du Gouvernement de créer 55 000 emplois d'ici 2017 en faveur de l'enseignement scolaire. Il s'agit, en priorité, de rétablir une formation initiale de qualité, condition sans laquelle aucune politique ambitieuse au service de la réussite de tous les élèves n'est possible.

Toutefois, cet effort important doit impérativement s'accompagner d'une mobilisation optimale des ressources humaines consacrées à l'éducation nationale. Par conséquent, je ne peux donc que souscrire au constat de la Cour selon lequel il convient d'utiliser au mieux les moyens existants pour améliorer la performance d'ensemble du système éducatif. À ce titre, la Cour présente des axes de réformes auxquelles je souscris dans leur principe.

Je partage le constat de la Cour sur la nécessité de redéfinir le métier d'enseignant afin de l'adapter aux évolutions de leurs missions et aux besoins des élèves. La mise en cohérence des textes relatifs aux missions des enseignants ainsi que l'adaptation des obligations réglementaires de service représentent autant de préconisations qui pourraient alimenter les discussions que s'apprêtent à engager le ministère de l'éducation nationale avec les organisations syndicales représentatives.

La question des décharges doit également faire l'objet d'une réflexion d'ensemble. Avant toute création d'un nouveau type de décharge, il conviendrait de supprimer les décharges obsolètes ou irrégulières et de s'assurer qu'une seule et même activité ne fasse pas l'objet d'une décharge et d'une rémunération dédiée.

La Cour préconise de renforcer l'efficience du modèle de gestion des moyens d'enseignement, en développant un pilotage de proximité, qui permettrait la répartition des moyens en fonction des besoins individuels des élèves et des profils des enseignants. Cette orientation, retenue par certains pays de l'OCDE, doit effectivement être explorée. Comme le souligne la Cour, ce type d'organisation suppose une gestion plus individualisée des enseignants, ainsi qu'une simplification et une individualisation plus marquée de leur régime indemnitaire.

Plus largement, de telles évolutions ne pourront que s'inscrire dans le cadre de la trajectoire de redressement des finances publiques et s'effectuer à masse salariale stabilisée. Par ailleurs, elles devront

s'accompagner d'un dialogue approfondi avec les organisations syndicales et faire l'objet d'une évaluation précise que ce soit sur le plan financier, humain et organisationnel.

Au-delà, ainsi que le relève la Cour, des évolutions structurelles du système éducatif sont nécessaires, notamment au niveau du lycée, où la dépense par élève est supérieure de 38 % à la moyenne de l'OCDE. Le rééquilibrage de l'effort public vers l'enseignement primaire doit aller de pair avec la mobilisation des leviers d'efficience de la dépense dans le second degré, notamment en rationalisant l'offre de formation.

Enfin, concernant l'architecture budgétaire de la mission interministérielle « Enseignement scolaire », l'existence de programmes séparés pour l'enseignement public du premier degré et l'enseignement public du second degré ne me semble pas faire obstacle à un renforcement des liens entre écoles élémentaires et collèges. Le découpage existant est en cohérence avec les exigences de gestion et correspond à une logique de métier. La mise en place d'un programme dédié à l'école du socle reviendrait à créer de nouvelles coupures entre niveaux d'enseignement et à fondre l'essentiel des moyens budgétaires de la mission dans un seul programme.
