

Inspection générale
de l'éducation nationale

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Évaluation de la politique de formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2009)

Rapport à monsieur le ministre
de l'Éducation nationale,
Porte parole du gouvernement

Rapport à madame la ministre
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Évaluation de la politique de formation continue des
enseignants des premier et second degrés
(sur la période 1998-2009)

OCTOBRE 2010

Alain HENRIET
Max BRISSON
Jean GERMAIN
Gérard MAMOU
Marie MÉGARD
Frédéric THOLLON

*Inspecteurs généraux
de l'éducation nationale*

Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT
Philippe FORSTMANN
Béatrice GILLE
François LOUIS
Yvon ROBERT

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Sommaire

Introduction	1
1. La finalité de l'évaluation de la politique publique de formation continue des enseignants	3
2. Le périmètre de l'évaluation	5
3. Les voies et moyens utilisés pour conduire l'évaluation.....	6
3.1. Les sources documentaires.....	6
3.2. Les auditions.....	8
3.3. L'enquête systématique auprès des académies	8
3.4. L'introduction d'une instance d'évaluation	9
1. PARTIE 1. La focalisation progressive sur l'objectif d'accompagnement des réformes remet en cause la pertinence de la politique de formation continue des enseignants définie au tournant des années 2000.....	11
1.1. La genèse de la formation continue des enseignants	12
1.1.1. Un cadre général de la formation continue des agents de l'Etat qui suit les évolutions adoptées dans le secteur privé	12
1.1.2. Une approche différenciée au sein du ministère de l'Éducation nationale, entre les premier et second degrés	14
1.2. L'émergence d'une politique de formation continue des enseignants au tournant des années 2000	17
1.2.1. Des objectifs assignés à la formation continue des enseignants précis et en phase avec les positions interministérielles et communautaires.	18
1.2.2. Un pilotage national confié à la direction des enseignements scolaires.....	19
1.2.3. La mise en œuvre de la formation continue est de la responsabilité des académies avec une marge d'autonomie	20
1.3. La priorité donnée à l'accompagnement des réformes n'est pas en phase avec les attentes des enseignants en matière de formation continue.....	21
1.3.1. L'abandon, plus ou moins explicite, de deux des trois finalités visées initialement.....	21
1.3.2. La conséquence : une politique publique en déphasage avec la demande sociale, ce qui soulève la question de sa pertinence	24
2. PARTIE 2. L'efficacité de la politique de formation continue des enseignants sur la période a souffert d'un déficit organisationnel.....	31
2.1. Les bénéfices de la déconcentration sont liés à la qualité du pilotage.....	32
2.1.1. La tendance au glissement vers le local.....	32
2.1.2. Une logique qui correspond à l'évolution des pratiques dans les pays européens.....	35
2.1.3. Une déconcentration qui nécessite un pilotage idoine pour être efficace.....	36

2.2. Un transfert de la formation continue vers les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) qui n'a pas répondu aux attentes.....	38
2.2.1. <i>Les IUFM ont globalement difficilement assumé la succession des MAFPEN.....</i>	38
2.2.2. <i>Les recteurs ont rapidement « repris la main », conservant aux inspecteurs territoriaux leur rôle central.....</i>	39
2.3. La logique de développement des compétences professionnelles, qui devrait être au cœur de la politique de formation, est insuffisamment prise en compte.....	41
2.3.1. <i>La nécessité d'un éclaircissement des objectifs de la formation continue des enseignants au niveau institutionnel</i>	41
2.3.2. <i>La montée en puissance du paradigme de la « compétence » dans le monde de la formation.....</i>	42
2.3.3. <i>Une polysémie du terme « compétence » qui soulève certaines difficultés</i>	44
2.3.4. <i>L'intérêt d'utiliser les référentiels de compétences professionnelles pour guider l'action en matière de formation continue des enseignants</i>	45
2.4. Une qualité en question	46
2.4.1. <i>Les résultats des évaluations des stages par les enseignants, réalisées la plupart du temps « à chaud », sont en règle générale peu exploités</i>	46
2.4.2. <i>Le processus d'élaboration des plans académiques de formation souffre de rigidités</i>	48
2.4.3. <i>Des contenus de formation mal connus et insuffisamment mutualisés.....</i>	50
2.4.4. <i>Le besoin d'élargir le vivier des formateurs</i>	52
3. PARTIE 3. Une efficience de la politique de formation continue des enseignants difficile à mesurer mais qui semble compenser la baisse des moyens par le transfert vers les tiers	53
3.1. Un outil de suivi et de pilotage insuffisamment performant.....	55
3.1.1. <i>L'enquête annuelle de la DGESCO ne peut pas, en l'état, servir d'outil d'évaluation, ni même de pilotage</i>	55
3.1.2. <i>Le paradoxe de la formation continue : un coût apparent de quelques dizaines de millions d'euros, traité comme variable d'ajustement budgétaire, et un coût réel estimé à plusieurs centaines de millions d'euros</i>	57
3.2. Des résultats mal cernés	68
3.2.1. <i>La nécessité de rapprocher les données quantitatives fournis par les enquêtes et le point de vue des enseignants</i>	69
3.2.2. <i>La diversité des impacts d'une action de formation va de pair avec la variété des situations dans lesquelles elle s'opère</i>	74
3.3. Une tendance à la recherche de solutions alternatives moins onéreuses	76
3.3.1. <i>L'impartition volontariste par le biais du e-learning.....</i>	77
3.3.2. <i>L'impartition opportuniste</i>	79
3.3.3. <i>L'impartition vers des partenaires identifiés</i>	80
Conclusion	85

1. Les principaux constats.....	86
1.1. L'inadéquation croissante entre les attentes des enseignants et celles des décideurs	86
1.1.1. <i>Des attentes réelles en matière de formation continue.....</i>	86
1.1.2. <i>Une priorité ministérielle donnée à l'accompagnement des réformes, justifiée par la volonté de transformer le système éducatif.....</i>	86
1.1.3. <i>La déception des enseignants vis-à-vis d'une politique qui n'a pas tenu ses promesses.....</i>	87
1.1.4. <i>Un environnement qu'il faut prendre en compte.....</i>	88
1.2. Un pilotage perfectible tant au niveau national qu'au niveau académique	88
1.2.1. <i>Un dispositif de collecte d'informations qui présente plusieurs failles.....</i>	88
1.2.2. <i>Un cadrage trop flou de la part des pilotes.....</i>	89
1.2.3. <i>Un manque de suivi personnalisé de la formation</i>	89
1.3. Une organisation de la formation qui n'est pas totalement efficiente.....	90
1.3.1. <i>Les rigidités de fonctionnement du dispositif.....</i>	90
1.3.2. <i>Un recours aux ressources pédagogiques en ligne qui mériterait d'être mieux encadré.....</i>	90
1.3.3. <i>Un potentiel de relations partenariales à mieux exploiter.....</i>	91
2. Quelques pistes de réflexion pour le renouvellement de la politique de formation continue des maîtres.....	91
2.1. Accroître la responsabilité des établissements et des bassins parallèlement au développement des formations sur site	92
2.2. Favoriser un maillage générationnel entre les jeunes enseignants et leurs collègues confirmés	93
2.3. Intégrer la dimension « formation continue » dans la politique de gestion des ressources humaines.....	93
2.3.1. <i>Introduire le « référentiel métier » des enseignants au cœur de la formation professionnelle continue.....</i>	93
2.3.2. <i>Prendre en compte la formation continue lors de l'évaluation des enseignants.....</i>	94
2.3.3. <i>Mettre en place le droit individuel à la formation (DIF)</i>	94
2.3.4. <i>Organiser des procédures efficaces de recrutement, d'évaluation et de rémunération des formateurs</i>	95
2.4. Mettre en synergie les partenariats	95
2.4.1. <i>Un potentiel d'opérateurs qui peuvent contribuer à la formation continue des enseignants.....</i>	95
2.4.2. <i>L'IUFM, composante à part entière de l'Université passée aux compétences élargies, doit se repositionner sur la formation continue</i>	96
2.5. Redéfinir le pilotage aux niveaux central et académique.....	97
2.6. Faire évoluer l'outil statistique de recueil de l'information	98
3. Un essai d'esquisse pour repenser le dispositif de formation continue des enseignants	98

Annexes.....	101
ANNEXE 1	103
ANNEXE 2	109
ANNEXE 3	115
ANNEXE 4	119
ANNEXE 5	121

Introduction

A l'échelon international, les systèmes éducatifs connaissent des mutations culturelles, sociales, économiques et technologiques très importantes. L'idée est désormais communément admise que la formation initiale ne suffit pas en soi pour répondre aux besoins des enseignants et que le besoin de se former tout au long de la vie professionnelle est une nécessité pour la fonction enseignante comme pour les autres métiers. Ainsi la formation continue des enseignants est-elle appréhendée au niveau européen comme un moyen essentiel pour soutenir les enseignants dans la nécessité de s'adapter aux évolutions du système éducatif et de « relever les défis de la société de la connaissance ». Des observations internationales il ressort que, dans la plupart des pays avancés en termes de réflexion sur la performance des systèmes éducatifs, la formation continue est présentée comme un levier majeur pour faire progresser les résultats des élèves.

Dans ce contexte, l'évaluation de la formation continue des enseignants revêt une importance particulière, pour différentes raisons.

La première d'entre elles est le constat que **les performances du système éducatif ne s'améliorent pas sur la décennie écoulée**. Il ne s'agit pas ici de faire une évaluation des actions engagées sur dix ans pour faire évoluer le système éducatif dans son ensemble. Seuls quelques indicateurs significatifs qui permettent de justifier l'assertion de la mission sont ici présentés.

Un des objectifs centraux de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 était d'amener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Le tableau ci-dessous, élaboré à partir des indications fournies par la DEPP (cf publications annuelles de « L'état de l'École »), montre que le chemin parcouru dans la décennie 90 est dans la ligne de la progression constatée dans la décennie 80, grâce au développement du baccalauréat professionnel et dans une moindre mesure du baccalauréat technologique ; en revanche, on constate que le taux d'accès à une formation de niveau IV n'a progressé que de 1,8 point entre 2000-2001 et 2008-2009 et même seulement de 1,1 point pour les formations relevant du ministère de l'Éducation nationale, ce qui repousse à une date assez lointaine l'atteinte de l'objectif de 80% d'une classe d'âge au niveau IV.

**Évolution des taux d'accès au niveau du baccalauréat (par type de formation)¹
sur les trente dernières années**

	80-81	90-91	00-01	04-05	06-07	08-09
Général	22,1	33,4	34,2	34,6	35,1	36,4
Technologique	11,9	17,6	21,7	20,4	18,8	18,3
Professionnel		5,0	14,0	14,7	15,8	17,0
Ensemble	34,0	56,0	69,9	69,7	69,7	71,7
<i>dont EN</i>	<i>33,0</i>	<i>54,0</i>	<i>63,4</i>	<i>63,5</i>	<i>63,2</i>	<i>64,5</i>

Par ailleurs, le positionnement du système éducatif français par rapport à celui des pays étrangers au travers des enquêtes internationales n'est pas satisfaisant. La comparaison des résultats obtenus par la France dans les trois dernières enquêtes PISA (2000, 2003 et 2006) montre une certaine régression : la France se situait en 2006 sensiblement en-dessous des pays européens en ce qui concerne les compétences des élèves de 15 ans à l'écrit, alors qu'elle était classée parmi les tout premiers en 1991. La part des mauvais et très mauvais lecteurs est passée de 15,2% en 2000 à 17,5% en 2003 puis à 21,7% en 2006. Une évolution similaire est constatée au niveau de la culture mathématique où les élèves français faisaient preuve d'un bon niveau jusqu'en 2003.

Enfin, le rapport de la Cour des comptes de mai 2010² souligne dans sa partie introductive que : « *alors que, selon les objectifs fixés par la loi, l'enseignement scolaire vise à donner à tous les élèves un ‘socle commun de connaissances et de compétences’ à l'issue de la scolarité obligatoire, à leur assurer ‘une qualification reconnue’ et à ‘contribuer à l'égalité des chances’, aucun de ces objectifs n'est atteint aujourd'hui. Une proportion considérable d'élèves - de l'ordre de 20% - ne maîtrise pas les compétences de base en lecture au terme de la scolarité obligatoire. De nombreux jeunes quittent le système scolaire sans diplôme : en 2007, 18% des jeunes âgés de 20 à 24 ans n'avaient ni baccalauréat, ni brevet d'études professionnelles, ni certificat d'aptitude professionnelle. Enfin, de fortes inégalités sociales subsistent dans le système éducatif : 18% des élèves issus d'un milieu social défavorisé obtiennent un baccalauréat général contre 78% pour les élèves de familles favorisées* ».

En un mot, si l'institution a globalement réussi à relever le défi de la « massification » dans les décennies 80 et 90, elle n'est pas parvenue à consolider cette évolution et à relever le défi de la « démocratisation » de l'accès au diplôme dans la décennie 2000, probablement en partie en raison de la difficulté de changement de posture de ses maîtres.

La nécessité de changement de posture, dans la relation enseignant-enseigné mais aussi dans les relations avec les pairs et la hiérarchie, est assez largement acceptée par les maîtres. Chaque enseignant est bien conscient que les transformations économiques, sociales et technologiques majeures de la fin du vingtième siècle doivent être prises en compte dans le système éducatif : informatisation des échanges, développement de la mixité scolaire et

¹ Le taux d'accès au niveau du baccalauréat (niveau IV de formation) est égal à la somme des rapports entre les entrées en classe terminale générale, technologique ou professionnelle (apprentissage et formations agricoles compris) et les effectifs des générations concernées.

² Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, mai 2010.

sociale, progression du consumérisme... Cela justifie peut-être la **succession rapide de réformes** au cours de la période étudiée, qui touchent à la fois l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire, en modifiant profondément l'exercice du métier d'enseignant et la place de l'établissement au cœur du système éducatif : **accentuation de l'individualisation du suivi des élèves, progression de l'autonomie des établissements de formation en particulier des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), développement de la logique de projet collectif, nécessité de pratiquer l'interdisciplinarité...**

Ces réformes passent par des modifications législatives, telle que la **loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005** qui introduit, entre autres, des notions fondamentales telles que **l'accompagnement personnalisé ou le socle commun³**, mais aussi par une multitude de décrets, d'arrêtés, voire de notes de service, qui bouleversent les structures éducatives, l'organisation du temps scolaire et les logiques d'intervention, **mettant les enseignants dans une situation d'incertitude sur leurs missions et leurs modalités d'action.**

Si certaines de ces réformes ont été plus ou moins préparées par un débat public (par exemple par le rapport de la « Commission du débat national sur l'avenir de l'École » présidée par Claude Thélot), d'autres se sont faites « en marchant » (par exemple la réforme du lycée professionnel où les modalités de basculement d'une structure caractérisée par deux cycles successifs de deux ans en un cycle unique de trois ans ont été définies progressivement dans des décrets et arrêtés dont la cohérence globale n'apparaît pas au premier coup d'œil).

Dans la décennie observée caractérisée par ces fortes turbulences, on pourrait penser que la formation continue a pu jouer un rôle clé pour accompagner les personnels enseignants dans cette transformation significative des conditions d'exercice de leur métier. Or le constat est plutôt décevant ; la mission a tenté d'en dégager les raisons.

Les multiples rencontres sur le terrain font ressortir que les contraintes actuelles qui pèsent sur l'équilibre des finances publiques et la profonde modification qui vient d'être engagée sur les modalités de recrutement des maîtres accentuent le malaise, voire le désarroi, d'un nombre grandissant d'enseignants quels que soient leur lieu d'exercice, leur expérience, leur parcours professionnel. Dans ce contexte la mission a tenté de préciser dans quelle mesure une inflexion de la politique de formation continue des enseignants peut atténuer les difficultés constatées.

1. La finalité de l'évaluation de la politique publique de formation continue des enseignants

Cette évaluation vise à identifier et à caractériser l'évolution des objectifs et des modalités de mise en œuvre de l'action publique en ce qui concerne la formation continue des enseignants des premier et second degrés sur la période observée.

L'appréciation de cette politique publique s'appuiera sur trois critères fondamentaux en matière d'évaluation de politique :

³ Le socle commun est constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société : la maîtrise de la langue française et des principaux éléments de mathématiques ; une culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté ; la pratique d'au moins une langue vivante étrangère ; la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication.

- la pertinence (chapitre 1), qui conduit à apprécier si le corpus d'objectifs affichés par une politique est susceptible de provoquer les changements d'état ou de comportements attendus du corps social concerné ; à ce niveau le lien sera fait avec la cohérence de l'intervention publique, tant au niveau interne (adéquation entre les objectifs et les moyens humains et financiers mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre) qu'au niveau externe (adéquation entre les objectifs de l'action publique évaluée et les objectifs de métapolitiques dans lesquelles elle se trouve incluse, en l'occurrence la politique interministérielle de formation continue des agents de l'État ou les positions communautaires sur la formation des salariés tout au long de la vie) ;
- l'efficacité (chapitre 2), qui permet de dire si les moyens mis en œuvre ont permis de produire les effets attendus de cette politique, tant en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs ; la mission a tenté de faire un lien entre les résultats (transformations du comportement des enseignants) et les impacts visés par la politique publique (amélioration des performances des élèves). S'il est évident qu'en la matière les informations fiables manquent, faute certainement d'avoir été définies et recherchées par l'institution - et l'un des objectifs de ce rapport consistera à indiquer les voies et moyens de les créer -, toutes les sources exploitables seront mises à contribution à cet effet, en particulier lorsqu'il sera question de l'analyse, fût-elle sommaire, de la qualité des contenus des formations dispensées au regard des besoins et des attentes des bénéficiaires de cette formation comme des exigences de l'institution elle-même ;
- l'efficience (chapitre 3), qui vise à qualifier la bonne utilisation des moyens en rapportant les résultats aux moyens engagés. Le repérage des moyens engagés dans la formation continue des enseignants est actuellement difficile à opérer faute d'un outil de suivi statistique homogène dans le temps et dans l'espace ; nous serons donc amenés à procéder à un recouplement d'informations provenant de différentes sources. En ce qui concerne les résultats, il s'agira d'aborder la question cruciale de l'évaluation de l'impact du suivi d'un stage sur l'attitude et la pratique professionnelles de l'enseignant bénéficiaire d'une formation.

En d'autres termes, pour reprendre la définition proposée par Bernard Perret, expert national dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, il s'agit de « *transformer des objectifs flous, contradictoires et incomplets en un système hiérarchisé de résultats ou de retombées attendus susceptibles d'être mesurés ou objectivés au moyen d'indicateurs ou de descripteurs* ».

Pour conduire cette démarche méthodologique, les points de vue de l'ensemble des parties prenantes – décideurs nationaux et académiques, opérateurs, enseignants – seront pris en compte.

En conclusion, la mission essaiera de tirer parti de cette évaluation pour proposer quelques pistes de réflexion pour adapter, voire modifier, la politique de formation continue des enseignants.

2. Le périmètre de l'évaluation

Le **champ de l'étude** couvre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire car, même si l'implémentation de la politique de formation dans les écoles d'une part, dans les collèges et lycées d'autre part, obéit à des processus assez différents pour des raisons qui seront expliquées plus loin, la logique d'action pour chacun des degrés d'enseignement est impulsée au niveau national par la même direction du ministère, à savoir la Direction de l'enseignement scolaire (DESCO) devenue depuis quelques années Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), dans le cadre des orientations fixées par le ministre de l'Éducation nationale et son cabinet.

En revanche, n'entre pas dans notre champ d'étude la formation continue des enseignants relevant de l'enseignement supérieur car la nature même des activités des enseignants-chercheurs imbrique de façon permanente (ou devrait imbriquer) la recherche scientifique et l'enseignement. Il n'y a donc pas, au sens strict, de formation continue pour les personnels en poste dans les universités⁴, la confrontation des idées au sein des laboratoires et des colloques étant censée permettre d'actualiser les connaissances de l'enseignant et de faire évoluer les contenus de ses cours. Soulignons cependant que les universitaires, à l'exception de ceux qui sont spécialisés dans les sciences de l'éducation, abordent rarement les questions didactiques et pédagogiques liés à leur enseignement, ce qui peut s'avérer problématique à un moment où on vise une forte élévation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (50% d'une classe d'âge au niveau licence) ce qui entraîne mécaniquement une plus grande hétérogénéité des publics étudiants.

Par ailleurs référence sera faite en tant que de besoin à la politique de formation continue dans l'enseignement privé sous contrat dans la mesure où elle obéit à une logique propre par rapport aux dispositions prises par le ministère de l'Éducation nationale (le seul lien organique repéré étant le versement d'une subvention ministérielle annuelle globale pour assurer cette mission). La mission fera état en particulier de la démarche suivie par l'enseignement catholique et son institut dédié à la formation continue (Formiris) pour en tirer des éléments de comparaison par rapport à la politique conduite par le ministère de l'Éducation nationale.

La **période retenue** couvre un peu plus d'une décennie, de 1998 à 2009. Deux raisons à cela : d'une part, apprécier comment la politique de formation continue s'inscrit dans la durée ; d'autre part, prendre en compte les moments charnières d'évolution de l'institution en matière de formation continue, de la date de prise en charge de la formation continue des enseignants par les IUFM à la fin des années quatre-vingt-dix (lettre de cadrage du 12 mars 1998 confirmée par la circulaire du 20 décembre 1999) jusqu'aux réformes récentes concernant l'intégration des IUFM dans l'Université et les modalités de recrutement des maîtres. Parallèlement, à partir de 2000 (Conférence de Lisbonne), la question de l'éducation et de la formation dans les États membres de l'Union européenne est devenue un thème récurrent dans la réflexion du Conseil et de la Commission.

⁴Y compris pour les personnels du second degré affectés dans l'enseignement supérieur tels que les professeurs agrégés (PRAG) ou certifiés (PRCE).

3. Les voies et moyens utilisés pour conduire l'évaluation

3.1. Les sources documentaires

Au-delà de l'étude des textes législatifs et administratifs de tout niveau, la mission a recherché les rapports, études, enquêtes ou expertises qui apportent une contribution à la réflexion sur l'évaluation de la formation continue des enseignants, mais elle n'a trouvé qu'un nombre limité de sources documentées pouvant servir de points de référence à son analyse.

• Les rapports

En premier lieu, le rapport conjoint de l'IGEN-IGAENR de 2003 concernant la formation des maîtres⁵ permettra de faire apparaître au fil du développement le parallélisme entre les constats actuels et ceux effectués il y a sept ans par les inspecteurs généraux. Quelques extraits du paragraphe intitulé « *Une formation en cours de carrière à la recherche d'elle-même* » donnent la tonalité du discours : « *Si l'Éducation nationale éprouve des difficultés à définir et hiérarchiser les objectifs de formation initiale de ses maîtres, on rencontre un flou plus marqué encore s'agissant de la formation continue. [...] On peut s'étonner de voir la formation en cours de carrière occuper aujourd'hui une fonction aussi discrète [...] Il est très surprenant que la participation à des stages de formation continue destinés à faire croître la compétence des maîtres ne soit pas prise en compte dans la gestion de carrière.* »

Le livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant publié plus récemment⁶ est dans la même ligne : « *L'ensemble des interlocuteurs de la commission ont été amenés à dénoncer les modalités de la formation continue à l'Éducation nationale. Ils ont dénoncé son caractère trop déconnecté de la vie professionnelle et de la gestion des ressources humaines. [...] La formation continue n'est pas organisée pour constituer une réponse à des besoins de formation clairement identifiés par l'agent et l'institution* ».

Les rapports publiés en 2003 et 2007 à propos de la formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux⁷ nous permettront de situer la politique menée au sein du ministère de l'Éducation nationale par rapport à celle menée dans d'autres ministères.

La mission a également tiré un certain nombre de constats ou d'appréciations de la lecture des rapports d'évaluation des académies effectués au cours de cette décennie ainsi que des rapports réalisés en 2010 par des inspecteurs généraux du groupe « mathématiques⁸ » et du

⁵SEPTOURS G. et GAUTHIER R-F. (co-rapporteurs), *La formation initiale et continue des maîtres*, février 2003, rapport n°s 03-006 et 03-013, p. 27.

⁶POCHARD M. (rapporteur), *Le livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, janvier 2008, pp. 89-90.

⁷CUBY J-F. (rapporteur), *La politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux : rapport de l'instance d'évaluation*, octobre 2003

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : *La formation continue des agents de la fonction publique de l'État*, février 2007.

⁸ Ce rapport prend appui, entre autres, sur une enquête du groupe « mathématiques » de l'Inspection générale, diligentée auprès des IA-IPR de mathématiques et des IEN-EG de mathématiques-sciences de 18 académies au cours de l'année scolaire 2009-2010.

groupe « éducation physique et sportive⁹ » sur la question de la formation continue des enseignants dans leur discipline respective. Il convient de préciser au passage que ce sont historiquement les deux groupes disciplinaires les plus en pointe en matière de formation professionnelle continue.

- **Les études**

Référence sera faite tout au long de la présentation à diverses études nationales ou internationales en rapport avec le sujet. Les trois études qui ont apporté le plus d'éléments prégnants dans la réflexion peuvent être présentées brièvement ici.

Une équipe de formateurs académiques de Lille accompagnée par Lise Demaily, professeur de sociologie de l'université de Lille 1, a réalisé à la fin des années 90 une enquête étalée sur deux ans auprès d'une vingtaine d'enseignants de disciplines variées répartis dans six collèges de l'académie. Ces enseignants ont suivi un ou plusieurs stages relevant du plan académique de formation (PAF) ou du groupe formation en établissement (GFE) et ont été interrogés à trois reprises : avant le stage, juste après et au cours de l'année suivante. Cette étude, à vocation **qualitative**, repose essentiellement sur des entretiens avec les intéressés et les principaux acteurs de leur environnement professionnel (en particulier les membres de la direction) : elle vise, sur la base d'une démarche scientifique intégrant plusieurs paramètres de contingence, à identifier et caractériser les impacts du suivi d'un stage¹⁰.

La DEPP¹¹ a publié en août et en décembre 2006 deux dossiers consacrés à la formation à partir d'enquêtes réalisées auprès de 1200 enseignants du premier degré et 1200 enseignants des lycées et collèges publics à l'automne 2005. Respectivement le chapitre IV-3 et le chapitre VII portent sur la formation continue et éclairent en particulier sur les attentes et perceptions des enseignants dans ce domaine.

Olivier Laruelle¹² a publié récemment une étude fondée sur une approche comparative des politiques de formation continue dans 17 pays¹³ à partir de huit indicateurs principaux : la formation à l'entrée dans la profession, l'organisation institutionnelle, le rôle des établissements de formation initiale, la valorisation de la formation continuée, le temps accordé aux formations, la question de l'obligation de se former, les moments de formation dans l'année scolaire et les moyens budgétaires pour la formation continuée. Outre les constats commentés, l'intérêt de cette publication est de faire des focus sur des modalités innovantes.

- **L'enquête DGESCO**

⁹ Ce rapport prend appui, entre autres, sur une enquête du groupe « EPS » de l'Inspection générale, diligentée auprès d'un IA-IPR EPS dans 26 académies au cours de l'année scolaire 2009-2010.

¹⁰ CAUTERMAN M-M., DEMAILY L., SUFFYS S. et BLIEZ-SULLEROT N., *La formation continue des enseignants est-elle utile ?*, 1999, PUF – Collection Éducation et formation, recherches scientifiques.

¹¹ CAMBE G. et BRANELLEC T., *Les enseignants des lycées et collèges publics et la formation*, 2006, Les dossiers n°179, et LARIVAIN C., *Les enseignants des écoles publiques et la formation*, 2006, Les dossiers n°176, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

¹² LARUELLE O., *Les politiques de formation continuée des enseignants. Une approche comparative.*, 2009, Presses universitaires de Namur.

¹³ Allemagne, Belgique francophone et néerlandophone, France, Espagne, Italie, Angleterre, pays de Galles, Écosse, Pays-Bas, Norvège, Suède, Finlande, Suisse, Québec, Corée du Sud et Pologne.

La DGESCO conduit chaque année une enquête nationale, intitulée « enquête n° 6 », qui réunit les données relatives à la formation continue des enseignants du 1^{er} degré, depuis douze ans, et du 2nd degré, depuis quinze ans. L'enquête renseigne sur les actions réalisées au niveau académique au cours de l'année écoulée ; elle ne comporte aucune dimension qualitative¹⁴. La DGESCO a mis à la disposition de la mission les résultats de cette enquête annuelle (publiés avec un an de décalage). La série est complète de l'année 1998/1999 à l'année 2008/2009 sauf pour le second degré pour laquelle manque l'année 2002/2003.

Les données collectées dans les académies sont agrégées pour caractériser au niveau national l'activité de formation continue des enseignants d'un point de vue **quantitatif** et, pour un certain nombre d'indicateurs, situer les résultats académiques par rapport à la moyenne nationale.

Les items retenus sont sensiblement les mêmes sur toute la période observée ce qui permet de faire des comparaisons dans le temps, aux réserves suivantes près :

- alors que l'échantillon est censé être exhaustif, il peut y avoir des écarts de 3 ou 4 académies sur le nombre de répondants suivant l'item ou l'année ;
- le degré de finesse dans la collecte au sein d'une académie peut varier dans le temps en fonction des interprétations locales de la nature de l'information demandée et de l'évolution de l'outil de collecte utilisé (GAIA) ; ces aspects seront précisés dans la troisième partie du rapport.

3.2. Les auditions

La mission a choisi de recueillir des informations et des avis au travers d'entretiens auprès d'un panel d'acteurs et d'experts, tant au niveau national qu'au niveau académique.

Un panel de six académies tests a été retenu (Clermont-Ferrand, Guadeloupe, Lille, Nice, Paris et Reims), en prenant en compte les différences de taille (effectif d'enseignants, nombre de départements), les caractéristiques socio-économiques, l'éloignement relatif vis-à-vis de Paris, la part de l'enseignement privé sous contrat dans l'offre académique de formation. Pour homogénéiser l'approche la mission a construit un questionnaire qui a servi de support aux visites dans les six académies précitées (présenté en annexe 1).

La liste des personnes auditionnées tant au niveau national qu'au niveau académique figure en annexe 2.

3.3. L'enquête systématique auprès des académies

L'hétérogénéité des logiques et des pratiques entre les académies constatée lors des visites dans les six académies (entre octobre 2009 et janvier 2010) a conduit la mission à lancer une enquête systématique auprès de chaque académie fin mars 2010. Elle a été réalisée par mail sur la base d'un questionnaire plus synthétique que le précédent (questionnaire fourni en annexe 3).

¹⁴ Les volets traités dans le cadre de cette enquête portent sur l'organisation du plan académique et départemental de formation (objectifs de la formation par rapport à des dispositifs, part accordée aux priorités nationales, domaines de formation), les publics de la formation (nombre de journées-stagiaires, personnes présentes/assidues), la durée des formations, les ressources mobilisées.

Le délai de retour a été reporté et, après relance, 23 académies sur 30¹⁵ (soit plus des trois-quarts de l'échantillon) avaient répondu fin juin. Les réponses au questionnaire proprement dit sont très hétérogènes tant dans la présentation que dans la richesse du développement ; il en va de même dans les documents fournis en accompagnement.

Dans la plupart des cas, il est difficile de dégager une réelle politique académique en termes de formation continue des enseignants. Concernant le premier degré en particulier, le questionnaire a généralement été traité au niveau départemental sans prendre en compte une vision d'ensemble au niveau de l'académie.

3.4. L'introduction d'une instance d'évaluation

L'approche méthodologique retenue par la mission, fondée sur la démarche d'évaluation d'une politique publique, l'a conduite à proposer l'intervention d'une instance d'évaluation.

Cette instance, composée de représentants des différentes parties prenantes de la formation continue des enseignants mais aussi d'experts extérieurs à la sphère de l'Éducation nationale et particulièrement qualifiés en matière d'évaluation de politique publique (la liste des membres est présentée en annexe 4), a pour vocation d'apporter un regard extérieur et de donner un avis sur les choix méthodologiques, la démarche et les conclusions du groupe d'inspecteurs généraux missionnés par le ministre de l'Éducation nationale et la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans le cadre du programme de travail fixé aux Inspections générales pour l'année 2009-2010.

Cette instance est intervenue en deux temps :

- en début de mission en faisant des observations ou des recommandations sur la base d'une trame décrivant la problématique de la mission lors d'une réunion plénière à Paris le 8 février 2010 ;
- à l'issue de la mission, par des observations et commentaires recueillis lors d'une réunion plénière à Paris le 26 octobre 2010 et dont le compte-rendu figure en annexe 5 du présent rapport.

¹⁵ Les académies qui ont répondu sont les suivantes : Aix-Marseille, Amiens, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Créteil, Dijon, Grenoble, Guadeloupe, Lille, Limoges, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Nantes, Nice, Orléans-Tours, Paris, Reims, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Versailles.

1. PARTIE 1.

**La focalisation progressive sur l'objectif
d'accompagnement des réformes remet en cause la
pertinence de la politique de formation continue des
enseignants définie au tournant des années 2000**

1.1. La genèse de la formation continue des enseignants

1.1.1. Un cadre général de la formation continue des agents de l'État qui suit les évolutions adoptées dans le secteur privé

- **L'émergence, dans les années soixante-dix, d'un droit à la formation des agents publics au-delà des seules préparations aux concours et examens**

Entre 1945 et 1970, dans un contexte marqué par une forte croissance économique et des recrutements importants dans la fonction publique, la formation continue des agents publics est presque exclusivement associée à la préparation aux examens et aux concours.

À partir des années 1970, l'offre de formation, ses objectifs et les structures qui la portent sont profondément bouleversés.

Cette période s'ouvre avec la **loi du 16 juillet 1971** portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. Elle transforme au premier chef les systèmes de formation des entreprises en fixant des obligations de financement (pourcentage de la masse salariale). La formation continue n'est plus seulement destinée à l'adaptation des salariés aux évolutions techniques et aux conditions de travail mais doit aussi contribuer au développement personnel et à la promotion sociale.

Même si la loi de 1971 concerne également les agents publics (titre VII de la loi), la reconnaissance institutionnelle d'un droit à la formation permanente pour les agents de l'État sera établie par la loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires et le décret du 14 juin 1985. Ce dernier décline la formation continue en trois grands types d'actions : formations organisées à l'initiative de l'administration, formations pour la préparation des examens et des concours, formations choisies par les fonctionnaires en vue de leur formation personnelle.

• Les accords-cadres en appui de la modernisation et du changement

Une nouvelle période s'ouvre en 1989, avec la parution le 23 février de la circulaire du Premier ministre relative au renouveau du service public.

Cette circulaire est suivie en juin de la même année du premier accord-cadre interministériel sur la formation continue. Deux autres accords-cadres sont signés en juillet 1992 et février 1996. Ils sont déclinés en accords ministériels et en plans de formation et ont été prolongés parfois au-delà de la période couverte par le dernier accord-cadre (1996-1998).

Ces accords ont retenu, à l'instar du principe de participation des employeurs privés à la formation de leurs salariés institué en 1971, des objectifs de financement de la formation continue. L'accord cadre de 1989 a fixé un objectif de 1,2 % de la masse salariale pour 1990. L'accord de 1992 a fixé un objectif de 2 % en 1992 et 3,2 % en 1994, et l'accord de 1996, de 3,8 % au moins de la masse salariale.

Par ailleurs les années quatre-vingt-dix sont caractérisées par de nouveaux droits à la formation continue pour les agents de l'Etat : le congé de restructuration (décret du 19 mars 1993), le congé de formation-mobilité (décret du 13 novembre 1997), le bilan professionnel (arrêté du 7 janvier 1997). Enfin, des outils d'accompagnement ont été institués, qui devaient permettre un suivi individuel de la formation (fiche individuelle de formation).

Des dispositions récentes qui tendent à individualiser le processus de formation continue

L'accord national interprofessionnel (ANI) du 20 septembre 2003 relatif à la formation tout au long de la vie a donné lieu dans le secteur privé à toute une série de dispositions dont le droit individuel à la formation (DIF)¹⁶ qui sera d'ailleurs repris dans la loi du 4 mars 2004, la période de professionnalisation ou encore la définition des acquis de l'expérience¹⁷.

L'ANI a été suivi dans la fonction publique par le protocole du 25 janvier 2006 et par l'accord du 21 novembre 2006 qui n'a pas repris la démarche quantitative des accords des années 1990.

L'accord cadre de 2006 rappelle les objectifs que la formation professionnelle tout au long de la vie doit poursuivre, ces objectifs étant sensiblement similaires à ceux du décret de 1985 :

- « permettre aux agents publics d'exercer dans les meilleures conditions d'efficacité les fonctions qui leur sont confiées tout au long de leur carrière, en vue de la satisfaction des besoins des usagers et de la réalisation des missions qui leur incombent ;
- contribuer à favoriser le développement professionnel des agents, leur mobilité ainsi que la réalisation de leurs aspirations personnelles ;
- créer les conditions d'une égalité effective, entre toutes les catégories d'agents, en particulier entre les hommes et les femmes, y compris pour les moins qualifiés, pour l'accès aux différents grades et emplois »¹⁸.

La loi du 2 février 2007 dite de modernisation de la fonction publique et ses décrets d'application du 15 octobre 2007 et du 26 décembre 2007 ont pour ambition de donner un nouvel élan à la formation professionnelle des agents publics de l'Etat. Ces textes présentent comme enjeux principaux :

- **la formation comme mécanisme d'adaptation aux métiers et aux postes de travail** ; il s'agit de mettre en œuvre une formation professionnelle tout au long de la vie fondée sur des projets professionnels et personnels et sur les besoins des services : par la formation professionnelle statutaire prévue les statuts particuliers et par la formation continue qui relève de l'initiative de l'administration ou de celle de l'agent exprimée lors de l'entretien annuel de formation et intégrée dans une fiche versée au dossier et à terme au passeport de formation ;
- **la formation comme instrument de promotion sociale et outil de valorisation personnelle** : il s'agit d'aider l'agent à bâtir son projet professionnel et mieux prendre en compte l'expérience professionnelle acquise antérieurement. Jusque-là il s'agissait surtout des préparations aux concours ; il convient d'y intégrer maintenant l'accompagnement aux dispositifs de VAE et notamment le congé pour validation des acquis de l'expérience (24h par an), la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), tant en matière de recrutement (introduction d'une épreuve de RAEP dans les épreuves des concours internes ou de 3^{ème} voie) qu'en matière de promotion. Le bilan de compétences, financièrement pris en charge par l'Etat, vient en sus des entretiens et bilans de carrière prévus dans le protocole de 2006 ; la période de professionnalisation, d'une durée maximale de six mois, comporte des actions de formation en alternance.

¹⁶ Le DIF permet à tout salarié ayant un an d'ancienneté de bénéficier chaque année d'un crédit de 20 heures de formation (pour un salarié à temps complet) capitalisable sur une durée maximale de 6 ans (soit 120 heures). C'est le salarié qui en prend l'initiative mais il faut l'accord de l'employeur pour sa mise en œuvre.

¹⁷ Le dispositif de la validation des acquis de l'expérience (VAE) a été introduit par la loi dite de modernisation sociale du 17 janvier 2002 : il permet à toute personne engagée dans la vie active (activités salariées, non salariées et bénévoles) depuis au moins trois ans, de se voir reconnaître officiellement ses compétences professionnelles, par un diplôme ou un certificat de qualification professionnelle (CQP).

¹⁸ Préambule du Protocole d'accord relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie du 21 novembre 2006.

Force est donc de constater que, dans les textes et la pratique, la formation professionnelle continue des agents publics de l'État s'est constamment calée sur les dispositifs et les textes conçus pour le secteur privé : droit à la formation (loi de 1971 et statuts de 1983), égalité d'accès, et enfin objectifs de financement. Les accords signés dans les années 90 visent un objectif de financement par l'État, en pourcentage de la masse salariale, identique dans son esprit aux objectifs fixés au secteur privé. Le dernier accord cadre et la loi de 2007 ne dérogent pas à cette « règle » avec la reprise des principales dispositions de l'accord national interprofessionnel de 2003, notamment les dispositions concernant le droit individuel à la formation. Ce faisant, les dispositions prises au niveau de la Fonction publique française sont en adéquation avec les recommandations adoptées au niveau européen en matière de formation tout au long de la vie.

Mais l'évolution de la formation professionnelle tout au long de la vie, **dans le secteur privé**, repose en grande partie **sur une logique de sécurisation des trajectoires professionnelles**, et donc de production des compétences utiles à la fois à l'entreprise et au salarié pour son employabilité. Il y a un enjeu fort pour le salarié : son insertion professionnelle et le maintien de son emploi sont fortement corrélés à l'actualisation de ses compétences professionnelles. En revanche, le salarié public, et tout particulièrement dans la fonction publique d'État, n'est pas socialement dans la même posture. L'État garantit, par le statut, l'emploi « à vie » du fonctionnaire ; **on pourrait cependant penser qu'à partir du moment où un agent recruté dans la fonction publique est censé faire toute sa carrière avec le même employeur, l'intérêt bien compris de ce dernier est de suivre et parfaire l'évolution de son agent au sein de l'institution, ce qui est encore loin d'être le cas.**

Ce constat est particulièrement vrai pour le ministère de l'Éducation nationale, qui apparaît globalement en retrait au niveau interministériel, tout au moins pour les salariés enseignants. Les engagements pris dans les accords cadres n'ont pas toujours été respectés et la diffusion des dispositifs prévus par les lois et décrets fortement étalée dans le temps. Une variable explicative de ce décalage est l'impact budgétaire et organisationnel de décisions engageant des centaines de milliers de personnes.

1.1.2. Une approche différenciée au sein du ministère de l'Éducation nationale, entre les premier et second degrés

- **Dans le premier degré**, l'idée de formation continue est une idée ancienne, longtemps incarnée par les « conférences pédagogiques » : assumées localement par les inspecteurs, elles ont été réorganisées par l'arrêté du 5 juin 1880¹⁹, et ont continué d'exister dans les textes sous cette terminologie jusqu'en 2008. Ce n'est que depuis cette date que l'on parle officiellement de formation pour désigner les actions en circonscription.

¹⁹ L'arrêté du 5 juin 1880 précise (source : dictionnaire de F.Buisson) :

« ARTICLE PREMIER. — Des conférences pédagogiques d'instituteurs et d'institutrices publics sont organisées dans chaque canton par l'autorité académique. Deux ou plusieurs cantons pourront être réunis. Le recteur, sur la proposition de l'inspecteur d'académie, pourra décider que la même conférence sera commune aux instituteurs et aux institutrices. [...] »

ART. 2. — Il ne sera traité, dans ces conférences, que de matières de pédagogie théorique et pratique.

...

ART. 4. — La présence aux conférences pédagogiques est obligatoire pour tous les instituteurs et institutrices publics titulaires ; elle l'est aussi pour les instituteurs adjoints, toutes les fois que leur présence n'est pas nécessaire à l'école. Des dispenses peuvent être accordées par l'inspecteur d'académie [...] ».

Depuis 1972, la formation continue des instituteurs puis des professeurs des écoles s'incarne cependant aussi dans la formation continue dite « départementale », organisée par l'inspecteur d'académie en concertation avec les différents acteurs dans une instance paritaire qui en 1981 prendra le nom de *conseil départemental de la formation*.²⁰ Les nouvelles modalités de formation initiale permettent le remplacement du professeur dans sa classe par un « élève maître » de deuxième année effectuant son stage en situation. Par ailleurs, des moyens supplémentaires significatifs sont consacrés à ce nouveau dispositif, tout particulièrement par la création de postes d'enseignants affectés au remplacement des maîtres absents. C'est l'apparition des « brigades formation continue ».

La suppression des écoles normales et leur remplacement par les IUFM à la suite de la loi de 1989 modifie les services et les missions des formateurs et a des conséquences importantes sur la formation initiale des maîtres, mais elle affecte peu l'ingénierie de la formation continue qui reste, pour le premier degré, essentiellement départementale et pilotée par l'inspecteur d'académie avec l'appui du conseil départemental de la formation.

Du côté des circonscriptions, les conférences pédagogiques continuent parallèlement de se développer : en 1991, le passage de la semaine scolaire de 27 à 26 heures permet aux enseignants de consacrer officiellement « 12 heures (annuelles) à des conférences pédagogiques ».

Pour compléter ce panorama rapide il convient de dire que l'histoire de la formation continue dite départementale des maîtres du premier degré est jalonnée de textes nombreux et forts qui non seulement l'organisent avec précision mais en définissent aussi les objectifs et les enjeux. En revanche, les actions en circonscription, qui prennent parfois le nom d'animations pédagogiques, ne sont pas un objet d'attention particulier du législateur et restent de la responsabilité entière de l'inspecteur.

- **Dans le second degré**, la formation continue des enseignants était pilotée par les corps d'inspection jusqu'à la mise en place des Missions académiques de formation des personnels de l'Éducation nationale (MAFPEN). Ils faisaient intervenir dans des stages, à vocation essentiellement disciplinaire, des enseignants du second degré, quelquefois des universitaires, en utilisant des lieux tels que les centres départementaux et régionaux de documentation pédagogique (CDDP/CRDP), les écoles normales ou les écoles normales nationales d'apprentissage (ENNA) pour accueillir des stagiaires.

La volonté politique de développer l'enseignement secondaire nécessitait de revoir les modalités de formation des maîtres. En février 1982, la commission présidée par André de Peretti rend au ministre Alain Savary le rapport demandé en août 1981 sur le bilan et les propositions pour la formation initiale et continue des personnels. Ce rapport insiste sur l'attention à porter sur la formation continue : « *La formation continue a fait l'objet des recommandations unanimes des syndicats et des associations. Elle correspond à une nécessité observée dans toutes les grandes entreprises culturelles aussi bien qu'industrielles, par*

²⁰ La circulaire n°72-240 du 20 juin 1972 précise : « *Sur la base des principes et des objectifs définis par la déclaration d'orientation rendue publique le 21 mars dernier, un plan de formation continue des instituteurs a été établi dont les modalités d'application devront être mises en œuvre dès la rentrée prochaine.*

Ce plan est fondé sur l'octroi à tout instituteur titulaire en position d'activité d'un crédit de formation à temps plein équivalent à une année scolaire, à répartir sur la carrière, à l'exclusion des cinq premières et cinq dernières années.

L'application de ce principe devrait permettre, à terme, d'organiser la formation continue des maîtres d'une manière souple, notamment en proposant aux maîtres des formules différenciées en durée et en nature, de telle sorte qu'elle s'adapte sans cesse aux besoins réels. Dans cette perspective, les inspecteurs d'académie auront à établir, avec les inspecteurs départementaux, les directeurs et professeurs d'école normale et les représentants des maîtres dans l'organisme paritaire approprié un plan de formation pour leur département ».

rappor auxquelles l'Éducation nationale a pris du retard, comme l'indique le chapitre II du présent rapport. Elle requiert donc un soin particulier pour une institution telle que celle de l'Éducation nationale si l'on veut que celle-ci soit en mesure d'assurer les missions que la nation attend d'elle²¹ ».

Alors que le rapport suggérait de faire assurer la formation continue et la formation initiale de tous les personnels par des centres interuniversitaires de formation et de recherche en éducation (CIFRE), le ministre choisit de mettre en place des **structures souples** dédiées à la formation continue dans chaque académie, les MAFPEN, avec à leur tête un universitaire « *qui puisse discuter d'égal à égal avec le Recteur* ». La démarche était fondée sur une logique réticulaire ; la constitution de groupes ad hoc permettait de fédérer les différents acteurs concernés par la formation (groupes techniques pour préparer le plan académique de formation - PAF -, groupes de secteur pour assurer des formations sur un ensemble d'établissements, groupes de recherche pour établir des ponts avec l'université).

Certains acteurs ont exprimé des réticences à cette évolution : les corps d'inspection qui perdaient en partie la main, les représentations syndicales qui reprochaient à cette organisation de masquer la pénurie de moyens attribués à la formation continue²², les CDDP et CRDP qui voyaient fondre leurs moyens humains (suppression des décharges « Rancurel »). Cependant, après un temps d'adaptation, chacun a pu trouver sa place et les MAFPEN ont globalement donné satisfaction. Elles ont permis d'accompagner le spectaculaire développement de l'enseignement secondaire : comme indiqué dans l'introduction, dans la décennie quatre-vingt, le pourcentage d'une classe d'âge atteignant le niveau baccalauréat est passé de 34% à 56%, et à la fin de la décennie suivante, il a atteint près de 70%. C'est probablement une des raisons pour lesquelles les MAFPEN n'ont pas été dissoutes lors de la création des IUFM à la fin des années quatre-vingt. Il est important de préciser qu'elles ont assumé avec une certaine efficacité la mise en œuvre de priorités nationales (par exemple, le Plan « Informatique pour tous » en 1985, la reconversion massive d'enseignants en particulier dans le domaine technologique dans le courant des années quatre-vingt) ; elles tiraient profit de l'existence d'une instance de pilotage et de concertation au niveau national, la MIFERE (Mission inter-académique pour la formation et la recherche), qui organisait des rencontres mensuelles avec les chefs de MAFPEN et servait d'interface avec les directions ministérielles.

Cependant, certains objectifs affichés lors de la mise en place des MAFPEN n'ont pas été atteints. Le rapprochement entre la formation initiale et la formation continue ne s'est pas fait. L'implication des enseignants-chercheurs, déjà relativement limitée au démarrage, s'est étiolée au fil du temps, tant dans les structures de concertation et d'élaboration des PAF que dans l'animation des stages de formation continue. Le statut des universitaires, la méconnaissance des contenus et des méthodes d'enseignement à l'école, au collège et au lycée – en particulier dans les filières technologiques et professionnelles –, le suivi des opérations par les services rectoraux peuvent expliquer cet état de fait. Le rapprochement de la formation continue des enseignants du premier degré et celle des enseignants du second degré n'a pas eu lieu non plus. Comme il a été indiqué précédemment, les MAFPEN ont priorisé leur intervention sur les enseignants du secondaire.

Par ailleurs, le dynamisme créatif des années quatre-vingt a commencé à s'essouffler dans la décennie suivante : les stages avaient tendance à être renouvelés d'une année sur l'autre sans

²¹ DE PERETTI André (rapporteur), *La formation des personnels de l'Education nationale*, rapport au ministre de l'Education nationale, 1982, La Documentation française.

²² Les participants aux groupes conservaient leur statut et leur poste ; les plus sollicités d'entre eux bénéficiaient de décharges partielles de service ou de quelques heures supplémentaires.

évaluation de l'opportunité de les maintenir. Enfin, le ministre de l'Éducation nationale Claude Allègre s'est interrogé sur la pertinence de la présence dans certains catalogues académiques de stages dits de découverte personnelle sur le thème, par exemple, de « La poterie pour tous ». D'où une volonté ministérielle à la fin des années quatre-vingt-dix de cadrage de la politique de formation continue des enseignants.

1.2. L'émergence d'une politique de formation continue des enseignants au tournant des années 2000

Un corpus de textes publiés entre 1998 et 2001 permet de dégager les principaux éléments de la politique ministérielle de formation continue des enseignants définie au tournant des années 2000.

- **La lettre du 12 mars 1998**, adressée aux recteurs, aux inspecteurs d'académie, aux directeurs d'École normale et aux IDEN, par le ministre de l'Éducation nationale, C. Allègre, modifie le rôle respectif des principaux acteurs de la formation continue des enseignants en **renforçant la place des IUFM²³**.

Les objectifs visés par cette modification sont les suivants :

- lier plus étroitement formation initiale et formation continue ;
- renforcer la dimension universitaire de la formation professionnelle continue ; en corollaire, il est prévu une complémentarité des enseignants-chercheurs et des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés en tant que formateurs de formateurs ;
- rapprocher la formation continue des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés ;
- développer des pôles de ressources scientifiques, pédagogiques et culturelles à disposition des enseignants.

- **La circulaire 99-212 du 20 décembre 1999** prévoit la mise en place d'un nouveau dispositif de formation continue des enseignants ; il est important de souligner que cette circulaire a été publiée dans un encart du BOEN n°46 du 23 décembre 1999 au côté d'une circulaire concernant les personnels administratifs, techniques et d'encadrement (circulaire 99-123) avec un chapeau introductif signé par le ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, C. Allègre, et par la ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire, S. Royal. Ce préambule cadre le contexte de la mise en place de ce dispositif pour **l'ensemble du personnel de l'éducation nationale**, à savoir :

- **l'accompagnement de la stratégie de réformes ministérielles** pour améliorer le service public éducatif ; il est affirmé que « *la formation continue de l'ensemble des personnels constitue un enjeu stratégique et un levier de changement* » ;
- **la prise en compte du mouvement de déconcentration** de la gestion ;
- l'opportunité d'utiliser les **potentialités des « nouvelles » technologies de l'information et de la communication** pour redéfinir les modalités de l'action publique ;
- la volonté de développer une **culture commune** de différentes catégories de personnels.

À noter que le préambule met en exergue une contrainte d'importance : « *quel que soit le but poursuivi, il importe que les actions de formation ne désorganisent pas les établissements scolaires et ne privent pas les élèves des heures d'enseignement qui leur sont dues* ».

²³ Il s'agit d'une redéfinition du rôle des IUFM en la matière car le texte fondateur des IUFM (loi d'orientation de l'éducation de 1989) indiquait de façon lapidaire dans l'alinéa 4 de l'article 17 : « *Les instituts universitaires de formation des maîtres participent à la formation continue des personnels enseignants et à la recherche en éducation.* »

- La circulaire 2001-150 du 27 juillet 2001²⁴ qui renforce et précise les deux textes précédents.

Il ressort de l'analyse de ces textes les éléments caractéristiques suivants.

1.2.1. Des objectifs assignés à la formation continue des enseignants précis et en phase avec les positions interministérielles et communautaires.

En introduction de la circulaire n° 99-212, les ministres indiquent : « *la politique de formation continue que nous voulons mettre en œuvre, si elle doit d'abord contribuer à l'amélioration de nos pratiques pédagogiques, éducatives ou de gestion, doit aussi soutenir l'aspiration à la promotion des personnels. Echapper à la détermination du seul diplôme initial, valoriser l'expérience professionnelle, accompagner la mobilité, ces trois principes doivent s'appliquer pleinement à tous nos personnels.* »

Un peu plus loin, il est confirmé : « *La formation continue doit permettre à tous les personnels d'approfondir leurs connaissances, d'améliorer leurs compétences professionnelles et d'accéder à des promotions internes.* »

La circulaire n° 2001-150, dans le premier point intitulé « Les missions de la formation continue des enseignants » reprend, en les approfondissant, les deux axes dégagés :

- « *La formation continue doit effectivement permettre à l'enseignant de renouveler, de développer ses compétences disciplinaires spécifiques et de mieux exercer son métier d'enseignant* » en précisant que le cadre d'exercice à prendre en compte est la classe (avec une diversité d'élèves) mais aussi son établissement (« *non pas comme élément isolé mais comme membre d'une communauté scolaire dont l'activité est orientée vers un projet collectif* »), le système éducatif (« *porteur de valeurs, de règles d'organisation et d'éthique* ») et même l'environnement territorial, social et économique ;
- « *Elle doit, de plus en plus, lui permettre d'accéder à des diplômes universitaires validant les compétences acquises et, s'il le souhaite, de s'ouvrir à d'autres domaines, soit pour élargir son horizon, soit pour préparer une mobilité.* »

Dans le point deux de cette même circulaire intitulé « Les principes à mettre en œuvre », il est recommandé que l'accompagnement des priorités institutionnelles soit articulé aux besoins du terrain : « *La formation continue doit prendre appui sur un ensemble coordonné de réponses à deux types de demandes : d'une part, la demande institutionnelle traduite en termes de priorités nationales et académiques de formation ; d'autre part, la demande de terrain au regard de l'exercice et des évolutions du métier d'enseignant, des réalités de l'environnement, des mutations socio-économiques.* »

Les objectifs énoncés dans ces textes sont clairs et en cohérence avec les orientations définies tant au niveau interministériel (vues supra) qu'au niveau européen (accord de Lisbonne de 2000).

²⁴ Publiée au BOEN n°32 du 6 septembre 2001.

1.2.2. *Un pilotage national confié à la direction des enseignements scolaires*

Le pilotage national de la formation continue des enseignants est confié à la DESCO, devenue par la suite DGESCO, avec deux axes prioritaires.

- **L'impulsion** : « *[la DESCO] définit la politique nationale de formation continue, à partir des orientations retenues par le ministre et a autorité sur la répartition de moyens et des crédits et le suivi de leur utilisation* » ; cela se traduit en particulier par la définition de thèmes prioritaires et un programme national de pilotage.

Les **thèmes prioritaires** (en prenant comme base ceux affichés pour la rentrée 2000) peuvent être catégorisés de la façon suivante :

- **thème transversal** concernant l'ensemble du système éducatif : par exemple, l'intégration des TICE dans les nouveaux programmes disciplinaires et dans les techniques de recherche documentaire à tous les niveaux (écoles, collèges et lycées) ;
- **thème d'accompagnement d'une réforme** : par exemple, de nouveaux programmes disciplinaires dans une classe donnée, l'introduction des TPE en première, la rénovation de l'enseignement des sciences à l'école (opération « main à la pâte ») ou la mise en place des projets pluridisciplinaires à caractère professionnel au lycée professionnel ;
- **thème lié à une difficulté repérée** : par exemple, le traitement des publics en grave difficultés de lecture et d'écriture au collège ;
- **thème de « réflexion »** : par ex. le développement des travaux croisés ou l'animation des heures de vie de classe au collège ; l'enseignement des langues vivantes à l'école ; l'organisation spatiale et temporelle des formations pratiques en atelier au lycée professionnel...

Le **programme national de pilotage** (PNP) se décline en trois modalités :

- des **conférences universitaires** dont l'objectif est d'une part, l'actualisation des savoirs disciplinaires et d'autre part, l'accompagnement des réformes engagées ;
- des **séminaires nationaux** dont l'objectif est d'expliquer les évolutions de la politique éducative, d'en préciser les enjeux et les modalités de mise en œuvre ;
- des **universités d'été** dont l'objectif est de favoriser « *la réflexion plus prospective et distanciée* » ; elles reposent sur un appel d'offres précis, font appel à des experts, mobilisent les enseignants sur les périodes de vacances scolaires.

La circulaire 2001-150 précise que le PNP joue « *le rôle d'un cahier des charges national, susceptible d'être décliné aux niveaux déconcentrés : première concrétisation de la politique éducative, il s'adresse prioritairement à l'encadrement académique et départemental qui constitue un relais indispensable par sa contribution à la mise en œuvre de la politique académique d'information, d'animation et de formation* ».

- **Le suivi et le contrôle**

La DESCO attribue aux académies les crédits nécessaires pour assurer les missions qui leur incombent. Elle anime le réseau des conseillers des recteurs, responsables académiques de formation (RAF). Elle assure la remontée et le commentaire des données d'activité en matière

de formation continue dans les académies au travers de l'enquête annuelle qui a été présentée dans l'introduction et sera commentée infra.

Par ailleurs un « **groupe de suivi restreint** » comprenant un membre de chaque direction concernée (DESCO, DES, DPATE), un recteur d'académie, un directeur d'IUFM, un IA-DSDEN, un IA-IPR, un DAET, un IEN et des enseignants est constitué pour assurer le suivi du nouveau dispositif. Il coordonne des groupes de travail thématiques auxquels les académies participent, chacune devant se saisir d'un thème qui fera l'objet d'un bref rapport²⁵ ».

À noter que pour 2000-2001, les thèmes proposés sont les suivants : évaluation des dispositifs de formation, méthodologie d'analyse des besoins, problèmes spécifiques de la formation du premier degré, problèmes spécifiques de la formation dans l'enseignement professionnel.

1.2.3. *La mise en œuvre de la formation continue est de la responsabilité des académies avec une marge d'autonomie*

La lettre du 12 mars 1998 organise **le redécoupage des attributions entre rectorat et IUFM**.

Il est de la responsabilité du **recteur** (et de ses services) :

- de **construire le PAF, en associant l'IUFM aux différentes étapes du processus** (à savoir analyse des besoins, fixation des objectifs à atteindre, modalités de formation, types de public visés, rythme de réalisation, mise en place des procédures d'évaluation du plan) ; le PAF doit concerner les deux ordres d'enseignement ;
- de **valider le PAF**, après consultation des représentants des personnels au sein des CTP ;
- **d'assumer les actes administratifs concernant les personnels dont il est employeur** (convocation, remboursement des frais de déplacements, rémunération des vacations...) en veillant à ce que la formation continue ne compromette pas le bon déroulement des enseignements.

De son côté, **l'IUFM** :

- **participe à la construction du PAF** ;
- **assure la mise en œuvre du plan** ; en particulier, l'IUFM choisit les formateurs et passe, si nécessaire, les conventions avec les institutions et organismes compétents (en premier lieu avec les universités, mais aussi « *les CRDP, les mouvements pédagogiques du premier et second degré et les associations de spécialistes* »).

Cette lettre précise que l'accord sur la répartition des tâches et des responsabilités des uns et des autres (en identifiant, du côté rectoral, les services concernés) doit être formalisé dans **un contrat d'objectifs quadriennal** (complété chaque année par un avenant permettant des ajustements, pour tenir compte en particulier des nouvelles priorités).

Les éléments qui doivent figurer dans ce contrat concernent : les objectifs à atteindre, l'attribution à l'IUFM, à hauteur des charges évaluées conjointement, des moyens en emplois, heures, crédits, délégués aux recteurs par la DESCO, les équipements et locaux ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation.

Le texte rappelle la nécessité d'élaborer de façon partenariale entre le recteur et l'IUFM un contrat d'objectifs pour la formation continue des maîtres et la complète par **l'établissement d'un cahier des charges transmis par le recteur au directeur d'IUFM** : « *c'est à partir du cahier des charges que l'IUFM formule au recteur son offre de formation* ».

²⁵ BOEN n°46 du 23 décembre 1999 p. V de l'encart.

Ce cahier des charges est établi à partir :

- des objectifs prioritaires définis au niveau national ;
- de l'évaluation du plan établi l'année précédente ;
- de l'analyse des besoins au niveau local (« qui ne peuvent se confondre avec un simple recueil des demandes ») ; les recteurs peuvent s'appuyer sur l'expertise des corps d'inspection et exploiter les conclusions des rapports d'inspection et d'évaluation.

Il est précisé que les PAF doivent comporter, outre l'ensemble des actions de formation (stages, formations sur site...), des « *colloques entre pairs qui permettent aux enseignants de confronter leurs pratiques pédagogiques et d'échanger sur les programmes* » et « *des conférences sur les contenus d'enseignement, des séminaires, des universités d'été et d'automne organisés localement par les IUFM et les universités* ».

Soulignons, que dans les limites du cadre précité, les autorités académiques ont la liberté de définir une **politique académique de formation continue** des enseignants.

1.3. La priorité donnée à l'accompagnement des réformes n'est pas en phase avec les attentes des enseignants en matière de formation continue

1.3.1. *L'abandon, plus ou moins explicite, de deux des trois finalités visées initialement*

▪ 1.3.1.1. Le constat

- Au tournant des années 2000, les finalités ministérielles imparties à la formation continue des enseignants des premier et second degrés sont les suivantes (sans ordre hiérarchique a priori) :
 - accompagnement des personnels enseignants dans la mise en œuvre des réformes touchant le système éducatif ;
 - approfondissement/actualisation de leurs connaissances et progression de leurs compétences professionnelles ;
 - support à la promotion personnelle.

Ces finalités devaient être précisées ou déclinées annuellement par la publication d'un texte d'orientation émanant la DESCO/DGESCO. Or, sur la période 2002-2008, aucun texte général²⁶ concernant la formation continue des enseignants fixant les priorités nationales n'a été publié au BOEN, à la différence de ce qui s'est passé pour la formation continue des personnels non enseignants du ministère ; il faut attendre la circulaire du 8 janvier 2009 pour avoir une présentation des directives nationales émanant de la DGESCO. Questionnés sur cette absence de pilotage visible, les responsables de cette direction ont indiqué à la mission que le pilotage s'est effectué par un dialogue direct avec les académies, par des indications fournies dans la circulaire annuelle de rentrée et par « *la formation continue des corps*

²⁶ En revanche des dispositions précises ont été régulièrement publiées au BOEN pour deux cas spécifiques : la formation continue destinée aux enseignants du premier et du second degrés spécialisés dans les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap (dispositions issues du décret du 5 janvier 2004 et des circulaires prise la même année) ; actions de formation continue destinées aux enseignants en fonction dans les établissements français à l'étranger (avec le concours de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger).

territoriaux d'inspection pédagogique et, le cas échéant, des personnels de direction pour l'accompagnement des réformes ».

La circulaire publiée au BOEN n°3 du 15 janvier 2009 (applicable à la rentrée 2009) confirme explicitement ce qui s'est passé de façon implicite sur la période, à savoir que l'accompagnement des réformes prend le pas sur les autres finalités : « *les réformes majeures qui concernent aujourd'hui l'école, le collège et le lycée confèrent un rôle central au programme national de la direction générale de l'enseignement scolaire et à sa mission d'accompagnement de la politique éducative par la formation continue des enseignants* ». Les dix priorités listées dans la suite de la circulaire sont bien en ligne avec le préambule introductif :

- évaluation des acquis des élèves ;
- aide personnalisée dans le projet d'école ;
- prise en compte des nouveaux programmes des collèges (en intégrant systématiquement la question de l'aide personnalisée) ;
- l'accompagnement éducatif au collège ;
- la poursuite de la mise de l'évaluation par compétences ;
- la rénovation de la voie professionnelle ;
- la mise en œuvre des parcours de découverte des métiers et des formations ;
- l'organisation de l'enseignement de l'histoire des arts ;
- la scolarisation des élèves handicapés ;
- la lutte contre les discriminations.

Les deux autres finalités de la politique de formation continue des enseignants ont été en corollaire laissées en arrière-plan, au niveau national et au niveau académique.

L'item « approfondissement des connaissances/développement des compétences » sera approfondi dans le chapitre suivant.

- En ce qui concerne la **promotion individuelle**, il faut souligner que, dès le départ, l'investissement de l'enseignant dans la formation professionnelle continue n'a pas été considéré comme un enjeu majeur au sein du ministère de l'Éducation nationale : l'audition des responsables de la DGRH a confirmé que cette direction n'avait pas été amenée, sur la période observée, à prendre en compte les actions et programmes de formation continue des enseignants comme éléments de gestion de leur carrière. Cela est d'autant plus paradoxal que, comme nous l'avons vu au point 111, un certain nombre de dispositions législatives ou réglementaires concernant la fonction publique prises au cours de la période conduisent à intégrer cette dimension dans la gestion des ressources humaines.

Des modifications ont été adoptées au cours des dernières années dans les barèmes de promotion (changement d'échelon ou accès à la hors-classe) pour réduire le poids significatif de l'ancienneté de service au profit de la note globale. Malheureusement, et ce point sera repris plus loin, cette note n'intègre que de façon très aléatoire les efforts de formation de l'enseignant.

Une autre modalité de promotion individuelle est le changement de corps grâce au succès à un concours de recrutement, en principe interne²⁷. Les académies apportent un soutien à la préparation des concours internes.

²⁷ Nous indiquons « en principe » car différents rapports (dont C. Desforges et J-G. de Chalvron – Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'Etat – janvier 2008) montrent qu'un lauréat sur deux des concours **externes** de la fonction publique était déjà un agent

L'analyse de la série statistique fournie par les enquêtes annuelles de la DGESCO permet d'établir, malgré les réserves pesant sur la fiabilité des données collectées, un certain nombre de constats.

Dans le second degré, en 98/99, 127 719 journées-stagiaires effectives sur un total de 947 263 (soit un taux de 13,5%) ont été consacrées à la préparation des concours (29 académies consolidées) ; en 2003/2004, le pic semble avoir été atteint avec 145 670 journées-stagiaires sur un total de 947 263, soit un taux de 15,4% (27 académies consolidées) ; en 2008/2009, on relève 79 494 journées-stagiaires effectives sur un total de 885 433, soit un taux inférieur à 9% (29 académies consolidées) : **en 5 ans, l'investissement en termes de préparation aux concours a été réduit de moitié**. Un élément significatif : dans l'enquête 2008/2009, n'apparaissent plus d'indications et de commentaires sur la ventilation par type de concours préparés et par académie.

On note également, sur la période, que les préparations à l'agrégation et aux CAPES se sont maintenues en parts relatives (respectivement au dessus de 50% et de 20% du nombre de journées-stagiaires) tandis que les préparations aux CAPET et aux CAPLP ont significativement baissé (elles représentaient 3% en volume en 2007-2008) au profit de préparations aux concours de recrutement de non enseignants, en particulier de personnels de direction (qui représentaient 12% en volume en 2007-2008). Cette évolution trouve un élément de justification dans la décroissance significative des postes ouverts aux concours de recrutement d'enseignants depuis quelques années.

En ce qui concerne le premier degré, les préparations aux concours ont toujours représenté une faible part des actions (aux alentours de 3 %).

■ 1.3.1.2. Les éléments d'explication

La prédilection grandissante de la finalité « accompagnement des réformes » sur la période observée s'explique en premier lieu par le **maelström de réformes** significatives touchant chaque strate de l'enseignement primaire et secondaire depuis le début de la décennie. Citons à titre d'exemples (en dehors des changements de programmes qui ont concerné de nombreuses filières et disciplines) : le socle commun de connaissances et de compétences, l'aménagement de la semaine scolaire en primaire, l'introduction généralisée de l'aide personnalisée, la restructuration de l'enseignement professionnel (introduction du baccalauréat en trois ans et disparition corollaire du BEP), la meilleure prise en compte des élèves en situation de handicap, le développement du contrôle en cours de formation, la mise en place du conseil pédagogique...

Ces réformes ont vocation à modifier profondément la relation enseignant-enseigné mais aussi la relation entre enseignants dans un établissement d'une part et avec la direction de l'établissement d'autre part (vision plus transdisciplinaire, notion de projet collectif) : évolution des modalités de transmission du savoir et surtout d'apprentissage, approche par compétences, recherche d'une individualisation du parcours des élèves ; elles entraînent une disparition partielle de repères fondamentaux pour l'enseignant que sont le « groupe classe » (passage de la notion d'effectif dédoublé d'une classe à la notion de groupes à effectifs réduits issus de plusieurs classes) ou la grille horaire hebdomadaire (en baccalauréat professionnel, les horaires sont définis globalement sur trois ans, la répartition annuelle ou infra-annuelle étant de la responsabilité de l'établissement). Ces évolutions nécessitent un accompagnement pour être comprises et prises en compte par les opérateurs que sont les enseignants ; le choix plus ou moins exprimé des directions du ministère, en particulier de la DGESCO, pour faire

de l'État. Les concours de recrutement externes d'enseignants ne font pas exception, en particulier pour l'agrégation.

passer les messages (et bien souvent pour élaborer en commun les modalités de mise en œuvre de ces réformes !) est le recours aux stages de formation continue.

Comme parallèlement les moyens consacrés à la formation continue des enseignants, notamment pour le second degré, se sont assez fortement contractés (voir infra), l'accompagnement des réformes est apparu encore plus prégnant au regard de l'ensemble des objectifs.

Signalons également que les organisations syndicales n'ont pas fait preuve d'un volontarisme affirmé pour maintenir l'équilibre entre les trois objectifs. Les représentants des organisations auditionnées ont confirmé tout leur intérêt pour une formation continue de qualité mais ils ont reconnu qu'ils avaient eu d'autres chevaux de bataille à mettre en avant sur la période étudiée. Les remontées académiques font état d'une intervention limitée des représentants syndicaux des enseignants dans les commissions paritaires, tant au niveau départemental qu'au niveau académique.

1.3.2. La conséquence : une politique publique en déphasage avec la demande sociale, ce qui soulève la question de sa pertinence

Les prises d'information auprès des enseignants, soit directement (rencontre d'équipes pédagogiques lors des visites en académie), soit indirectement par l'intermédiaire de leurs représentants (syndicats d'enseignants et associations de spécialistes) ou de leurs inspecteurs, font ressortir un écart significatif entre les attentes du public cible de la politique de formation continue et les actions de formation proposées (ou imposées) tant au niveau national qu'au niveau académique.

Ce constat n'est pas propre au système éducatif français : l'enquête TALIS²⁸ publiée par l'OCDE en juin 2009 fait ressortir que plus de la moitié des enseignants interrogés ont déclaré qu'ils souhaiteraient participer à davantage d'activités de formation qu'ils ne l'ont fait dans les 18 mois précédent l'enquête. L'ampleur de la demande non satisfaite est importante dans tous les pays, allant de 31% dans la Communauté flamande de Belgique à plus de 80% au Brésil, en Malaisie et au Mexique. Les deux raisons principales de cette demande non satisfaite sont le manque de temps dû aux programmes chargés et le manque d'offres adaptées aux besoins de l'enseignant.

Les griefs formulés par les enseignants français concernent plusieurs aspects : la nature des contenus proposés, la valorisation de l'effort de formation, la qualité des stages et les dysfonctionnements organisationnels. Les deux derniers points seront traités dans les parties suivantes car ils relèvent plus de l'efficacité et de l'efficience que de la pertinence ; nous allons nous intéresser aux deux premiers.

▪ 1.3.2.1. Un écart entre les actions proposées et les actions attendues

Les attentes des enseignants par rapport au suivi d'un stage sont très hétérogènes suivant le niveau d'expérience professionnelle, le niveau d'enseignement qui les concerne, l'âge, le lieu

²⁸ OCDE, Creating Effective Teaching and Learning Environments : First Results from Talis, juin 2009. Cette enquête, ciblée sur le premier cycle du secondaire, examine des aspects importants du développement professionnel, des attitudes et pratiques des enseignants, des méthodes et impacts de leur évaluation à partir d'un panel de 23 pays participants (essentiellement européens, la France n'en faisant pas partie pour l'instant) mais aussi Australie, Corée, Malaisie, Brésil et Mexique.

d'exercice, le type et le niveau de formation initiale, la trajectoire professionnelle, le rapport au savoir ou la façon de concevoir l'exercice de leur métier.

Un certain nombre de constantes partagées par l'ensemble de nos interlocuteurs se dégagent néanmoins.

- La première relève de l'attachement à une certaine **liberté de choix** dans les stages ce qui sous-entend la possibilité d'accéder à un catalogue de propositions pour retenir les actions qui semblent le mieux répondre aux besoins tels qu'ils sont ressentis par l'enseignant à un moment donné. Les interlocuteurs de la mission ont exprimé le regret de voir se contracter l'offre de formations dans les PAF pour des raisons économiques (ce qui mécaniquement réduit les choix) et déplorent dans le même temps **l'accroissement des stages à public désigné** par rapport aux stages basés sur le volontariat. Cela vaut pour le premier degré (avec le remplacement progressif des formations départementales longues, à inscription individuelle et ciblant des contenus disciplinaires, par des animations-formations en circonscription de courte durée, obligatoires et souvent dédiées à l'explicitation des réformes en cours) comme pour le second degré où les moyens de plus en plus limités dédiés à la formation continue sont largement préemptés par les corps d'inspection de chaque discipline pour convoquer « *leurs professeurs afin de les informer et de les aider à mettre en place la succession de réformes* ». La DGESCO n'établit pas de statistiques agrégées au niveau national qui permettent un suivi dans le temps du partage entre stages volontaires et stages à public désigné ; la tendance signalée est liée aux informations retirées des retours académiques. Notons également qu'en vingt ans le rapport entre le public désigné et le public volontaire de la formation continue s'est inversé au niveau de l'ensemble des ministères²⁹, montrant la prééminence de la formation comme levier de la modernisation de l'Etat

- Les enseignants ne contestent pas l'intérêt d'être réunis avec leurs pairs et les corps d'inspection pour « *parler des réformes qu'ils vont devoir digérer et mettre en œuvre* », sous réserve que ces rassemblements leur permettent d'être éclairés sur les actions qu'ils peuvent ou doivent faire dans leur classe ou dans leur établissement. Mais leurs priorités sont ailleurs ; deux points forts sont mis en exergue par les deux ordres d'enseignement :

- **l'actualisation des savoirs disciplinaires** tant en termes de connaissances fondamentales que d'évolution de pratiques d'enseignement relevant de leur champ ; à ce titre, les enseignants du second degré plébiscitent les séminaires et universités d'été organisés dans le cadre du PNP (programme national de pilotage) et les colloques et rendez-vous annuels organisés par la DGESCO en partenariat avec d'autres institutions ;

- des **formations de type méthodologique voire psychologique** « *pour faire face à l'hétérogénéité des classes qui s'est fortement accentuée au cours de la décennie* » ; cette demande est revenue de façon récurrente dans les échanges, tant avec les professeurs des écoles qu'avec les professeurs du lycée, qui ont souvent dit leur difficulté, voire leur impuissance, à faire réussir tous leurs élèves. Certes les réformes précitées ont vocation à résoudre certaines de ces difficultés mais il leur semble qu'entre les grands principes énoncés et les applications didactiques et pédagogiques, le fossé est significatif et peu comblé par la formation professionnelle continue qu'ils reçoivent actuellement en académie.

²⁹ Sur la décennie, la proportion de public désigné est passée de 30% de l'ensemble des agents formés à 70%.

Les études réalisées par la DEPP apportent un éclairage complémentaire sur ce point, non seulement l'enquête de 2005 citée dans l'introduction, mais aussi les études relatives aux pratiques d'enseignement³⁰.

Du point de vue méthodologique, le « qualitatif » doit bien entendu être pris en considération avec toutes les précautions requises parce que les enquêtes réalisées par la DEPP s'appuient sur des questionnaires adressés aux personnels. On se situe donc nécessairement dans le registre du « déclaratif »³¹ et il faut convenir que les propos ainsi recueillis sont doublement subjectifs : dans ce qu'ils expriment, d'une part, et dans la façon dont ils sont exprimés, d'autre part. Ceci étant, mettre en regard les perceptions des uns et des autres permet tout de même de dégager des grandes tendances d'évolution depuis une dizaine d'années et de repérer des points de divergence et de convergence.

Dans le cas du premier degré, les attentes formulées par les professeurs des écoles partent d'un constat exprimé avec netteté : les trois quarts des professeurs des écoles considèrent en effet comme insuffisante la formation initiale qu'ils ont reçue en IUFM, particulièrement sur certaines matières telles l'informatique et les langues vivantes, mais plus encore sur le plan de l'analyse de pratiques professionnelles ; à leurs yeux, des actions de formation continue, en groupe avec des enseignants expérimentés, seraient bien de nature à les aider, notamment pour ce qui concerne la gestion de l'hétérogénéité de niveau (68%) et des conflits dans la classe (62%).

Les enseignants des lycées et collèges, pour leur part, sont moins critiques à l'égard de la formation qu'ils ont reçue en IUFM ; ils ne sont que 54% à juger leur deuxième année de formation en IUFM comme insuffisante voire très insuffisante, alors que c'est l'opinion émise par les trois quarts des professeurs des écoles. 63% des professeurs de lycées et de collèges pointent cependant les insuffisances liées au manque de conseils pour gérer les situations difficiles. Par rapport à ces besoins ressentis en matière de pratique professionnelle, l'approche attendue de la formation continue des enseignants du second degré est tout aussi pragmatique que celle des enseignants du premier degré ; ils choisissent la formation la plus utile, à savoir la conduite de la classe, à laquelle s'ajoute un thème considéré comme prioritaire : la psychologie de l'adolescent.

En ce qui concerne l'amélioration de leurs connaissances, les enseignants soulignent l'importance de l'auto-formation, par l'acquisition et l'emprunt de livres et documents spécialisés (CDDP/CRDP, bibliothèques, médiathèques) et la recherche d'informations sur Internet, et ceci sans clivage d'âge.

Les personnels d'encadrement (inspecteurs pédagogiques et chefs d'établissement) ont des attentes convergentes : les uns et les autres s'accordent pour souhaiter le développement de la mutualisation et de l'échange de pratiques d'enseignement et l'accroissement des possibilités de formation continue à distance. En outre, les thématiques concernant le repérage et le traitement de la difficulté scolaire sont souvent citées, notamment par les IEN du premier degré.

- Corollairement, les enseignants regrettent de n'être pas suffisamment associés à la **définition des contenus du PAF** sous une forme ou sous une autre. On a vu que leurs représentants dans les commissions paritaires consacrées à l'étude des plans de formation sont plutôt discrets. On verra que les fiches d'évaluation remplies par les stagiaires à l'issue de la

³⁰ DEPP, 2009, *Repères et références statistiques. L'état de l'Ecole* ; des notes d'information (notamment les notes n° 2006-17 et 2006-26) et des dossiers (plus spécialement les dossiers EF n° 176 d'août 2006 et EF n° 179 de décembre 2006).

³¹ Ces éléments sont fournis par les répondants dans le cadre de questions fermées ou, moins souvent, de questions ouvertes.

formation, et sur lesquelles ils sont souvent invités à faire des propositions, sont en règle générale peu exploitées par les décideurs. La remontée des besoins émanant du terrain passe essentiellement par les corps d'inspection territoriaux, souvent de façon informelle, ce qui induit des différences de traitement entre les disciplines et les zones géographiques.

En outre, il n'y a pas d'élaboration d'un plan de formation au niveau de l'établissement (même s'il existe des formations dites d'établissement) à la différence de ce qui se passe dans d'autres organisations. Au niveau européen, l'enquête menée par Eurydice³² montre que dans la majorité des pays européens un plan de formation est établi au niveau de l'établissement ou au niveau local ; même s'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les besoins de formation professionnelle continue des enseignants sont pris en compte dans ces plans de formation, on note qu'en Écosse « *les entretiens d'évaluation sont l'occasion de faire le point sur les besoins individuels des enseignants mais dans l'optique des priorités définies au niveau de l'établissement ainsi qu'aux niveaux local et national. [...] Cet exercice a induit chez beaucoup d'enseignants une meilleure conscience de soi et une meilleure compréhension tant de leurs besoins individuels que de ceux de leur établissement* ». Au niveau national, la directrice générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'Agriculture a indiqué que la politique d'offre nationale des stages pour les enseignants des établissements agricoles s'appuyait sur les remontées des demandes de la base via le niveau régional. On retrouve un schéma proche dans l'enseignement privé sous contrat : l'encadré infra précise les modalités d'élaboration des plans de formation continue telles qu'elles sont définies dans la « Charte de formation » adoptée par le Comité National de l'Enseignement Catholique en 2005.

Processus d'élaboration des plans de formation dans l'Enseignement catholique

Sous la responsabilité du chef d'établissement et dans le respect des textes organisant la concertation avec les instances représentatives des personnels, **l'établissement scolaire** est le premier lieu de l'orientation et de la programmation de la formation, du point de vue chronologique et du point de vue des priorités.

A partir des orientations de formation que lui transmettent les établissements, **l'Association territoriale** élabore, en lien avec les responsables territoriaux de la tutelle et la commission de concertation instituée au niveau territorial, un tableau des propositions d'orientations territoriales pluriannuelles de la formation des personnels de son ressort qu'elle transmet à la Fédération.

La **Fédération** recueille, consolide, arbitre et met en cohérence les tableaux de propositions d'orientations territoriales. Elle élabore, en lien avec les responsables nationaux de la tutelle et la Commission Nationale de Concertation, une proposition de tableau global des orientations fédérales pluriannuelles de la formation des personnels des établissements.

L'Association territoriale ajuste son projet de tableau des orientations territoriales pluriannuelles de la formation en fonction des arbitrages opérés au niveau fédéral. Elle transmet le tableau des orientations territoriales ainsi modifiés aux établissements scolaires de son ressort.

Le plan global de formation prévoit les grandes répartitions pluriannuelles et annuelles de l'affectation des crédits :

- attribution aux établissements de crédits de référence leur permettant de répondre aux besoins spécifiques des équipes pédagogiques et du projet d'établissement ;

³² Eurydice – DG Éducation et culture, *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe*, 2008 p. 20-21

- budgets de formation initiale et de formation continue prenant en compte les frais des instituts missionnés pour leur fonctionnement, lorsqu'il est lié à la formation ;
- réalisation des plans de formation initiale et de formation continue (1er degré, 2nd degré, chefs d'établissement, cadres, etc.) ;
- fonctionnement des instances d'orientation, de programmation, d'habilitation et de suivi des plates-formes de services techniques. Les frais liés au fonctionnement des instituts de formation missionnés, indispensables à cette mission et non liés à la réalisation directe de l'acte de formation sont intégrés au coût de l'heure formation.

Les fonds reçus dans le cadre des conventions signées avec l'Etat sont exclusivement réservés à l'organisation et à la réalisation de la formation des enseignants.

D'après la Charte de formation de l'Enseignement Catholique

La modalité d'élaboration est très différente dans la structure *top down* par rapport à la structure *bottom up*. Lorsque le terrain (professeur, établissement, bassin, circonscription du 1^{er} degré) est moins entendu dans sa demande, et cela quelles que soient la légitimité et la compétence de l'institution dans la définition du contenu des formations, le risque de malentendu, d'inadéquation, voire de vacuité, n'est plus négligeable. Il faut trouver un équilibre « dialectique », à construire en concertation, entre obligation et liberté, entre exigences de l'institution et souhaits de l'enseignant, en tenant compte des besoins réciproques de l'employeur et des employés non seulement à court terme mais aussi à long terme.

▪ **1.3.2.2. Une déception quant à l'absence de valorisation de la formation continue.**

Les enseignants déplorent de n'avoir aucune contrepartie institutionnelle tangible pour leur implication dans une opération de formation continue, sous forme financière et/ou statutaire, voire même symbolique, alors que l'objectif de promotion était clairement affiché dans le corpus de politique publique affiché en début de période. Les organisations syndicales sont maintenant également favorables à cette valorisation, sous réserve qu'elle soit clairement établie et fondée sur un égal accès à la formation de tous les bénéficiaires potentiels.

- Certes, une certaine forme d'aide indirecte à la promotion a été maintenue par le biais des **préparations aux concours internes**. L'analyse des statistiques figurant dans les enquêtes annuelles DGESCO a montré cependant une réduction sensible de la place de ces préparations au cours de notre période d'observation (voir supra).

On relève en outre deux points problématiques :

- un **taux d'assiduité³³ très faible** pour ce type de formation : alors que le taux moyen national pour l'ensemble des actions est de 56% en 2008-2009, il est seulement de 25% pour les préparations aux concours. Il y a donc un pourcentage très significatif de préparationnaires qui abandonnent en cours de formation : les raisons sont multiples (difficulté de suivi d'une formation parcellisée sur une longue période, qualité de la formation, démotivation des

³³ Le taux d'assiduité correspond au rapport entre le nombre de stagiaires formés et le nombre de stagiaires convoqués, un stagiaire étant considéré comme formé s'il a assisté au moins aux deux-tiers de la formation à laquelle il était convoqué.

stagiaires au vu du nombre décroissant de postes offerts, formations souvent placées hors temps scolaire...) mais il ne semble pas y avoir d'analyse systématique sur ce point, pas plus que sur l'efficacité de la formation qui peut se mesurer au rapport entre le nombre d'inscrits et le nombre respectif d'admissibles et d'admis au concours³⁴ ; la décision au niveau académique se limite souvent à fermer les préparations qui ne « marchent pas » ;

- des **écart significatifs entre les académies** ce qui soulève la question de l'égalité d'accès à la formation (et au-delà à la promotion) ; la part de journées-stagiaires « à efficience maximale »³⁵ consacrée à la préparation des concours est en moyenne nationale de 7% en 2007-2008 mais tombe à 4% ou moins dans un tiers des académies (0% à Clermont-Ferrand) alors qu'elle atteint 12% à Paris et 14% à Strasbourg. Par ailleurs, on observe des politiques académiques assez différenciées : par exemple, alors que la moyenne nationale est de 64% des journées consacrées à la préparation de l'agrégation et 12% à un concours de personnel de direction, les chiffres de Dijon et Nancy-Metz sont 44% et 39% pour l'agrégation et 44% et 46% pour les concours de personnel de direction alors que Lyon et Reims consacrent respectivement 90% et 86% de leurs moyens à la préparation de l'agrégation et 0% et 14% pour les concours de personnel de direction.

En dehors de ce cas de figure, la valorisation de la formation peut prendre différentes formes :

- la délivrance d'une certification complémentaire qui permet d'accéder à des postes à profil spécifique ; cela existe déjà mais de façon trop confidentielle ;
- l'attribution de primes ou de points d'indice à condition d'avoir suivi assidûment une formation, éventuellement sous réserve de produire un rapport ou une ressource pédagogique ou de servir de relais de formation dans son établissement ;
- de façon plus large mais aussi plus diffuse, dans les modalités de notation des agents tant administratives (impact dans l'établissement) que pédagogiques (impact dans la classe).

Au niveau international cette valorisation n'est pas très développée non plus. L'enquête Talis précitée montre que la plupart des enseignants des 23 pays participants travaillent dans des établissements qui ne proposent aucune récompense ou reconnaissance pour leurs efforts. Trois quarts d'entre eux déclarent qu'ils ne recevraient aucun avantage en améliorant la qualité de leur travail. Une proportion similaire déclare qu'ils ne recevraient aucune reconnaissance en étant davantage innovants. Cependant, au niveau européen, des pays de plus en plus nombreux mettent en place des dispositifs de valorisation de la formation continue des enseignants : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Écosse, Espagne, Pologne, Slovaquie (voir quelques exemples dans l'encadré ci-dessous). A noter que la Finlande se démarque des autres pays en prenant position contre la valorisation considérant que tous les enseignants finlandais bénéficient d'une formation obligatoire (hors temps scolaire).

Quelques exemples de valorisation de la formation continue des enseignants

Allemagne

La méritocratie joue un rôle essentiel en Allemagne : la carrière d'un enseignant, fortement hiérarchisée (Refendar, Studienrat, Oberstudienrat, Studiendirektor, Oberstudiendirektor...), dépend des évaluations faites en interne et en externe ; la participation à des actions de

³⁴ Sachant que ce n'est pas le seul résultat de ce type de formation : les stagiaires peuvent avoir amélioré leurs connaissances et leurs compétences et en tirer profit dans leur enseignement même s'ils n'ont pas été reçus au concours.

³⁵ On ne prend en compte que les journées fréquentées par les assidus.

formation continue est un facteur favorable, voire obligatoire comme dans le land de Hesse, pour progresser hiérarchiquement.

Écosse

Depuis 2003, l'Écosse prévoit une augmentation de salaire substantielle si la formation continue s'inscrit dans un programme de perfectionnement dénommé « Chartered Teacher Program » avec examen et travaux didactiques à la clé (et non pas sur la base d'une simple participation).

Les participants doivent avoir acquis une ancienneté de 6 ans ; il existe 12 modules avec une augmentation de 1000 livres par an à chaque palier de 2 modules obtenus (formation à l'université le soir et/ou le samedi).

Depuis le lancement, 800 enseignants sont allés jusqu'au bout des 12 modules et 4 000 sont en cours de formation ; selon l'enquête de 2008³⁶, 53% des diplômés ont entre 40 et 50 ans, soit un âge qui correspond à un redéploiement de carrière.

Espagne

Créé en septembre 1998, le « Sexenio » est un complément de rémunération versé au professeur de l'enseignement public³⁷ qui a au moins six d'ancienneté et qui, sur une période de 6 ans, a suivi (a priori hors temps scolaire) 10 crédits formation (soit 100 heures de cours) ; le certificat doit être émis par un centre certifié par le Ministère. Le total maximal est de 5 « Sexenios » (soit un étalement sur 30 ans de carrière). Le montant du « Sexenio » est du ressort des Communautés autonomes ; il varie donc suivant les régions mais aussi suivant le numéro d'ordre. Le dispositif rencontre un franc succès (11500 sollicitations pour 1870 places à l'Université de Madrid pour l'été 2007 selon le ministère). La province d'Aragon a mis en place des formations de ce type à distance.

D'après O. Laruelle, opus cité

³⁶ A Professional Journey : the experience of achieving Chartered Teacher Status through the Academic Route, 2008, disponible sur www.gtcw.org.uk

³⁷ Les établissements privés ont un système similaire, le « Quinquenio », moins intéressant du point de vue pécuniaire.

2. PARTIE 2.

L'efficacité de la politique de formation continue des enseignants sur la période a souffert d'un déficit organisationnel

2.1. Les bénéfices de la déconcentration sont liés à la qualité du pilotage

2.1.1. La tendance au glissement vers le local

- Déconcentration vers le niveau académique**

L’organisation définie en début de période cadre le rôle du niveau académique par rapport au niveau national, l’action de la DESCO se focalisant sur l’orientation générale de la formation continue et le pilotage des actions d’envergure nationale (séminaires, universités d’été, colloques mais aussi gestion des réseaux de ressources).

Les informations collectées dans les académies montrent que les recteurs et les inspections académiques ont effectué les missions et tâches qui leur étaient imparties en matière de formation continue des maîtres en appliquant les orientations ou les consignes émises au niveau ministériel.

Dans quelques académies, on a pu relever des plans académiques de formation qui intégraient les priorités nationales et leurs propres priorités, d’où l’existence d’une certaine **stratégie académique en matière de formation continue** comme le texte de cadrage de la politique définie en 2001 le préconisait. L’existence de cette politique académique³⁸ semble dépendre de la personnalité du recteur et de sa longévité sur le poste, mais aussi et surtout des moyens humains et financiers que l’académie peut consacrer au pilotage et à la mise en œuvre de cette mission.

La mission a en effet noté une assez forte corrélation entre la richesse de la réflexion et des actions entreprises et la taille de l’académie. A contrario, on peut constater que les sept académies, listées en introduction, qui n’ont pas répondu à notre enquête par mail sont des académies de petite taille ; ce n’est probablement pas par manque d’intérêt ou d’idée sur le sujet mais plutôt par manque de moyens humains en termes de suivi et pilotage. La rectrice de l’académie de Limoges nous a indiqué avoir rempli elle-même l’ensemble du questionnaire en raison d’une insuffisance de personnels à la DAFPEN.

Même si la palette des formations offertes aux enseignants diffère suivant les académies, l’ensemble des interlocuteurs rencontrés soutient que le mouvement de déconcentration est une bonne chose. Ils valident souvent l’idée d’aller plus loin dans le mouvement en poursuivant le processus vers l’échelon local (circonscription, bassin de formation, réseau d’établissements, établissement). Ce mouvement amorcé depuis assez longtemps dans le premier degré gagne le second degré.

- Déconcentration vers un bassin de formation ou un établissement**

En 1991, la redéfinition du service des enseignants du premier degré et le passage de 27 à 26 du nombre d’heures devant élèves ont permis d’affacter 12 heures annualisées obligatoires pour tous les enseignants, hors du temps devant élèves, à des conférences pédagogiques

³⁸ Nous parlons ici d’une politique académique globale ; il est bien évident qu’en dehors de la mise en œuvre des priorités définies au niveau national, chaque académie a développé quelques actions spécifiques aux caractéristiques de l’académie.

organisées par l'IEN³⁹. À des rythmes différents selon les départements et les circonscriptions, ces conférences pédagogiques sont progressivement devenues des actions de formation aux modalités plus diversifiées, et ont pris le nom d'animations pédagogiques. En 2008, la réforme de l'école primaire permet le passage de 12 heures à 18 heures de ce temps de formation sous la responsabilité de l'IEN en précisant clairement qu'il s'agit d'un temps « d'animation et de formation pédagogiques ». Dans le même temps, les moyens de remplacement alloués à la formation continue de niveau départemental diminuent, la fusion des brigades de remplacement et des brigades formation continue amenant même parfois l'annulation pure et simple des formations longues dans les périodes de tension sur le remplacement ordinaire.

Progressivement, c'est donc l'ensemble de la formation continue du premier degré qui s'est déplacée vers le niveau local. S'il est encore trop tôt pour dire avec certitude vers quoi tendront dans les prochaines années les plans d'animation-formation de circonscription qui sont encore en cours d'évolution, on peut toutefois noter que devant la lourde obligation d'assurer sans moyens supplémentaires en formateurs un plus grand nombre d'heures d'animation-formation, les IEN recherchent les économies d'échelle à deux niveaux : d'une part l'organisation de grandes conférences, assurées par eux-mêmes pour l'information institutionnelle ou par les universitaires sur des thèmes précis ; d'autre part les formations d'équipe sur le site même de l'école en réponse à des demandes émanant du terrain.

Les formations sur site (établissement ou bassin) se développent aussi dans le second degré, peu ou prou dans toutes les académies. Nous avons repéré des académies pionnières, comme Lille (où ce type de formation correspond à 14% du total des journées de formation) ou Toulouse (qui a mis en place une procédure spécifique, résumée dans l'encadré ci-dessous).

Académie de Toulouse Élaboration de l'offre dans le cadre des formations d'initiative locale

Les formations d'établissement s'articulent autour du projet d'établissement. Elles sont explicitement inscrites au Plan de Formation de l'Établissement (PFE). Elles ne peuvent se substituer aux formations programmées inscrites au Plan Académique de Formation.

Contraintes relatives à l'organisation

Toute action de formation négociée comporte deux éléments :

- un **contrat de formation** qui lie l'opérateur à l'établissement demandeur, co-signé par le chef d'établissement et l'opérateur avec les éléments portés sur le contrat (nom et qualité du responsable de la négociation, intitulé de la demande initiale, lien de la formation demandée avec le PFE et le programme annuel de formation) et les résultats de la négociation qui a été mise en place par l'opérateur (reformulation éventuelle de l'intitulé et de l'objectif de l'action de formation, modalités de la formation, effets et production attendus, contenus de formation et plan d'activités, budget prévisionnel) ;
- un **protocole d'évaluation** qui porte sur le déroulement de l'action (conformité au contrat de formation, résultats obtenus à la fin de la formation par rapport aux effets attendus) et le suivi de l'action (nouveaux besoins de formation ou d'approfondissement en relation avec le PFE ; nombre et qualité des personnes qui ont participé à la formation)

Processus de mise en œuvre

³⁹ Circulaire 91-012 du 15 janvier 1991

Le SAFCO reçoit la demande de l'établissement et, après exploration si nécessaire, accepte et transmet la demande à l'opérateur qui conduira la négociation dans le cadre des volumes indiqués. Des ajustements éventuels pourront être envisagés en accord avec le SAFCO.

Calendrier :

- mai/juin : lecture des projets d'établissement et validation par le SAFCO de leur volet de formation (PFE)
- début juillet : notification aux établissements des formations retenues et envoi de la commande aux opérateurs
- septembre/juin : mise en œuvre des formations

Source : réponse à l'enquête académique IG 2010

Ce glissement vers le local (au sens large) peut s'expliquer par la conjugaison de plusieurs raisons.

La première raison est d'ordre contextuel : toute l'action publique est engagée depuis le début des années quatre-vingt dans un mouvement progressif de déconcentration de l'activité administrative de l'échelon central vers l'échelon régional (parallèlement au mouvement de décentralisation vers les collectivités locales). Ce processus s'appuie sur l'idée que la subsidiarité permet de gagner en efficacité en prenant les décisions et en organisant les actions au plus près des bénéficiaires de l'intervention publique. Le service public d'éducation, qui n'a pas de caractère régional, n'échappe donc pas à ce phénomène.

La deuxième raison est liée à l'évolution des contenus de la formation continue : la focalisation sur l'accompagnement des réformes conduit à privilégier la transversalité des problèmes à traiter, l'interdisciplinarité, le travail en équipe autour d'un projet. La nécessaire adaptation des pratiques pédagogiques ou des modalités de fonctionnement de la vie scolaire aux caractéristiques de la population accueillie est plus facile à construire au niveau de l'établissement ou d'un bassin de formation.

La troisième raison est la possibilité de mieux impliquer un large échantillon d'enseignants et d'avoir un meilleur suivi de l'action dans le temps (les collègues ayant participé à une formation sur site ont plus de possibilité d'échanger entre eux sur les limites et difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des apports de la formation suivie). En outre, la définition des actions est plus proche de l'expression des besoins du terrain.

Au-delà de ces arguments qui semblent conduire à une meilleure efficacité de l'action, il est patent également que cette modalité concourt à réduire les coûts réels et les coûts cachés : réduction des frais de déplacements, voire d'hébergement, à la charge des services académiques, réduction des pertes de temps en déplacement pour les stagiaires, facilité accrue pour trouver un accueil en termes de locaux et matériels nécessaires à la formation. En revanche se pose souvent la question du formateur ou de l'animateur de la formation : il est parfois difficile de trouver et de faire venir sur site le formateur spécialiste du problème traité, qui doit en outre faire l'effort d'adapter sa présentation aux caractéristiques de l'établissement visité. A défaut, il s'agit d'un enseignant issu de l'établissement ou du bassin qui dispose de certaines compétences dans le domaine étudié ; dans d'autres cas, c'est un membre du corps d'inspection qui anime la séance. Ces deux solutions ne font pas l'unanimité chez les stagiaires.

2.1.2. Une logique qui correspond à l'évolution des pratiques dans les pays européens

Comme le résume F. Vaniscotte, « *les États considèrent que la formation continue des enseignants est un instrument essentiel pour transmettre les politiques nationales de l'éducation. C'est pourquoi les ministères des différents pays européens en définissent généralement le cadre conceptuel. La décentralisation est ensuite la règle.* »⁴⁰

Le niveau national fixe des objectifs/priorités et laisse la responsabilité organisationnelle partielle ou totale à des tiers : aux centres de formation (centres spécialisés, universités...), en France, aux niveaux académiques (rectorats/IUFM), ou aux écoles elles-mêmes (seules ou regroupées en communautés scolaires). Ce dernier cas est le plus fréquent ; il concerne pratiquement tous les pays d'Europe du nord. Seuls quelques pays ont gardé une organisation centralisée et étatique de la formation : Roumanie, Slovaquie et Pologne.

Quelques exemples de formation décentralisée

Angleterre

Le plan « Equipping our teachers for the Future », effectif depuis septembre 2007, a redéfini les priorités de la formation initiale et continuée autour d'une même vision centrée sur les résultats en mettant à disposition des enseignants une infrastructure didactique pour leur développement professionnel (depuis 2005, la « Training and Development Agency for Schools » met en ligne une base de données de formations qui peuvent être programmées selon les besoins (allant de 1 jour à 1 an).

Les entretiens d'évaluation (meeting review), existant en Angleterre et généralisés en Ecosse, permettent aux directeurs d'école d'orienter les enseignants rencontrant des difficultés vers les formations idoines.

En résumé : la décentralisation est couplée à une obligation de résultats, à un contrôle, à un référentiel de compétences requises, à des entretiens d'évaluation des enseignants.
(cf. www.publications.teachernet.gov.uk)

Allemagne

En Allemagne, l'éducation et la formation continuée sont du ressort des Länder. A la demande des ministres de l'Éducation des Länder une commission fédérale a été créée en 1999 (Gemischte Kommission Lehrerbildung) ; cette commission a défini en 2004 des standards de formation ; par ailleurs, a été également créée une agence qui analyse les sujets centraux et les innovations de la formation continuée et formule des recommandations. D'où un processus de pilotage fédéral pour cadrer les actions des régions. La mise en œuvre varie suivant les régions : en Bavière, coexistence d'un centre de formation centralisé (pour les formations « lourdes ») et d'opérateurs au sein des différentes sous-régions ; en Hesse, six instituts qui assurent le suivi des 15 centres répartis par district.

Finlande

L'agence nationale de l'éducation fixe les thèmes prioritaires, apporte une aide pour les nouveaux programmes, diffuse les résultats d'enquête et procède à des évaluations ; en revanche, ce sont les acteurs de terrain qui choisissent les méthodes et les programmes de

⁴⁰ F. Vaniscotte, *Les écoles de l'Europe : systèmes éducatifs et dimension européenne*, INRP, 1996, p. 265.

formation pour atteindre les objectifs fixés. Pour faciliter l'organisation et réaliser des économies d'échelle, les écoles sont toujours organisées en communautés scolaires regroupant 6 à 12 écoles d'une zone géographique homogène pour mieux cibler les besoins ; chaque communauté a un responsable coordinateur.

Pays-Bas

Pour résoudre le décalage entre offre et demande, il y a eu **transfert des budgets de formation continue des établissements opérateurs** (universités et hautes écoles pédagogiques – HBO –) **aux écoles elles-mêmes** ; depuis septembre 2006, les établissements disposent d'une subvention globale de financement et demandent aux opérateurs de répondre à leur cahier des charges pour la formation continue de leurs enseignants.

Belgique francophone (décret de 2002 : « La formation en cours de carrière »)

La formation continue s'organise sur 3 niveaux :

- chaque école a la responsabilité d'une « journée pédagogique » par an ; le contenu est souple et varié ;
- au niveau de chacun des deux grands réseaux (« officiel » et « libre subventionné »), une structure de pilotage (respectivement le Centre d'autoformation et de formation continuée et le Centre catholique de formation continuée des enseignants du secondaire) propose des journées de formation individuelle où chaque professeur s'inscrit à titre personnel d'une part et des journées de formation collective où l'inscription de fait par le biais de l'école d'autre part ;
- il existe également une formation dite « inter-réseaux » pilotée par l'IFC (Institut de formation en cours de carrière) ; cet organisme réalise des appels d'offre par marché public auprès de multiples opérateurs (le décret en prévoit 16) et propose ensuite une **offre globale pour l'ensemble du territoire francophone** (formation individuelle ou plus souvent collective).

D'après O. Laruelle, opus cité

2.1.3. Une déconcentration qui nécessite un pilotage idoine pour être efficace

Dans les pays où la déconcentration est prégnante, le risque est le **développement d'inégalités dans l'accès à la formation continue**. Le problème est moins crucial dans les pays où il y a une « structure de normalisation » au plan national, comme par exemple la Training and Development Agency for Schools en Grande-Bretagne ou l'Institut de Formation en cours de Carrière en Belgique francophone.

Les visites en académies et les remontées d'enquête font apparaître un déficit de pilotage tant au niveau national qu'aux niveaux académique et infra-académique.

Il a été indiqué dans la première partie de ce rapport que les principaux acteurs de la mise en œuvre de la formation continue ainsi que les destinataires de l'action regrettaiient la non-publication entre 2002 et 2009 de priorités nationales propres à la formation continue. La mission reviendra plus avant sur les insuffisances de l'outil d'information et de suivi des actions de formation à tous les niveaux (de l'établissement au niveau ministériel), mais il est évident que sans tableau de bord statistique fiable, le pilotage est aléatoire. La mission a également relevé que ce sujet n'était pratiquement jamais abordé lors du « dialogue de gestion » qui permet une fois par an de faire un point stratégique pour chaque académie entre

l'autorité rectorale et les directions ministérielles. Par ailleurs, le « groupe de suivi restreint » institué par la circulaire du 20 décembre 1999 (présenté au point 122) ne s'est jamais réuni.

On retrouve également quelques flottements dans le pilotage au niveau académique. On verra dans le paragraphe suivant qu'en début de période la ligne de partage entre les services rectoraux et les IUFM découlant du cadrage de 1998-2001 a posé de sérieux problèmes ; la « reprise en main » par les rectorats quelques années plus tard et la restructuration des services qui a généralement suivi, permettent de mieux identifier le service qui assure le pilotage et la mise en œuvre de la formation continue des maîtres au niveau académique. Toutefois, les déficits signalés précédemment au niveau national rejoaillissent en cascade sur le niveau infra national. Un certain nombre d'académies ont mis en place leurs propres bases d'information concernant les actions de formation continue mais elles sont souvent dédiées à suivre la gestion au sens strict sans avoir l'ambition d'être un outil de pilotage et posent des problèmes de compatibilité et de comparabilité des données entre académies et avec les bases nationales.

Le rythme, pour le moins soutenu, des réformes au cours de la deuxième partie de la décennie a souvent pris de court les décideurs académiques. L'élaboration des PAF dans l'organisation actuelle s'étale sur un temps long : le plan applicable pour l'année N/N+1 commence à être élaboré à la rentrée N-1/N et les principaux axes sont fixés en janvier N (cf point 242) ; nous avons vu à plusieurs reprises au cours des dernières années des réformes dont le contenu précis n'était pas cadre à huit mois de leur mise en application !

Le déficit de pilotage apparaît également au niveau infra-académique, en particulier pour les actions en circonscription. La mission a été surprise de constater, dans plusieurs des académies visitées, l'absence quasi-complète de concertation entre les IEN premier degré sur le contenu et l'organisation de leurs journées d'animation pédagogique dont il a été dit qu'elles représentaient maintenant un élément prégnant dans la formation des maîtres du premier degré. Plus grave, des différences très significatives en termes de volume et de qualité de la formation délivrée ont été repérées entre deux circonscriptions d'un même département, l'une située en plein centre du chef-lieu et l'autre en milieu rural. Les enseignants de la circonscription concernée ont évidemment déploré cette différence de traitement et ont avancé plusieurs raisons pour expliquer cet état de fait : leur éloignement par rapport à un centre urbain attractif qui est un obstacle au déplacement des formateurs, voire des remplaçants, un manque de dynamisme de leur IEN ou encore une équipe pédagogique de dimension réduite.

Il faut noter également l'absence quasi totale de suivi des formations délivrées auprès des enseignants du privé sous contrat.

Les visites en académie et les retours d'enquête montrent :

- que ces enseignants sont assez souvent « invités », en principe par les corps d'inspections territoriaux, aux actions de formations liées à l'accompagnement des réformes et à la rénovation de diplômes ; en revanche, il n'y a aucune indication statistique sur le nombre de maîtres du privé qui participent effectivement à ces actions ;
- que les services rectoraux n'ont connaissance que de la liste des stages ouverts par Formiris sur l'année avec éventuellement le nombre de bénéficiaires.

La déconcentration des actions au plus près du terrain est porteuse de gains d'efficacité mais pour que ces gains puissent apparaître effectivement, il est indispensable que le processus soit piloté. Pour être relayées sur le terrain et guider la démarche opérationnelle, il est nécessaire que l'initiateur d'une politique énonce, clairement et en temps utile, ses priorités ; pour respecter le principe de libre et égal accès des

enseignants à la formation continue, il doit veiller à un juste équilibre final dans la répartition des moyens financiers et surtout humains sur tous les maillons de la chaîne.

2.2. Un transfert de la formation continue vers les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) qui n'a pas répondu aux attentes

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 précisait que « les instituts universitaires de formation de maîtres participent à la formation continue des personnels enseignants et à la recherche en éducation. » Pour la DGESCO, le bilan du transfert de la formation continue aux IUFM est mitigé. Si elle considère comme des succès la promotion récente de l'approche par compétences dans la formation des enseignants, le développement des TICE ou encore la recherche-action en didactique, elle est plus hésitante sur l'association entre théorie et formation professionnelle. Cette appréciation résulte sans doute du contraste entre le sentiment développé par les jeunes enseignants au moment de leur première affectation, sentiment souvent critique vis-à-vis de leur formation à l'IUFM, et l'opinion développée par les cadres de l'Éducation nationale (inspecteurs et chefs d'établissement), beaucoup plus positive.

Pour évaluer l'apport des IUFM à la formation continue sur la décennie écoulée, particulièrement au regard de l'articulation entre formation théorique et formation « aux gestes professionnels » et par rapport au renouvellement des contenus de formation au contact de la recherche, il aurait été nécessaire que la mission conduise des investigations complémentaires et expertise les données brutes ainsi collectées. Faute de pouvoir le faire, les inspecteurs généraux ont travaillé à partir d'auditions au niveau national et d'entretiens en académie. L'appréciation portée ici résulte donc de la synthèse des opinions exprimées.

2.2.1. *Les IUFM ont globalement difficilement assumé la succession des MAFPEN*

Selon le point de vue exprimé par l'INRP, « *le montage de la coopération établie à partir de 1998 entre les IUFM et les services académiques était « bancal », tout spécialement pour ce qui concerne la gestion des ressources* ». Ce point de vue a été largement confirmé par les visites en académie. On a confié en effet aux IUFM, très mobilisés par leur mission de formation initiale, la responsabilité de bâtir le plan académique de formation (PAF), mais avec des moyens rectoraux. Et si, en accompagnement du transfert des actions de formation continue, les postes ex-MAFPEN sont mis à la disposition des IUFM, les moyens en crédits, en revanche, demeurent gérés par les services académiques ; il en est résulté fréquemment des discussions et des querelles. Les inspecteurs sont en permanence sur le terrain et ont laissé peu de place aux IUFM qui ont eu du mal à trouver leur place dans le domaine de la formation continue. Ultérieurement, les ressources de la formation continue ont constitué pour les recteurs une solution commode lorsqu'il leur a fallu faire face à des mesures de « régulation » budgétaire.

De plus, dans la gestion du potentiel global d'enseignement dont les IUFM ont disposé suite à la disparition des MAFPEN et au transfert des attributions qu'elles exerçaient, les IUFM, absorbés par leur mission de formation initiale, ont, semble-t-il, assez mal maîtrisé et individualisé les services d'enseignement dont aurait dû pleinement bénéficier, en principe, la formation continue des enseignants.

Les modes opératoires de gestion ont entretenu l'ambivalence et la dépendance de l'IUFM par rapport au rectorat, à travers la mise à disposition de l'IUFM par le rectorat d'enseignants, qui se retrouvaient alors avec une double tutelle. Des situations où l'équipe de la MAFPEN se trouvait soumise à une partition entre rectorat et IUFM ont aussi été rencontrées, ce qui a pu provoquer de vives tensions. Enfin, avec l'attribution dans certaines académies d'heures supplémentaires-année en début d'année à des enseignants en poste à l'IUFM, avant même de savoir s'ils auraient un service effectif en formation continue durant l'année, l'institution se mettait elle-même dans l'obligation d'utiliser ce potentiel.

De fait, en matière d'ingénierie de formation, même si les relations entre IUFM et rectorats sont désormais le plus souvent apaisées et les rôles bien répartis, le rectorat maître d'ouvrage a fait passer l'IUFM du rôle de maître d'œuvre à celui de simple opérateur. A Reims⁴¹, les données disponibles sur la formation continue⁴² tendent plutôt à relativiser la place de l'IUFM en tant qu'opérateur : en 2008-2009, les diverses composantes du rectorat ont, comme opérateurs, mis en œuvre 83% des modules, 91% des groupes de formation et 83% des journées-stagiaires, pour 87% des participants ; les corps d'inspection pédagogique restent le premier des sous-opérateurs « rectorat », avec plus de 7000 journées-stagiaires, soit 25% du total « rectorat ». L'IUFM se situe comme deuxième opérateur, avec 8% des groupes et 15% des journées-stagiaires.

2.2.2. Les recteurs ont rapidement « repris la main », conservant aux inspecteurs territoriaux leur rôle central

Malgré la détermination initiale du ministère, la confusion des genres entre acteurs, opérateurs et décideurs semble s'être instaurée, générant la dégradation progressive des relations entre les rectorats et les IUFM. Ces derniers se sont très vite retrouvés dans une situation ambivalente de juge et partie, opérateurs privilégiés, mais aussi de facto en concurrence avec les autres opérateurs. Un témoignage représentatif d'un mouvement général qui s'est opéré entre 2002 et 2005 est présenté infra.

Académie de Nancy-Metz

Depuis janvier 2004, la formation continue, de sa conception à son évaluation en passant par sa mise en œuvre, relève de la seule et complète responsabilité de la mission formation continue appuyée par la division de la formation du rectorat.

En décembre 2002 le recteur a créé la mission formation continue. L'IUFM de Lorraine est à l'époque le « maître d'œuvre » de la formation continue. Compte tenu de difficultés à financer le plan de formation, il est proposé au recteur d'arrêter le plan de formation en cours. Après l'arrêt du plan de formation pour l'année 2003-2004, le volume de l'offre est réduit de 30%. Le directeur de l'IUFM propose alors au recteur de transférer le dossier de la formation des enseignants et des formateurs. Le recteur annonce sa décision de transfert au conseil d'administration de l'IUFM en décembre 2003 et le transfert de compétences s'effectue au début du mois de janvier 2004. Depuis cette date, l'IUFM de Lorraine ne s'occupe plus de la formation continue du second degré.

Source : réponse à l'enquête académique IG 2010

⁴¹ Source : entretien lors de la visite en académie

⁴² DFP, *Données sur la formation continue, juillet 2009*.

D'une manière générale, les IUFM sont largement sortis du jeu de la formation continue, les rectorats et les corps d'inspection territoriaux reprenant la main sur la plus grande partie de la mission. C'est particulièrement vrai pour le second degré, mais ça l'est aussi pour le premier. Malgré son lien historique avec l'école normale rendant le partenariat plus naturel et permettant des réussites du type de l'accompagnement des néo-titulaires⁴³ à l'entrée dans le métier en 2003, l'IUFM est progressivement devenu un opérateur parmi d'autres. A cela s'ajoute que les IUFM sont généralement intervenus sur les stages longs, qui constituent toujours des stages de formation avec remplacement, et plus rarement sur les animations pédagogiques. La tendance étant clairement au développement des animations pédagogiques et à la quasi-disparition des moyens de remplacement pour la formation, la question du positionnement des IUFM sur le premier degré se pose à l'évidence.

L'intégration des IUFM au sein de l'université à partir de 2007 n'a pas résolu pour l'heure la question du positionnement des IUFM par rapport à la formation continue. Devenus des composantes à part entière des universités – et non pas des services interuniversitaires, formule qui avait la préférence de certains IUFM car elle présentait l'avantage de maintenir une latitude d'action aux instituts –, les IUFM entrent désormais dans le budget global de leur université de rattachement et ne disposent plus de ligne budgétaire spécifique dotée de moyens réservés.

La dissolution des MAFPEN s'est faite sur l'idée de l'« universitarisation » de la formation, nécessaire pour enrichir la qualité scientifique des apports. Sur ce point les témoignages recueillis par la mission d'évaluation font état de situations contrastées suivant les académies : quelques expériences positives telles que l'organisation de conférences disciplinaires animées par des binômes inspecteurs disciplinaires / universitaires ont été évoquées lors des entretiens, mais le plus souvent les interlocuteurs ont relaté des situations où l'adaptation pratique au métier l'avait emporté sur l'actualisation des connaissances scientifiques et l'existant s'était imposé avec ses réseaux de formateurs « historiques », professeurs et inspecteurs territoriaux. **Malgré quelques tentatives réussies, voire emblématiques, mais sporadiques, il semble que l'universitarisation des contenus qui constituait l'ambition affichée de la réforme de 1998 n'ait pas eu lieu.**

Académie de Lyon

L'objectif de renforcement de la dimension universitaire est amorcé de façon significative jusqu'en 2002. Après cette date, les difficultés de mise en œuvre dues au peu d'inscription de professeurs et à la faiblesse du vivier d'universitaires acceptant de proposer des formations pour le premier et le second degré nous conduisent à constater un engagement moindre, sauf dans le domaine des préparations aux concours. Quelques thématiques sont toutefois emblématiques : astronomie et journées scientifiques, ou les partenariats avec l'IREM, l'ENS ou l'INRP.

Source : réponse à l'enquête académique IG 2010

⁴³ Il s'agit de la formation continuée, c'est-à-dire de la formation initiale différée de quatre semaines au cours de la première année d'exercice et de deux semaines au cours de l'année suivante, organisée sous la responsabilité du recteur de l'académie.

2.3. La logique de développement des compétences professionnelles, qui devrait être au cœur de la politique de formation, est insuffisamment prise en compte.

2.3.1. *La nécessité d'un éclaircissement des objectifs de la formation continue des enseignants au niveau institutionnel*

L'élément structurant de la mise en œuvre de la politique nationale de formation continue par la DGESCO, tant pour le premier degré que pour le second, est le **dispositif de formation** (qui peut éventuellement se décliner en **modules de formation**). Il se caractérise par :

- un objectif qui traduit la politique de formation des personnels ; « *il aide à identifier sens et enjeux des décisions arrêtées dans le cadre d'un plan qui peut être pluriannuel* ⁴⁴ » ;
- un niveau d'initiative qui désigne le maître d'ouvrage du dispositif : infra départemental, départemental, académique, inter académique, national.

L'enquête annuelle de la DGESCO sur la période d'observation, tant dans le premier degré que dans le second, fait ressortir **onze classes de dispositifs, sans en préciser explicitement le contenu**, à savoir :

- développement des compétences professionnelles ;
- formation/adaptation statutaire ;
- adaptation à l'emploi ;
- reconversion ;
- formation qualifiante ;
- formation diplômante ;
- information, coordination, animation ;
- élaboration de ressources ;
- développement des compétences liées aux activités de formation ;
- conception et organisation de la formation ;
- développement personnel et culturel.

L'analyse statistique sur l'ensemble de la période montre qu'en moyenne, au niveau national, l'item « développement des compétences professionnelles » représente à lui seul environ les trois-quarts des dispositifs proposés dans le second degré et plus des deux-tiers dans le premier degré (on trouve des pourcentages de même grandeur si on se réfère à d'autres indicateurs tels que le nombre de candidatures par dispositif ou le nombre de jours de formation par dispositif). Si on y ajoute l'item « développement des compétences liées aux activités de formation » (a priori, formation de formateurs), qui pèse pour environ 5% dans les deux niveaux, c'est en réalité près de **85% des actions dans le second degré et 70% dans le premier degré qui relèvent de l'objectif « développement des compétences professionnelles »**. Cela implique a contrario que les neuf autres objectifs proposés par la DGESCO se partage une portion relativement congrue (point qui sera repris ultérieurement).

On peut donc se poser la question de la pertinence d'un tel découpage, non pas sur le fond car il semble intéressant d'afficher les dispositifs par **objectif** mais sur les critères choisis car ils sont peu explicatifs et non discriminants.

⁴⁴ Bilan social du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, année 2008-2009 p. 136

La question se pose d'autant plus que cette catégorisation par objectif n'est généralement pas le point d'entrée dans la présentation des plans académiques de formation : l'offre de formation académique est plutôt structurée par **thématique** en distinguant les principaux champs disciplinaires et les formations dites transversales⁴⁵. Cette dimension est brièvement relatée dans l'enquête nationale. L'analyse des données sur la période d'observation montre pour le second degré une relative stabilité dans le temps de la répartition entre :

- les formations dites transversales qui représentent un peu moins de la moitié du nombre de journées-stagiaires avec un légère tendance à la baisse (passage de 45 % en début de période à 42% en fin de période) alors que l'on pourrait penser que l'évolution du système éducatif sur la décennie aurait conduit à privilégier la transversalité ; notons cependant que la transversalité est souvent interprétée comme « non disciplinaire » : on trouve ainsi sous cette rubrique les stages relevant de la vie scolaire, de l'hygiène et de la sécurité, du développement des TICE, de l'ouverture à l'international... ;
- les formations disciplinaires avec trois champs supérieurs à 10% (en pourcentage du total des journées-stagiaires) : sciences (14%), enseignements technologiques (12%), lettres et sciences humaines (10%) tandis que EPS, langues vivantes et arts sont autour de 7% chacun ; il à noter que la part des formations destinées aux enseignements technologiques a légèrement régressé sur la période au profit des langues et des arts.

Tous les acteurs rencontrés partagent l'avis que la finalité première de la formation continue est évidemment d'améliorer les compétences professionnelles mais il ressort des entretiens avec les enseignants ou leurs représentants (syndicats, associations de spécialistes) qu'un éclaircissement, préalable à l'inscription ou à la désignation sur un stage, sur les objectifs du stage proposé serait de nature à mieux éclairer leur choix ; d'autre part, il permettrait d'apporter une appréciation a posteriori moins vague. **Autrement dit, la politique de formation continue des enseignants gagnerait en efficacité si la notion de « développement de compétences professionnelles » était mieux explicitée.**

2.3.2. La montée en puissance du paradigme de la « compétence » dans le monde de la formation

La notion de « compétences » a connu un essor particulier au cours de la décennie écoulée tant dans la sphère publique que dans la sphère privée jusqu'à devenir une référence incontournable en matière de formation et plus largement en termes de gestion de ressources humaines (gestion prévisionnelle des emplois et compétences, bilan de compétences...).

Cette notion s'est d'abord développée dans le monde des entreprises. Selon Florence Legendre⁴⁶, c'est au cours des années soixante-dix qu'elle commence progressivement à se substituer à celle de qualification (ensemble de savoir-faire et de techniques reconnu dans une formation et sanctionné par un diplôme) au profit d'une **plus grande prise en compte des singularités de la personne et du contexte d'exercice de ses activités** (mise en situation professionnelle). Elle sert tout d'abord à caractériser les postes ou les situations de travail (voire les emplois-types ou les métiers), puis à mieux adapter les contenus d'enseignement aux situations de la pratique professionnelle dans le domaine de la formation des adultes.

⁴⁵ L'objectif explicite ou plus souvent implicite du stage n'apparaît qu'au travers de la description du contenu.

⁴⁶ LEGENDRE M-F., 2008, in Audiger François & Tutiaux-Guillon Nicole (dir.). *Compétences et contenus : les curriculums en question*, Bruxelles, De Boeck, p. 27-50.

Le glissement vers le système éducatif a été beaucoup plus tardif. On peut avancer deux raisons :

- l'analyse à partir de situations d'activités est jugée difficile, voire inopérante, par la majorité des enseignants (de l'école primaire à l'université) ; comme le souligne Olivier Rey⁴⁷, l'approche par compétences est en rupture avec « *la méthode traditionnelle dominante dans le monde scolaire du XXe siècle, qui découpe les savoirs à transmettre au sein des disciplines en autant d'objectifs à atteindre à chaque niveau de la scolarité. Ici, au contraire, l'intégration des apprentissages dans une logique globale est privilégiée, avec le souci que la visée finale de la compétence à acquérir ne soit pas seulement présente « à la fin » du processus, mais soit comprise dès le début et conditionne la façon même dont sont construits par l'élève les différents éléments constitutifs de la compétence. En ce sens, c'est un savoir en action construit pour l'action, dans des situations-problèmes, des familles de tâches, etc.* » ;
- d'autre part l'approche est souvent considérée comme « utilitariste » (qui ne présenterait un intérêt que pour les enseignements de spécialité dans les voies professionnelles ou technologiques).

Les prises de position des institutions internationales font évoluer les choses à la fin des années quatre-vingt-dix.

Le projet DESECO (définition et sélection de compétences clés) de l'OCDE (1997-2003) a permis de faire émerger une liste de neuf compétences clés pour le développement des sociétés et des individus, réparties en trois catégories : agir de façon autonome ; se servir d'outils de manière interactive ; interagir dans des groupes hétérogènes. On note par ailleurs que les enquêtes PISA depuis 2000 ne sont pas fondées sur les programmes d'études mais sur une série de compétences dans des domaines disciplinaires larges, en y intégrant aussi des compétences dites transversales, touchant la motivation ou le comportement.

Le Conseil de l'Europe intègre l'approche « compétences » dans la définition de sa politique linguistique au travers du Cadre européen commun de référence pour les langues (2001). Puis lors du conseil européen de Lisbonne de mars 2002, les représentants des États membres décident « *[d']adopter un cadre européen définissant les nouvelles compétences de base dont l'éducation et la formation tout au long de la vie doivent permettre l'acquisition : compétences en technologies de l'information, langues étrangères, culture technologique, esprit d'entreprise et aptitudes sociales* ».

La même année, Euridyce (réseau d'information sur l'éducation en Europe) réalise une enquête sur la place du concept de « compétence clé » dans l'enseignement général obligatoire au sein des quinze États membres de l'Union. Il ressort de l'étude un intérêt croissant pour l'introduction des compétences dans le curriculum⁴⁸, certains pays ayant même formellement intégré le terme dans le cadre réglementaire de pilotage du système éducatif (la Communauté française de Belgique avec le décret du 24 juillet 1997, le Portugal, le Royaume-Uni...).

En décembre 2006, le Parlement européen adopte une recommandation sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie centrées autour de huit thèmes : communication dans la langue maternelle ; communication en langues étrangères ; compétence mathématique et compétences de base en sciences et technologies ; compétence numérique ; apprendre à apprendre ; compétences sociales et civiques ; esprit d'initiative et d'entreprise ; sensibilité et expression culturelles.

⁴⁷ REY O., avril 2008, *De la transmission des savoirs à l'approche par compétences*, INRP, dossier n°34

⁴⁸ Le « curriculum », notion d'abord développée dans la sociologie de l'éducation de langue anglaise, tend maintenant à se généraliser au niveau international : il renvoie à l'idée de plan et d'organisation, de construction intellectuelle qui englobe tout le processus d'enseignement-apprentissage : intentions, contenus, organisations, méthodes, environnement, évaluation... (Audigier F., Crahay M., Dolz J. (dir.), 2006, *Curriculum, enseignement et pilotage*, Bruxelles, De Boeck).

Au niveau national, la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École a introduit le "socle commun de connaissances et de compétences" qui représente ce que tout élève doit savoir et maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. Le décret du 11 juillet 2006 organise le contenu du socle commun autour de sept grandes compétences avec des formulations proches de celles précisées supra au niveau européen (la seule que l'on ne retrouve pas dans le socle est « apprendre à apprendre » alors que cette dimension pourrait être considérée comme un objectif majeur du système éducatif !). Corollairement est créé un livret personnel de compétences permettant de suivre la progression de l'élève de l'école primaire à la fin de la scolarité obligatoire (introduit à l'école primaire en 2008 et au collège en 2009).

Par ailleurs, les procédures actuelles de construction des diplômes professionnels, le développement du contrôle en cours de formation ou la mise en place de la validation des acquis de l'expérience comme modalité d'acquisition d'un diplôme ou d'une certification (loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002) s'appuient fondamentalement sur la notion de compétences professionnelles.

2.3.3. *Une polysémie du terme « compétence » qui soulève certaines difficultés*

La banalisation du terme masque les ambiguïtés de son utilisation. La compétence est généralement présentée comme la **combinaison de trois éléments** (savoirs, savoir-faire et savoir-être) qui sont repris par les différents auteurs, théoriciens ou décideurs avec des vocables différents. Par exemple, l'OIF définit la compétence comme « *un ensemble intégré de connaissances, d'habiletés et d'attitudes permettant de faire, avec succès, une action ou un ensemble d'actions*⁴⁹ ». Le BOEN n°29 de juillet 2006 précise que « *chaque grande compétence du socle est conçue comme une combinaison de connaissances fondamentales pour notre temps, de capacités à les mettre en œuvre dans des situations variées, mais aussi d'attitudes indispensables tout au long de la vie* ». On notera au passage une certaine contradiction entre le titre du socle qui dissocie connaissances et compétences et la présentation du décret qui place les connaissances comme une composante de la compétence. La lecture des référentiels des diplômes professionnels ou technologiques amène à la même perplexité : suivant les spécialités, les dates d'écriture ou les points de vue des concepteurs, la définition, explicite ou souvent implicite, de la compétence est diverse, ce qui n'est pas sans poser de problèmes ultérieurs au formateur et à l'évaluateur.

Comme le souligne Roger-François Gauthier⁵⁰, le mot « compétence » n'a pas la même signification dans les différentes langues des pays européens. On retrouve dans le modèle KSC [Knowledge (savoirs) – Skills (aptitudes) – Competences (compétence)] adopté en 2008 dans le Cadre européen des certifications (CEC), la distinction que font les anglo-saxons entre aptitude et compétence : l'aptitude est la capacité d'appliquer un savoir et d'utiliser un savoir-faire pour réaliser des tâches et résoudre un problème (en distinguant les capacités cognitives – utilisation de la pensée logique, intuitive et créative – et les capacités pratiques fondées sur la dextérité à utiliser des méthodes, matériels ou instruments) ; la compétence correspond à la capacité d'utiliser des savoirs, des aptitudes et des dispositions personnelles (en termes socio-relationnels) pour intégrer les contingences de l'environnement dans des

⁴⁹ Organisation internationale de la francophonie, octobre 2008, *Guide méthodologique d'appui à la mise en œuvre de l'approche par compétences en formation professionnelle*.

⁵⁰ GAUTHIER R-F., 2006, Les contenus de l'enseignement secondaire dans le monde : état des lieux et choix stratégiques, Paris, UNESCO.

situations de travail ou d'études : elle est directement en lien avec la prise de responsabilité, l'autonomie, la possibilité de faire face à l'imprévu.

Au-delà de la question de la confusion sémantique, une question de fond se pose : quelle modalité de combinaison entre les trois composantes ? On ne peut se contenter, comme cela est souvent fait en pratique, d'une juxtaposition de ces composantes alors que les chercheurs en sciences cognitives, en sociologie ou en pédagogie avancent que la compétence globale est étroitement liée au niveau d'intégration entre ces trois éléments. Par ailleurs, ils soulignent que la compétence ne peut s'acquérir, et a fortiori être repérée ou évaluée, que dans le cadre de mise en situation. Par exemple pour G. Le Boterf⁵¹, le cœur de la compétence est le savoir-agir, c'est-à-dire le savoir-mobiliser, le savoir-intégrer, le savoir-transférer des ressources dans un contexte donné.

2.3.4. L'intérêt d'utiliser les référentiels de compétences professionnelles pour guider l'action en matière de formation continue des enseignants

Les référentiels de compétences professionnelles au sein de l'Éducation nationale sont apparus dans le courant des années quatre-vingt-dix.

La note de service n°94-271 publiée au BOEN n° 45 du 8 décembre 1994 établit un premier repérage des compétences associées à l'exercice du professorat des écoles. La liste est présentée de façon normative avec l'usage récurrent du verbe devoir et d'adverbes qui laissent peu de place à la nuance ; ainsi le professeur des écoles « [...] *Doit être capable d'initier ses élèves à une langue vivante, étrangère ou régionale. Il doit nécessairement posséder des connaissances et des outils d'enseignement relatifs à toutes les disciplines qui sont au programme des écoles (français, mathématiques, sciences et technologie, histoire et géographie, éducation civique, éducation artistique, éducation physique et sportive).* [...] *Il doit connaître parfaitement les étapes du développement de l'enfant, avoir une bonne connaissance des principales théories et des modèles d'apprentissage, et être en mesure de repérer, d'analyser les difficultés individuelles les plus courantes et d'y remédier...* ». On note que parallèlement à ces capacités très larges sont mentionnées des capacités plus pointues tel que « *savoir choisir un manuel et justifier ce choix* » ou « *développer une attitude réflexive sur sa pratique* ».

Dix ans plus tard, la circulaire n° 2004-026 publiée au BOEN du 26 février propose un référentiel des compétences caractéristiques d'un enseignant spécialisé du premier degré, la spécialisation faisant référence ici à l'intervention, soit auprès d'élèves présentant des besoins éducatifs particuliers liés à des difficultés scolaires graves et relevant d'aides spécialisées à dominante pédagogique ou rééducative, soit auprès d'élèves présentant des besoins éducatifs particuliers liés à une situation de handicap ou de maladie. Ce référentiel s'inscrit dans la complémentarité de celui du professeur des écoles de 1994.

La production d'un référentiel de compétences professionnelles qui concerne l'ensemble des enseignants de l'Éducation nationale n'interviendra que trois ans plus tard avec la définition d'un cahier des charges de la formation des maîtres en IUFM (arrêté du 19 décembre 2006 publié au BOEN du 4 janvier 2007). Ce référentiel sera repris dans un arrêté spécifique du 12 mai 2010 (publié au BOEN du 22 juillet 2010) ; les dix compétences listées avec des verbes

⁵¹ LE BORTEF G., 2006, Construire les compétences individuelles et collectives, Éditions d'organisation.

d'action⁵² sont déclinées systématiquement en items couvrant les trois dimensions : connaissances, capacités à les mettre en œuvre, attitudes professionnelles.

Il va de soi que la présentation des stages de formation continue des enseignants en se référant aux composantes de la ou des compétence(s) visée(s) par l'action permettrait de donner plus de lisibilité à l'offre de formation en prenant en compte les caractéristiques du public-cible, de servir de cadre de réflexion à la construction des contenus et surtout de faciliter l'évaluation de l'action. Cette exigence est utile à la fois pour le prescripteur (quelle est la compétence qu'il faut améliorer par rapport à un public cible donné ?), pour l'opérateur (quelle réponse dois-je apporter pour satisfaire un objectif précis et évaluable ?) et pour le bénéficiaire (meilleure repérage entre ses attentes et l'offre de formation).

Certaines académies se sont engagées récemment dans cette voie, par exemple Montpellier et Lille, pour construire les formations sur cette base. Dans cette dernière académie, les stages présentés au PAF sont maintenant classés en référence à l'une des dix compétences précitées. Il serait judicieux que cette approche se généralise sur l'ensemble du territoire national.

2.4. Une qualité en question

En termes d'appréciation de la qualité de la formation continue par les enseignants, le premier constat qui s'impose est celui d'une grande difficulté à disposer d'informations agrégées et récentes mesurant la satisfaction des stagiaires, tant au niveau de la satisfaction de leurs attentes que de l'expression de leurs besoins. Le ministère de l'Éducation nationale ne dispose pas actuellement d'instrument de suivi de la qualité de la formation continue et n'est pas aujourd'hui en mesure de fournir les données de synthèse sur ce point⁵³ ; l'enquête annuelle DGESCO ne comporte aucune information qualitative et la DEPP n'a plus réalisé d'enquête sur la formation continue des enseignants depuis 2005⁵⁴.

2.4.1. *Les résultats des évaluations des stages par les enseignants, réalisées la plupart du temps « à chaud », sont en règle générale peu exploités*

Le constat effectué sur la base des réponses au questionnaire envoyé aux académies est double : en règle générale, les enseignants stagiaires sont invités à évaluer le stage « à chaud » et ces évaluations sont dans l'ensemble peu exploitées.

Certaines inspections académiques considèrent que la satisfaction des attentes des enseignants du premier degré n'est pour l'instant pas prise en compte dans les départements, dans la

⁵² 1 - Agir en fonctionnaire de l'État et de façon éthique et responsable ; 2 - Maîtriser la langue française pour enseigner et communiquer ; 3 - Maîtriser les disciplines et avoir une bonne culture générale ; 4 - Concevoir et mettre en œuvre son enseignement ; 5 - Organiser le travail de la classe ; 6 - Prendre en compte la diversité des élèves ; 7 - Évaluer les élèves ; 8 - Maîtriser les technologies de l'information et de la communication ; 9 - Travailler en équipe et coopérer avec les parents et les partenaires de l'école ; 10 - Se former et innover.

⁵³ Même si l'exercice est incontestablement difficile, il est à noter à titre d'illustration que le ministère de la Justice, guidé par le souci de la performance, a réalisé un important travail portant sur la mesure de la qualité des décisions de justice, singulièrement sur le sentiment de satisfaction des victimes quant à la réponse judiciaire qui leur a été apportée (cf. E. Breen, *Evaluer la justice*, PUF, coll. Droit et justice, 2002).

⁵⁴ L'enquête de 2005 constituait la première enquête comportant un volet sur la formation continue des enseignants du 2nd degré public. Elle avait été lancée par la DEPP, en collaboration avec la DESCO, suite à une première interrogation qui faisait état de manques importants ressentis par les enseignants en termes de formation. Les résultats sont retracés dans les Dossiers DEPP N° 179 de décembre 2006.

mesure où il n'est pas recherché de « répondre aux attentes » mais bien de « répondre aux besoins ».

La diffusion d'une fiche d'évaluation à renseigner ne se pratique pas systématiquement, notamment dans le premier degré. Ainsi, dans de nombreux départements, il n'existe pas de fiche d'évaluation, sauf pour les stages de directeurs, statutairement obligatoire.

Quant à la forme que revêt la fiche d'évaluation, elle diffère selon les académies, mais aussi au sein des académies ; il peut s'agir d'un modèle-type ou d'un modèle élaboré par le formateur lui-même, ce qui ne facilite pas la synthèse au niveau du département ou de l'académie.

Très peu nombreuses sont les académies où a été institué un dispositif d'évaluation différée des stages.

Académie de Rouen

L'académie de Rouen travaille depuis une année scolaire à la construction d'un dispositif d'évaluation des actions de formation. Elle a mis en place un groupe de travail avec les corps d'inspection et a sélectionné quelques actions sur lesquelles elle va tester deux questionnaires d'évaluation :

- un questionnaire de satisfaction stagiaire immédiat qui sera envoyé via les adresses électroniques des enseignants, à remplir à la suite de la formation ;
- un questionnaire différé à remplir dans les 6 mois suivant la formation, afin de déterminer l'impact de cette formation sur les pratiques pédagogiques. Cette deuxième série de questionnaire se révèle assez complexe à élaborer.

Pour permettre la mise en place de ce système d'évaluation, le service de formation a bénéficié d'une formation et fait l'acquisition d'un outil qui permet l'envoi et la saisie des questionnaires via Internet ceci afin de permettre une exploitation plus aisée (outil SPHYNX). Il demeure que la constitution de ces questionnaires, l'envoi de ces derniers et leur traitement constituent une charge de travail conséquente.

Source : réponse à l'enquête académique IG 2010

Les quelques expériences qui sont menées témoignent de difficultés de suivi. Ainsi l'académie de Strasbourg a mis en ligne une fiche d'évaluation différée de la satisfaction des stagiaires (à remplir trois mois après la fin du stage), que le département du Bas-Rhin a expérimentée pendant deux ans. Cette pratique a finalement été abandonnée, « *sur la base du constat du faible impact spontané de cette modalité d'évaluation* ».

D'autres modalités d'évaluation ont été mentionnées par les académies. Il s'agit de l'évaluation par les organisations syndicales qui dans quelques cas formulent un avis lors des conseils départementaux de formation ou plus fréquemment, **par le biais des corps d'inspection**.

Ainsi dans l'académie de Créteil, « *au cours des inspections individuelles et des réunions d'équipe en établissement par les inspecteurs, la question de la participation à la formation continue, et son appréciation, est systématiquement posée. C'est un élément à la disposition des corps d'inspection lors de l'élaboration du cahier des charges du plan de formation de l'année suivante* ». Le département de l'Aube, souhaitant dépasser le stade de l'enquête de satisfaction, « *a décidé de lier l'appréciation des effets de la politique de formation et l'évolution des pratiques dans les classes. Cela a été confié confié aux inspecteurs et inspectrices lors de leurs visites d'inspections dans les classes et les écoles, qui ont fait de la*

formation continue une rubrique du questionnaire préalable à l'inspection et un thème abordé au cours de l'entretien de post-inspection sous l'aspect de l'observation des actes professionnels ». Dans le département du Vaucluse, « les stages de formation continue suivis les trois années précédentes sont mentionnés sur le rapport d'inspection. Les effets de ces formations sont, soit observés dans la mise en œuvre des séquences, soit abordés lors des entretiens. Une expérience est en cours pour l'évaluation systématique à n+1 de l'évolution des pratiques des enseignants ayant suivi un stage R3- les langages à l'école maternelle ».

A la question de savoir s'il existe un **contrôle qualité** de la formation continue, voire une démarche de certification du processus de formation, la réponse des services académiques et des inspections d'académie a toujours été négative, à l'exception de quatre cas plus nuancés. Dans l'académie de Créteil, bien qu'il n'y ait « *pas de procédure formalisée, ponctuellement, des collaborateurs de la cellule académique de formation assistent à des modules de formation* ». Dans le département du Rhône « *le contrôle de qualité est effectué par les IEN, certaines formations pouvant conduire à une certification (CAFIPEMF par exemple)* ». À Paris, « *un appui conseil a effectivement été mis en place. Il a permis l'élaboration d'un référentiel d'activités, la mise en place d'une formation à l'ingénierie de formation, la validation de procédures partagées pour l'ensemble des volets du plan de formation, en particulier pour la mise en place de nouvelles modalités d'évaluation de la formation* ». Enfin, à Bordeaux, il n'y a pas stricto sensu de « *demande de certification du processus de formation, mais la délégation académique à la formation s'est engagée, comme tout le rectorat, dans une démarche de qualité, pour le moment en construction* ».

2.4.2. *Le processus d'élaboration des plans académiques de formation souffre de rigidités*

Les constats précédents conduisent naturellement à poser la question de l'adéquation entre l'offre et la demande dans le processus de production de la formation continue. La grande majorité des dispositifs de formation étant désormais initiés et mis en œuvre au niveau local, il est donc nécessaire d'analyser les processus académiques d'élaboration des plans de formation.

Toutes les académies décrivent, à quelques variantes mineures près, le même processus :
- une première phase, qui se déroule en général à l'automne fixe le cadre de la préparation du plan académique de formation de l'année suivante. Il prend presque toujours la forme d'un cahier des charges. Ce document reprend les priorités nationales et académiques, en s'appuyant parfois sur un bilan du PAF précédent. En général il est préparé par le service de la formation continue du rectorat (dont le nom varie beaucoup d'une académie à l'autre) soit sur la base d'indications données préalablement par le Recteur et/ou le Secrétaire général, soit à la suite du travail de commissions spécialisées ; il est en principe validé par le recteur après discussion dans une instance de concertation académique réunissant les principaux acteurs de la formation continue ;

- ce cahier des charges validé est transmis aux opérateurs (ou aux opérateurs potentiels) chargés d'élaborer une offre qui est examinée et validée. C'est l'instance chargée de cet examen qui varie le plus d'une académie à l'autre ; souvent le service chargé de la formation continue avec l'appui, voire sous l'autorité, des corps d'inspection et, la plupart du temps, des conseillers techniques du recteur ; parfois des experts sont désignés à cet effet. Plus rarement, ce sont les corps d'inspection seuls qui analysent cette offre. Les offres sont, le plus souvent, élaborées en janvier-février et examinées et validées en mars-avril ;

- c'est alors qu'intervient, lorsqu'elle intervient, une présentation du PAF en CTPA, après validation par le recteur (mais toutes les réponses n'évoquant pas précisément ce point il est impossible de savoir combien d'académies soumettent le PAF au CTPA ; lorsqu'elles le font, il semble que ce soit « pour information » et non « pour avis ») ;
- le plan est mis en ligne en mai ou juin, les inscriptions individuelles se font le plus souvent de juin à septembre (ce qui permet de tenir compte des mutations) ;
- les actions à candidature individuelle démarrent en général en octobre ou en novembre.

Ainsi la procédure apparaît maintenant normalisée et distingue clairement la phase d'élaboration de la demande de l'élaboration de l'offre de formation qui lui est subordonnée. Pendant longtemps, cela n'a pas été le cas, l'offre primant sur la demande ; mais ce constat positif doit être nuancé par le fait que la demande est essentiellement institutionnelle. En effet, s'agissant des modalités de recueil des besoins, en ce qui concerne les stages à public désigné, ce sont les corps d'inspection ou les conseillers techniques du recteur qui y procèdent. Pour les stages d'établissement c'est le chef d'établissement qui est le plus souvent cité. Parmi les répondants au questionnaire, seule l'académie de Toulouse a fait explicitement référence au projet d'établissement. Pour les stages à candidature individuelle, nous avons vu dans la partie précédente que la question du recueil des besoins se pose véritablement.

En termes de calendrier il faut donc au total à peu près un an pour établir un plan de formation en académie, ce qui pose des problèmes lorsque l'objectif politique majeur consiste à accompagner des réformes qui se succèdent en rafale et dont les effets sont souvent attendus très peu de temps après leur adoption. L'impression qui se dégage est celle d'une machinerie lente, lourde et peu réactive. Certains interlocuteurs de la mission ont d'ailleurs souligné qu'aucune marge de manœuvre n'était disponible pour ajuster le plan aux demandes nouvelles et à l'actualité.

La plupart des académies signalent un calendrier un peu différent pour les stages d'établissement ou de bassin, appelés dans certaines académies « formations d'initiative locale (FIL) ». Dans la plupart des cas, le calendrier des stages d'établissement est plus resserré que celui des stages à inscription individuelle : les projets des établissements sont transmis au printemps ou au début de l'été et examinés rapidement ; les actions démarrent en général en septembre (ils ne sont pas affectés par les mutations et à ce moment de l'année les remplaçants sont plus généralement disponibles). Pour les stages à public désigné, la procédure peut également être raccourcie, la commande étant explicitement formulée dès le départ, le public étant déterminé a priori et l'offre en général conçue en même temps que la demande, et souvent par les mêmes acteurs (les corps d'inspection).

Compte tenu du développement des outils de communication (Internet, messagerie électronique, ENT...) il paraît cependant possible, et souhaitable, que les académies démarrent le processus plus tard : au début de l'année civile (pour la rentrée scolaire suivante) et conservent une part de leurs moyens (en crédits, en remplacement, en formateurs) pour des ajustements en volume (variation du nombre de stagiaires inscrits notamment) ou la réponse à des besoins nouveaux (réforme ministérielle, formation liée à l'actualité...).

Les académies de Strasbourg et de Toulouse sont parvenues à resserrer le calendrier d'élaboration du PAF. Le processus ne démarre qu'en janvier, sans que pour autant aucune des phases ne soit supprimée : c'est manifestement le processus d'élaboration et de validation de l'offre qui est accéléré.

En fin de processus se pose la question de l'arrivée des convocations et du départ effectif de l'enseignant en stage. L'arrivée tardive des convocations à des stages programmés l'année scolaire précédente a fréquemment été relevée par les enseignants rencontrés, ce qui peut aller jusqu'à conduire à une annulation du stage. Il y a globalement un problème de calendrier, de continuum d'une année scolaire à l'autre. L'absence de planification sur l'année renforce cette impression de manque de sérieux : « *on ne connaît les dates que quelques jours à l'avance, parfois le jour-même* ». De ce point de vue, dans le premier degré, le développement des animations-formations en circonscription, et a fortiori des stages-écoles, plus souples d'organisation et permettant une meilleure réactivité, est plébiscité par les enseignants.

2.4.3. Des contenus de formation mal connus et insuffisamment mutualisés

La question des contenus et de leur qualité est à l'évidence une question majeure en matière de formation. Or, l'institution ne dispose à ce jour d'aucune vision d'ensemble documentée sur cet aspect fondamental de la politique publique de formation continue des enseignants. Il ressort d'ailleurs des visites en académie que l'essentiel du débat porte sur les modalités de stage (massé, filé, groupé) et non sur les contenus. Dans ces conditions la mission a jugé nécessaire de mettre l'accent sur ce point dans le cadre des visites approfondies dans les six académies et dans le questionnaire adressé à l'ensemble des académies.

Les réponses convergent largement en ce qui concerne les producteurs de contenus : ce sont majoritairement les services rectoraux - conseillers techniques du recteur, délégués académiques et responsables des formations au sein des services formation - qui proposent le contenu des formations en réponse au cahier des charges, sous le contrôle des corps d'inspection, lesquels s'assurent de l'adéquation de la réponse avec le cahier des charges. Dans de rares cas, comme dans l'académie de Dijon ou de Lyon, ce sont les formateurs eux-mêmes, sous le contrôle des conseillers techniques du recteur et des inspecteurs territoriaux. Dans l'académie de Créteil, une Commission académique de réflexion et d'impulsion de la formation (CARIF) a été constituée pour chaque « chapitre » du cahier des charges (actions disciplinaires, transversales ou « métier »). Présidée par un inspecteur, elle réunit les « usagers naturels » du secteur qui renseignent une « enquête de besoin » pour compléter l'analyse des besoins faite par les inspecteurs avant la rédaction de l'appel d'offres.

En ce qui concerne les contenus eux-mêmes, il ressort quelques traits saillants du peu d'informations qu'il a été possible de collecter. Tout d'abord, comme cela a été dit précédemment, l'objectif d'« universitarisation » des contenus affiché en 1998 n'a pas été atteint. Les IUFM, pourtant opérateurs privilégiés, ont progressivement perdu la main dans le domaine de la formation continue des enseignants sur la décennie écoulée. Les universités, en l'occurrence les UFR disciplinaires, sont, en ce qui les concerne, peu actives dans le champ de la formation continue des enseignants – certaines académies ont même fait observer que leur investissement diminue depuis quelques années. Des académies comme Reims et Strasbourg regrettent la faible implication de l'Université et ce malgré des sollicitations régulières. Le rôle de l'Université paraît majoritairement se limiter à la préparation des concours, même si des académies comme Bordeaux ou Clermont-Ferrand signalent l'organisation de séminaires et de conférences. Dans ce contexte, l'IREM, qui reste un partenaire pour la formation en mathématiques, fait figure d'exception (cf. point 333).

La difficulté à organiser la relation entre l'apprentissage continu des savoirs et la pratique réflexive de la classe est systématiquement mise en avant par les enseignants formés.

Ils soulignent la nécessité d'une action de proximité et d'une formation de terrain, orientées vers la résolution de cas concrets. C'est particulièrement vrai en lycée professionnel, où les enseignants interrogés disent avec force leur intérêt pour l'échange de pratiques avec un « vrai contenu » : « *quand on enseigne en LP, on n'attend pas de contenu théorique, parce qu'en LP on ne peut pas mettre ce type de formation en œuvre ; on attend des choses qui ont marché* ». Il n'est pas rare en effet qu'on soit confronté à un constat paradoxal : la formation est jugée efficace lorsqu'elle aborde des thèmes qui ne sont pas considérés comme des aspects difficiles du métier, elle l'est moins quand il s'agit de résoudre ces difficultés. Il est certain qu'en matière d'enseignement les « bonnes pratiques » sont difficilement reproductibles à l'identique : une méthode qui a pu débloquer une situation difficile dans une classe peut se révéler infructueuse dans un autre environnement. Pour autant, **l'institution gagnerait à organiser un repérage des contenus de qualité et à en orchestrer la mutualisation et la diffusion. Les sites de ressources documentaires en ligne, qui permettent justement une large diffusion des contenus, pourraient constituer une pièce essentielle du dispositif de formation dans un environnement de plus en plus ouvert à l'auto-formation (cf point 33).**

Les formations excellentes existent, mais découvrir ces pépites relève souvent du hasard, en partie du fait de libellés imprécis ou inappropriés sur le site du PAF. La communication portant sur les formations proposées est en effet importante. Un témoignage d'un enseignant de lycée professionnel à Paris illustre bien cette situation. Une formation sur site intitulée « autorité dans la classe » au catalogue du PAF s'est révélée être un « *stage fantastique de mathématiques sur trois jours où le formateur a présenté des outils pour les classes difficiles, résultant de son expérience personnelle, fondé sur l'analyse de pratiques, que les enseignants ont pu mettre en œuvre dans leur classe* ». Il existe en effet des supports de formation qui paraissent tout à fait intéressants et qui pourraient utilement constituer une ressource à expertiser et à partager. A titre d'illustration, la mission a identifié une action de formation réalisée dans un RAR de l'académie de Nice, portant sur l'apprentissage des mathématiques dans le premier degré. Partant des évaluations des élèves en calcul mental et de leurs difficultés à retenir les dernières tables de multiplication par 7, 8 et 9, la formation s'appuie sur l'apport des neurosciences quant aux conditions de la mémorisation.

Parmi les raisons qui font classer une action de formation dans les « bonnes pratiques », on relève principalement les arguments suivants :

- la formation est appréciée, les retours sont positifs,
- la formation a un effet avéré sur les pratiques des enseignants,
- la formation permet une amélioration des résultats des élèves,
- la formation permet le développement de réseaux de personnes ressources.

Deux types d'actions de formation sont plus souvent cités comme ayant ces qualités : les stages sur site (école, collège, lycée ou bassin local), et les formations en deux ou trois temps qui permettent un aller-retour entre la théorie et la pratique, par exemple les « dispositifs associant temps de formation, accompagnement et retour d'analyse ». Dans le premier degré, les formations en langue vivante qui ont permis aux départements d'habiliter un nombre suffisant de professeurs des écoles sont mentionnées plusieurs fois et évaluées très positivement par leur effet, à savoir l'augmentation rapide du taux de couverture de cet enseignement par les professeurs.

2.4.4. Le besoin d'élargir le vivier des formateurs

« *Il faut rompre avec la routine, l'impression de déjà vu ; les contenus doivent se renouveler* ». Plusieurs enseignants rencontrés font part en ces termes de leur désaffection pour les formations proposées. Fréquemment ce constat négatif est lié à l'idée que si les savoirs se reproduisent, c'est qu'une place insuffisante est faite à des formateurs extérieurs.

Une enquête menée en 2001 dans l'académie de Lyon auprès d'un panel d'enseignants de l'académie recensait plus de soixante propositions centrées sur l'idée qu'il est nécessaire de faire appel à des formateurs de type différents en fonction des objectifs des formations et au besoin de faire intervenir plusieurs types de formateurs au sein d'un même cursus de formation. Le rapport Cuby⁵⁵ relève que la part des prestataires extérieurs est relativement réduite dans le secteur public, sauf pour l'informatique et le management. Phénomène probablement culturel, le peu d'appels à des cabinets extérieurs s'explique aussi par la spécificité des métiers qu'on ne trouve que dans le secteur public mais aussi par le souci de serrer les budgets et par crainte de la lourdeur des procédures de marchés.

S'agissant des formateurs, la principale observation est que l'institution ne s'est pas dotée des moyens d'en avoir une connaissance d'ensemble, en termes de profil, d'expérience, de compétence et de rémunérations⁵⁶. Le sujet n'est pas traité et tout se passe comme s'il n'avait pas réellement d'importance.

Les réponses au questionnaire académique renseignent sur les deux modalités d'identification des formateurs qui coexistent en académie pour le second degré : soit les formateurs sont repérés par les chefs d'établissement et/ou les inspecteurs, soit le vivier de formateurs est constitué à partir d'un appel d'offres ouvert, avec validation des candidatures par une commission d'expertise. Dans le 1^{er} degré, les IEN ont le souci de repérer, lors des animations pédagogiques qu'ils sont amenés à conduire, des professeurs susceptibles d'alimenter le vivier des intervenants. Au passage on constate partout l'absence des enseignants-chercheurs, alors même que la politique ministérielle de 1998 prévoyait une complémentarité des enseignants-chercheurs et des enseignants des premier et second degrés en tant que formateurs de formateurs⁵⁷.

Le fait est patent que dans l'Éducation nationale la formation est quasi exclusivement assurée par les pairs, la plupart du temps enseignant la même discipline, et de fait les échanges se trouvent restreints à l'intérieur de la corporation. Il ressort des entretiens conduits par la mission que, de l'avis des responsables académiques comme des inspecteurs et des chefs d'établissement, le vivier des formateurs de qualité est notoirement insuffisant et que le système gagnerait à l'élargir en l'ouvrant à d'autres professionnels, dépositaires d'autres savoirs.

⁵⁵ CUBY J-F. (rapporteur), *La politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux : rapport de l'instance d'évaluation*, octobre 2003 (cf. note de bas de page n° 7 du présent rapport).

⁵⁶ L'administration centrale ne dispose pas des chiffres correspondant au montant total des rémunérations des formateurs par département.

⁵⁷ Le rapport de l'IGEN de mathématiques (2010) indiquent un pourcentage de 86% de formateurs venant de collèges et lycées (alors que c'est une des disciplines qui a établi le plus de lien avec l'enseignement supérieur par le biais des IUFM et des IREM).

3. PARTIE 3.

Une efficience de la politique de formation continue des enseignants difficile à mesurer mais qui semble compenser la baisse des moyens par le transfert vers les tiers

3.1. Un outil de suivi et de pilotage insuffisamment performant

3.1.1. *L'enquête annuelle de la DGESCO ne peut pas, en l'état, servir d'outil d'évaluation, ni même de pilotage.*

Outre l'usage que les acteurs ministériels et académiques sont susceptibles de faire des résultats de l'enquête, celle-ci est aussi utilisée en dehors de la sphère éducative. D'une part, elle permet de calculer un indicateur⁵⁸, inscrit au rapport annuel de performance (RAP) de l'année écoulée et présenté au Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire ; d'autre part, elle fournit les données de base pour le calcul de la masse salariale consacrée à la formation continue des agents du ministère de l'Éducation nationale, laquelle est reprise dans l'enquête statistique annuelle conduite par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur la formation professionnelle des agents de l'Etat.

Malgré des efforts de présentation (définitions des notions employées, graphiques, séries académiques et départementales), les imprécisions et les incohérences de l'enquête, les lacunes qu'elle présente en termes de périmètre, singulièrement sur le premier degré, ainsi que certains risques méthodologiques conduisent la mission à douter de l'exactitude et de la complétude des données produites.

S'agissant du périmètre couvert, particulièrement de l'inclusion des journées pédagogiques du premier degré, tous les départements ne communiquent pas les données concernant les animations en circonscription ; la DGESCO confirme qu'*« il n'y a jamais eu de consigne précise écrite de la centrale aux académies pour inclure les journées pédagogiques »*. Le périmètre n'est donc pas cohérent avec celui qui a été retenu pour répondre à l'enquête statistique interministérielle diligentée par la DGAFP (cf. point 3122).

En outre, le mode opératoire régissant la collecte des données n'est pas fiabilisé. L'imprécision de la nomenclature fait que certains départements encodent une population dans une rubrique et les autres dans une autre. Le codage n'est pas interprété par tous les départements de la même manière, il est donc difficile de dire ce que recouvrent les libellés. De plus, jusqu'à tout récemment, certains départements communiquaient les chiffres via le logiciel GAIA (Gestion Académique Informatisée des Actions de Formation)⁵⁹, d'autres pas (ils communiquaient des fichiers séparés à la DGESCO qui les traitait, mais la DGESCO ne dispose pas d'archives sur les séries de données transmises). Si les services académiques maîtrisent quasiment les fonctionnalités de l'outil, ce n'est pas le toujours le cas des inspections académiques.

En fait il n'y a pas eu d'injonction de l'administration centrale tendant à rendre l'utilisation de GAIA obligatoire. Il est vrai que GAIA, avec ses défauts et ses dysfonctionnements, a constitué ces dernières années un point noir dans le système. Conçue au départ comme outil de saisie des candidatures et d'édition des convocations, l'application s'est très vite enrichie d'un volet financier permettant de gérer les remboursements de frais et les vacations des formateurs, ce qui a alourdi l'application. Dans toutes les académies visitées, le logiciel GAIA

⁵⁸ L'indicateur calculant le volume de formation destinée à la spécialisation des personnels se consacrant à la grande difficulté scolaire ou au handicap (pour le 1^{er} degré) ; l'indicateur permettant de calculer la part du volume de formation consacrée par les académies et les départements aux priorités nationales a été écarté du RAP pour le 1^{er} et le 2nd degrés depuis deux années.

⁵⁹ La première utilisation de GAIA par les inspections académiques date de 2002/2003.

a été mentionné comme une contrainte pesant sur le dispositif. A Lille, il est indiqué que le système d'information a une incidence contraignante sur les propositions de stages, ainsi que sur le calendrier, compte tenu de la difficulté à anticiper les réformes et à les prendre en compte dans le plan de formation. A Nice, malgré une volonté d'avancer le calendrier de l'élaboration du PAF pour permettre un commencement de saisie des vœux dès la fin juin, les inscriptions sur GAIA sont souvent réalisées dans les dernières semaines, voire les derniers jours d'ouverture de l'application. Cette année, quelques pannes techniques nationales entraînant la fermeture de l'application au niveau académique ont aussi perturbé les inscriptions. A Paris, les responsables de la DAFOR ont souligné les importants dysfonctionnements de GAIA, qui ont mis en péril l'ensemble du dispositif en provoquant notamment l'annulation de formations faute de l'envoi des convocations.

Les difficultés d'interfaçage de GAIA avec SIRHEN⁶⁰ (système d'information relatif aux ressources humaines de l'éducation nationale) et avec CHORUS - le nouveau système d'information budgétaire et comptable de l'Etat succédant à KHEOPS – ont provoqué en 2009 l'embolie du système, figeant les inscriptions et générant de forts mécontentements au sujet du remboursement des frais de stage. La quasi impossibilité de rémunérer les intervenants au second semestre de 2009 a conduit à une sous-exécution notable des crédits de la formation continue (cf. point 3121).

GAIA est aujourd'hui une application en pleine évolution. L'administration centrale veut faciliter la maintenance de l'application et surtout mieux contrôler son utilisation par les académies : certaines y avaient apporté des modifications pour mieux répondre à leurs besoins propres, ce qui rend difficile les synthèses nationales. Cette homogénéisation, sans remettre formellement en cause le caractère académique de l'application, conduit néanmoins à uniformiser l'usage de l'outil sur l'ensemble du territoire national. Ce regroupement des bases devrait permettre prochainement de satisfaire les demandes de collecte d'informations statistiques de l'administration centrale, notamment pour améliorer l'enquête annuelle 6 (dès décembre 2010). Le cahier des charges de ce nouveau développement a été élaboré par un groupe de travail comprenant des représentants de la DGESCO, du STSI et des académies présentes au comité d'utilisateurs. Reste que les académies sont peu impliquées : il s'agit avant tout de satisfaire les demandes de la DGESCO et non celles des académies.

L'ambition de la DGESCO est manifestement de mieux connaître la réalité des pratiques académiques pour mieux maîtriser l'utilisation des moyens et mieux évaluer les effets de la politique définie nationalement. C'est incontestablement une avancée. Mais la méthode utilisée, qui ne permet guère – jusqu'à présent – aux académies d'utiliser à leur profit les informations traitées, paraît méconnaître l'importance des politiques académiques, voire départementales, dans ce domaine. L'outil informatique apparaît comme le moyen de reprendre le contrôle du dispositif, ce qui ne devrait pas mobiliser fortement les acteurs locaux de la formation continue. Les difficultés liées au traitement des données financières devraient de surcroît contribuer à les démotiver.

Dans l'état actuel, l'enquête 6 vise à **assurer la traçabilité du stagiaire**, mais elle ne comporte **aucune donnée portant sur la qualité des formations dispensées ni sur la satisfaction des bénéficiaires** ; elle ne rapproche pas non plus de manière dynamique les moyens consommés et le volume des stages organisés. Ce faisant, et la direction de tutelle en est tout-à-fait consciente, l'enquête annuelle sur la formation continue des enseignants ne

⁶⁰ Il n'est pas prévu que les formations suivies par les personnels soient mentionnées dans le « dossier unique » de l'agent dans SIRHEN ; c'est uniquement pour la mise en place du DIF (droit individuel à la formation) que GAIA et SIRHEN sont censés communiquer.

comporte aucune analyse de l'efficience, de l'efficacité ni de la qualité des dispositifs : elle ne permet clairement pas de se prononcer sur la performance du système.

3.1.2. Le paradoxe de la formation continue : un coût apparent de quelques dizaines de millions d'euros, traité comme variable d'ajustement budgétaire, et un coût réel estimé à plusieurs centaines de millions d'euros

La connaissance de l'effort consenti par le ministère de l'Éducation nationale en faveur de la formation continue des enseignants du 1er et du 2nd degrés n'est, à tout le moins, pas une information aisément disponible ; bien au contraire, la mesure en est difficile, partielle, hétérogène et en partie fondée sur des conventions interministérielles. Pour autant les données disponibles au niveau national fournissent des ordres de grandeur dont on peut tirer plusieurs observations.

La dimension financière de la formation continue s'appréhende à deux niveaux d'information :

- d'une part, les moyens disponibles - de l'ordre de 40 à 50 M€ au total pour le 1^{er} et le 2nd degrés de l'enseignement public – consacrés au montage et à l'organisation des stages et au déplacement des stagiaires ;
- d'autre part, le coût complet de la formation continue, qui englobe l'ensemble des dépenses engagées pour conduire les actions de formation - les dépenses de fonctionnement qui viennent d'être mentionnées, mais aussi et surtout les dépenses de rémunérations des stagiaires et des formateurs - et qui mesure l'effort global consenti par le ministère pour la formation continue des enseignants.

Le premier aspect intéresse – et préoccupe –, à juste titre, les services, opérateurs et gestionnaires, et les enseignants : c'est sur les moyens de fonctionnement que se focalise toujours le débat. Le second aspect devrait davantage intéresser les décideurs, compte tenu du montant élevé des sommes en cause – selon l'estimation du ministère de l'éducation nationale, entre 800 M€ et 1 Md€ par an sur la décennie - qui justifierait la recherche d'une plus grande efficience et d'une meilleure efficacité.

- **3.1.2.1. Une évolution des moyens à peu près stable dans le premier degré, mais en nette réduction dans le second degré sous l'effet des arbitrages budgétaires**

Lorsqu'est abordée la question des moyens consacrés à la formation continue, tous les acteurs ont l'habitude de se reporter aux seules dépenses de fonctionnement. Il est clair que cette vision est restrictive et parcellaire, car ces dépenses ne constituent qu'une faible partie de l'effort consenti⁶¹. Ce point est détaillé par la suite (cf. 3.1.2.2). Néanmoins il est essentiel d'en apprécier l'évolution sur la période car c'est ce qui conditionne la capacité à assurer l'organisation pratique des stages. En effet sont concernées ici les dépenses de fonctionnement, d'organisation et de logistique telles que la location de salles et l'achat de fournitures et de petits matériels, ainsi que les indemnités de déplacement et de frais de mission.

⁶¹ Ainsi le coût moyen d'une journée de formation estimé à 14 € est peu représentatif du coût exposé, en particulier en termes de rémunération du stagiaire.

Le suivi en prévision et en exécution des crédits budgétaires doit permettre d'apprécier les moyens mis à disposition des académies (la quasi-totalité des crédits est déconcentrée) pour l'organisation des actions de formation continue des enseignants. **Le premier constat qui s'impose est l'extrême difficulté à établir des données financières cohérentes sur la période.** L'instrument de suivi dont on dispose est la nomenclature budgétaire. Celle-ci a connu d'importants changements entre 1998 et 2009. La rupture liée au passage à la nouvelle architecture budgétaire de la LOLF est bien entendu majeure, mais elle n'est pas exclusive d'autres modifications qui ont affecté la nomenclature, particulièrement le suivi en exécution des dépenses entre 1998 et 2005. Cette situation rend le suivi des données très complexe et l'interprétation de la série chiffrée sur la décennie écoulée ne peut être réalisée qu'avec prudence.

Entre 1998 et 2005 la nomenclature budgétaire a connu une valse-hésitation. Sous le régime de l'ordonnance de 1959, les dépenses de formation du ministère de l'Éducation nationale sont identifiées au chapitre 37-20 « Formation des personnels » qui couvre la totalité du périmètre des personnels enseignants et non enseignants d'administration centrale et déconcentrée⁶².

En ce qui concerne la nomenclature de prévision⁶³, après avoir connu en 1996 l'introduction de nouveaux articles distinguant les crédits déconcentrés des crédits non déconcentrés, aucun des quatre articles⁶⁴ de prévision ne distingue la formation initiale de la formation continue, tant pour le premier degré que pour le second degré. La nomenclature au niveau des paragraphes n'apporte pas davantage d'information. Il est donc impossible d'identifier par ce moyen les crédits alloués à la formation continue. Seul un suivi complémentaire mis en place par les académies aurait permis d'isoler le budget consacré à la formation continue ; or, aucune académie n'a mentionné un tel suivi dans les réponses au questionnaire de la mission.

Lorsque l'on passe au suivi de l'exécution budgétaire entre 1998 et 2005⁶⁵, on constate que la nomenclature d'exécution du chapitre 37-20 a connu des modifications si importantes qu'il est quasi impossible de restituer une série cohérente. Pour le premier degré, la formation initiale n'est pas distinguée de la formation continue entre 1998 et 2005 – avec une seule exception notable, l'année 2004, où un article nouveau⁶⁶ est créé, afin de suivre les stages d'initiative académique et nationale. Mais cette distinction n'est pas maintenue en 2005, avec la préfiguration du programme LOLF sur l'enseignement scolaire public du premier degré⁶⁷. Pour le second degré, la situation est meilleure jusqu'en 2003. En effet la formation continue des enseignants est isolée sur deux articles⁶⁸ auxquels s'ajoute un article supplémentaire⁶⁹ consacré à la formation des formateurs. Mais la lisibilité est brouillée en 2004 avec un nouveau changement de périmètre⁷⁰, intégrant les personnels d'orientation tout en réunissant

⁶² Les dépenses de rémunérations des enseignants formés, celles des formateurs et, le cas échéant, des remplaçants figurent sur des chapitres de rémunérations de personnels (chapitres 31-92 et 31-93) avant le passage à la LOLF et, à partir de 2006, sur le titre 2 des actions créées à cet effet au sein des programmes LOLF.

⁶³ Le suivi de la prévision budgétaire doit permettre d'apprécier l'évolution des moyens prévus en début d'année.

⁶⁴ Article 10 - Formation initiale et continue des personnels du premier degré : crédits déconcentrés ; article 20 - Formation initiale et continue des personnels du premier degré : crédits non déconcentrés ; article 30 Formation initiale et continue des personnels du second degré : crédits déconcentrés ; article 40 - Formation initiale et continue des personnels du second degré : crédits non déconcentrés.

⁶⁵ Sont traitées à part les situations de Bordeaux et de Rennes, académies expérimentatrices au titre de la LOLF.

⁶⁶ Article 15 nouveau.

⁶⁷ Qui donne lieu à l'introduction d'un chapitre 39-01 article 40.

⁶⁸ Article 32 (plans académique et départemental) et article 33 (plan national).

⁶⁹ Article 34.

⁷⁰ Article 32 nouveau - Formation continue du 2nd degré enseignants, éducation, orientation : stages d'initiative académique et nationale.

les stages d'initiative académique avec ceux d'initiative nationale Enfin en 2005, à l'instar du regroupement pratiqué sur le premier degré, la formation initiale et la formation continue se retrouvent mêlées au sein du même article⁷¹.

La nomenclature budgétaire n'est qu'un outil, mais c'est un outil de lecture. Il ressort de cet examen que la connaissance des moyens consacrés à la formation continue des enseignants n'a jamais été traitée comme un véritable enjeu, ni au niveau national, ni au niveau académique.

Le passage à la LOLF en 2006 a constitué un progrès grâce à la stabilisation de la nomenclature budgétaire. En régime LOLF les dépenses de formation des enseignants sont identifiées, pour les personnels du 1^{er} degré, sur l'action 04 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré / Formation des personnels enseignants » et, pour les personnels du 2nd degré, sur l'action 10 du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré / Formation des personnels enseignants et d'orientation ». La formation continue et la formation initiale ne sont pas distinguées au sein des actions. Néanmoins les dépenses imputées sur chacune des actions hors titre 2 identifient les dépenses de fonctionnement (remboursement des frais de déplacements, rémunération des intervenants et location de salles et de petits matériels) exclusivement liées à la formation continue. Il s'agit donc bien des dépenses de même nature que celles couvertes par l'ancien chapitre 37-20⁷².

Les données budgétaires⁷³ transmises par la Direction des affaires financières (DAF) du ministère correspondent à la synthèse nationale des données académiques, tant en ce qui concerne la prévision que l'exécution. La mission a croisé, dans toute la mesure du possible, ces informations avec les données, éparses et hétérogènes, remontées des académies dans le cadre de l'enquête ad hoc. Sur cette base, plusieurs constats peuvent être formulés.

Dans le premier degré, on constate une quasi-stabilité des moyens, qui va de pair avec une sous-consommation constante de ces moyens au niveau académique.

Sur la période 2006-2010, on constate à la fois une réduction des crédits alloués par l'administration centrale de l'ordre de 8 % et une sous-exécution croissante des crédits par les académies, le taux de consommation passant de 86 % en 2006 à 78 % en 2009 (cf. graphique ci-dessous). Cette chute en fin de période doit cependant être considérée avec prudence. **En effet si l'année 2009 enregistre une dégradation sensible et constitue un point très bas avec 11,25 millions d'euros de dépenses au niveau national, cela résulte en grande partie des difficultés d'utilisation de GAIA, largement soulignées par les académies.** Les crédits ont été consommés jusqu'en milieu d'année 2009, mais aucun paiement n'est intervenu au cours du second semestre du fait de la bascule au 1^{er} juillet 2009 dans le nouveau système budgétaire et comptable CHORUS et l'absence de connexion entre GAIA et CHORUS. Il apparaît également que la latitude offerte depuis 2006 par la globalisation des crédits dans le cadre du budget opérationnel de programme académique (BOPA) et le caractère indicatif lié à

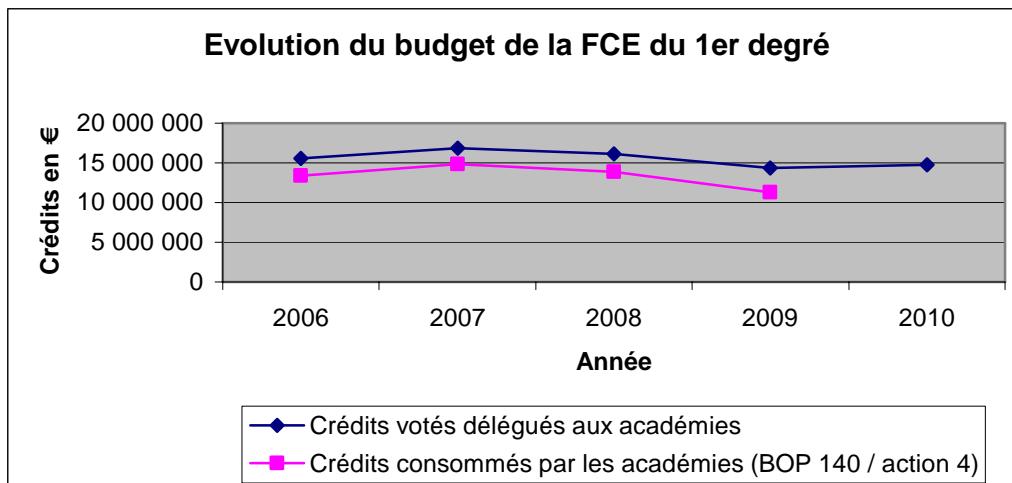
⁷¹ Article 31 nouveau.

⁷² En revanche les dépenses de titre 2 relèvent exclusivement de la formation initiale sur le 1^{er} degré et quasi exclusivement de la formation initiale sur le 2nd degré. Il s'agit, pour le 1^{er} degré, de la rémunération des stagiaires de 1^{ère} année d'IUFM et de celle des enseignants formateurs accueillant des stagiaires dans leur classe et, pour le 2nd degré, de la rémunération des stagiaires de 1^{ère} année d'IUFM et de la rémunération des intervenants extérieurs.

⁷³ Correspondant aux crédits de paiement.

l'action ont conduit les ordonnateurs à reporter les crédits initialement prévus pour la formation continue, mais non utilisés, sur d'autres actions pour financer d'autres dépenses.

Au total, on constate sur la base des données produites par la DAF, **qu'en moyenne, les académies consomment de l'ordre de 13 à 14 M€ pour la formation continue du 1^{er} degré, ce qui correspond à une sous-exécution quasi constante d'environ 10 à 15 % par rapport aux crédits qui leur ont été délégués.**



Source : données transmises par la DAF

En ce qui concerne les données chiffrées transmises par les académies dans le cadre de l'enquête des inspections générales, la moitié seulement des académies y a répondu et à peine la moitié des départements. L'information étant parcellaire et hétérogène, il n'a pas été possible d'effectuer une consolidation sérieuse, mais quelques indications se dégagent cependant.

La majorité des chiffres concernant le premier degré émane directement des inspections d'académies et n'ont pas fait l'objet de synthèse de la part des services rectoraux. Seules quelques rares académies ont fourni une synthèse complète des données départementales. On peut en déduire **qu'en règle générale les services rectoraux n'ont pas de vision consolidée de la formation continue dans le premier degré.**

En outre une majorité d'inspections académiques n'a pas communiqué de données concernant les plans d'animation en circonscription et à l'intérieur d'une même académie certaines IA assurent un suivi de ces actions, d'autres pas. On l'a vu, l'information est entrée dans le logiciel GAIA de manière très variable et la fiabilité des données doit impérativement s'améliorer. Dans les départements où l'information est suivie, on relève que le montant des crédits consacrés aux AFC serait de l'ordre de 10 % des moyens consacrés à la formation continue en 2007 et que cette proportion a tendance à augmenter en 2008.

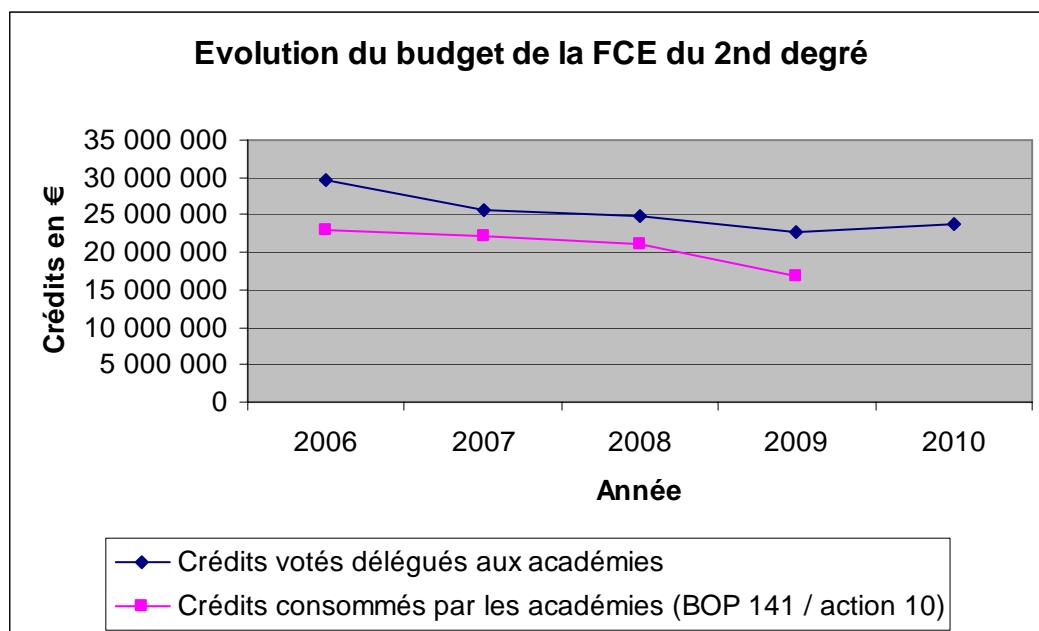
Par ailleurs, le constat d'une sous-exécution de 10 à 15 % établi au niveau national est confirmé par plusieurs académies. L'explication avancée par les services est que la prévision table sur l'option la plus favorable, à savoir que tous les stages prévus auront lieu, à laquelle s'ajoutent les restes à payer. La prévision est établie par le service gestionnaire et validée en comité départemental ; c'est tout-à-fait en fin de gestion que les crédits non utilisés pour la formation continue sont reversés dans les autres actions du budget opérationnel de programme. Certaines inspections académiques considèrent que, jusqu'en 2006, le niveau des crédits octroyés par l'administration centrale ou par le rectorat était supérieur aux besoins constatés et que cette situation se soldait par un volume élevé de crédits sans emploi restitués

en fin d'année ; avec la LOLF et la mise en place des enveloppes globalisées, les budgets seraient mieux ajustés aux besoins réels.

Enfin, l'enquête confirme qu'un volant de crédits dédiés initialement à la formation continue a effectivement servi à d'autres usages. Plusieurs inspections académiques ont, en toute transparence, indiqué qu'environ un dixième des moyens a été utilisé en fin de gestion pour couvrir des dépenses de petit équipement tel du matériel informatique et du matériel de bureau pour les services départementaux et les circonscriptions, l'achat d'ouvrages pour les IEN et les conseillers pédagogiques du premier degré, l'achat de fournitures et de papier redistribués en circonscription ou encore la réalisation et la reproduction des livrets d'évaluation.

Au total, s'agissant du premier degré, le constat effectué par la mission à partir des données nationales et académiques est que le montant des moyens consacrés à l'organisation des stages a trouvé un point d'équilibre légèrement inférieur à 15 M€ et que ce niveau correspond au volant de formations qu'il a été pratiquement possible d'assurer, à organisation, processus et pilotage constants.

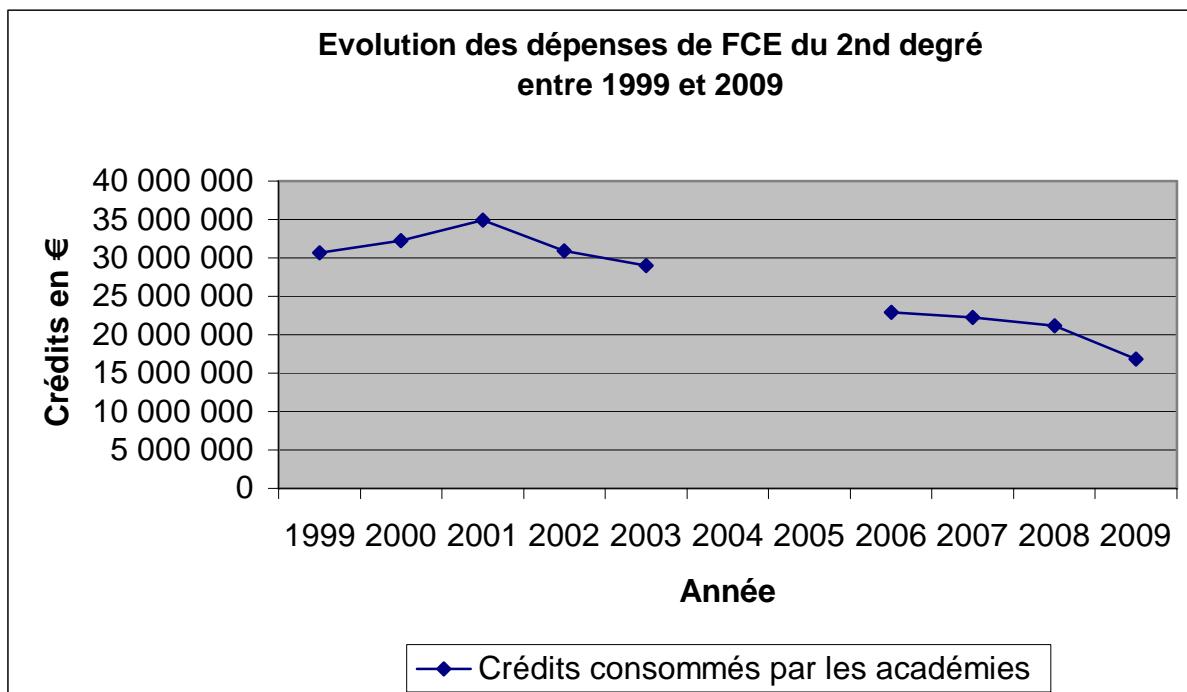
Dans le second degré, la situation est plus critique avec une réduction des moyens d'un tiers sur la décennie. La chute des moyens résulte essentiellement d'une réduction des moyens alloués par l'administration centrale, de près du quart, avec un montant passant de 29,7 M€ en 2006 à 22,7 M€ en 2009. En ce qui concerne l'exécution au niveau académique, le montant des dépenses est à peu près stable entre 2006 et 2008, de l'ordre de 22 M€, et si l'année 2009 constitue un net fléchissement, avec seulement 16,8 M€ consommés, la cause est à chercher, comme pour le premier degré, dans les difficultés liées aux systèmes d'information CHORUS et GAIA.



Si l'on examine la série⁷⁴ des données chiffrées sur l'ensemble de la décennie, on constate que les moyens consacrés par les académies aux actions de formation continue dans le second degré ont été réduits d'un tiers, passant d'une trentaine de millions d'euros au

⁷⁴ Ce que permet, comme cela a été dit plus haut, la nomenclature budgétaire de 1999 à 2003.

début des années 2000 – avec un pic à 35 M€en 2001 – à moins de vingt millions d'euros à la fin de la décennie (cf. graphique ci-dessous).



Source : données transmises par la DAF

En ce qui concerne les remontées transmises par les académies dans le cadre de l'enquête conduite par la mission, plusieurs observations peuvent être faites.

Toutes les académies ont fourni les informations demandées sous forme de synthèse (à la différence du premier degré) témoignant de ce que le budget de la formation continue des enseignants du second degré est bien suivi au niveau des rectorats. Bien entendu, les données postérieures à 2006 étant aisément accessibles, les tableaux ont été mieux renseignés que sur la période 1998-2005 pour laquelle les informations sont archivées dans la plupart des cas. Les données remontées des académies confirment l'évolution restituée par la DAF, celle d'une réduction sévère des moyens consacrés à la formation continue du second degré. Malgré le caractère incomplet des séries de chiffres communiquées dans le cadre de l'enquête, on constate qu'en moyenne les académies les plus significatives en termes de dotation consacrée à la formation continue du second degré ont perdu de 20 % à 50 % de leurs crédits entre 2003 et 2008.

En 2003, le rapport Lajoumard⁷⁵ avançait que, dans le contexte d'une formation assurée par des moyens internes, il n'existant pas sur la période 1990-2000 de « pénurie de crédits budgétaires au regard des formations qu'il était physiquement possible d'assurer ». Dix ans plus tard, le constat paraît encore pertinent pour le premier degré, pour lequel le véritable problème pour l'avenir paraît résider dans la raréfaction des

⁷⁵ LAJOUMARD D.(rapporteur), *Evaluation de la formation professionnelle continue des agents de l'Etat - Rapport sur les aspects financiers de la formation continue des agents de l'Etat / Contribution aux travaux de l'instance du Commissariat général du plan*, janvier 2003.

moyens de remplacement entraînant l'indisponibilité des stagiaires. En revanche dans le second degré la baisse sévère constatée ces dernières années paraît en rupture avec le constat de la décennie précédente et tend à confirmer les dires des académies selon lesquels le budget est désormais devenu un élément de contrainte conditionnant l'ampleur de l'offre de formation continue, les enseignants renonçant de plus en plus souvent à participer à des stages à cause de la suppression des indemnités de déplacement et de frais de mission.

Sur la décennie écoulée la formation continue a joué le rôle de variable d'ajustement dans les arbitrages budgétaires, de manière diffuse, sans véritable opposition des différents acteurs. Le budget de l'éducation nationale a pour caractéristique d'être un budget de rémunérations. Les crédits hors masse salariale sont sacrifiés de manière régulière depuis des années, soit dès la prévision budgétaire, en loi de finances initiale, soit dans le cadre de la mise en réserve des crédits, pour faire face à des régulations budgétaires ultérieures. Les seules dépenses hors masse salariale qui soient épargnées sont celles qui correspondent à des dispositifs contraints, de nature législative ou réglementaire, tels les bourses ou la subvention à l'enseignement privé sous contrat. L'impact des économies a particulièrement porté sur l'organisation des formations. En particulier, le sujet budgétaire récurrent des restes à payer sur le poste des examens et concours a été purgé sur quelques années en puisant sur les crédits de formation. Mais le « sacrifice » de la formation a aussi permis d'avoir des meilleurs arbitrages en matière de politique catégorielle. Tout ceci a été fait de manière diffuse et globale sans qu'on puisse dire quelle politique statutaire ou indemnitaire les crédits de formation ont servi à financer. Cela s'est fait de manière constante avec l'accord tacite des organisations syndicales.

- **3.1.2.2. Faute d'informations, l'efficience de la formation continue dans l'enseignement privé n'a pas pu être évaluée**

En application de la loi Debré⁷⁶, l'Etat finance la formation continue des maîtres de l'enseignement privé sous contrat en versant une subvention à cet effet. En termes d'organisation l'État sous-traite la formation à des organismes privés agissant comme des centres spécialisés de formation continue. Au total une dizaine d'associations perçoivent une subvention correspondant au nombre de leurs adhérents. La structure la plus importante est Formiris, organisme gestionnaire de la formation pour l'enseignement catholique ; elle est tenue de faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes. Les autres associations, qui concernent l'enseignement occitan, juif ou protestant, sont de toutes petites structures, qui ne sont pas tenues en vertu de la réglementation comptable de fournir un compte financier ; elles perçoivent une dotation consolidée qui ne dépasse pas 500.000 euros.

Il en va tout autrement de Formiris à qui l'État verse une dotation de l'ordre de 30 millions d'euros chaque année. La méthode retenue consiste à calculer le ratio représenté par la masse salariale des maîtres du privé rapportée à la masse salariale des enseignants de l'enseignement public – de l'ordre de 15% - et d'appliquer ce ratio au coût de la formation continue dans l'enseignement public, tel qu'il est chiffré par la DAF à partir des données fournies par la

⁷⁶ En vertu des dispositions de l'article. L 914-1 du Code de l'éducation, « les charges afférentes à la formation initiale et continue des maîtres (...) sont financées par l'État aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que ceux qui sont retenus pour la formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement public. Elles font l'objet de conventions conclues avec les personnes physiques ou morales qui assurent cette formation (...) ».

DGESCO (cf. 3123)⁷⁷. La nature des dépenses couvertes par la dotation publique correspond à des frais pédagogiques (achat de formation à un organisme de formation ou à des maîtres formateurs exerçant une activité de droit privé) et à des frais annexes tels que les frais de déplacement et les frais d'hébergement.

Le Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC) conteste le calcul effectué par le ministère au motif que la règle du parallélisme entre le public et le privé ne serait pas respectée. Il fait valoir d'une part que les frais pédagogiques dans le privé sont établis sur la base de **coûts réels** qui intègrent par exemple la location de salles, alors que dans l'enseignement public la salle est le plus souvent gratuite. Or l'enveloppe allouée par le MEN ne tient pas compte de cet effet de périmètre et une partie des frais n'est pas couverte. Il fait valoir aussi que **la dotation de formation continue en provenance du budget de l'État est stable depuis dix ans** alors même que les coûts ont augmenté et que des charges ont été transférées de la formation initiale vers la formation continue⁷⁸; le SGEC considère que l'enveloppe a en réalité fortement diminué.

Sur l'enseignement privé comme sur l'enseignement public l'effort d'économie porte sur les moyens de la formation continue lors des arbitrages budgétaires ; le montant figurant en loi de finances initiale est amputé de surcroit en cours de gestion en fonction des besoins. A titre d'illustration, la DAF⁷⁹ a versé en gestion 2009 30,5 M€ au lieu des 33 M€ en base.

La question qui se pose est celle du retour d'informations et du suivi de la politique mise en œuvre. Or, la DAF rencontre de nombreuses difficultés à obtenir des retours, surtout qualitatifs, même si la convention⁸⁰ passée en 1995 avec le SGEC fait obligation à celui-ci de rendre des comptes. En fait le retour d'informations est purement déclaratif, rendant impossible le pilotage de l'administration centrale.

Malgré plusieurs rappels, la mission s'est heurtée à la même difficulté : elle n'a pas pu obtenir du SGEC ni de Formiris d'éléments chiffrés permettant d'évaluer la performance, et singulièrement l'efficience, de la politique de formation continue dans l'enseignement catholique.

■ 3.1.2.3. Malgré un effort financier très important, la question de l'efficience du système ne paraît pas être posée

Comme cela a été dit au début de ce rapport, pour suivre les évolutions adoptées par le secteur privé dans le domaine de la formation continue, l'État s'est mis en capacité de mesurer l'effort consenti en faveur de ses propres agents, à travers des accords-cadres interministériels successifs fixant un objectif de la part de masse salariale consacrée à la formation continue et aux congés de formation professionnelle individualisés⁸¹. La progression de cet objectif, rapide entre 1989 (1,2%) et 1996 (3,8%), a été stoppée lors de l'accord du 21 novembre 2006 qui est en rupture avec la démarche quantitative des accords des années 1990.

⁷⁷ Le montant de la subvention résulte de l'application du ratio à une base incluant les rémunérations de formateurs et les frais de stage, mais hors rémunérations des stagiaires, et de l'application de la taxe sur les salaires.

⁷⁸ Par exemple, à l'occasion de la titularisation des maîtres (CQP) ou pour la préparation des maîtres passant le concours (CAER).

⁷⁹ Qui a conservé jusqu'alors l'exercice de la tutelle sur l'enseignement privé.

⁸⁰ La convention prévoit que le bénéficiaire adresse au financeur son catalogue de formation en juillet et les données quantitatives retraçant les actions de formation dispensées pour le 15 novembre.

⁸¹ Outre cet indicateur financier, un indicateur physique était également suivi, à savoir le nombre de jours de formation rapporté aux effectifs en fonction.

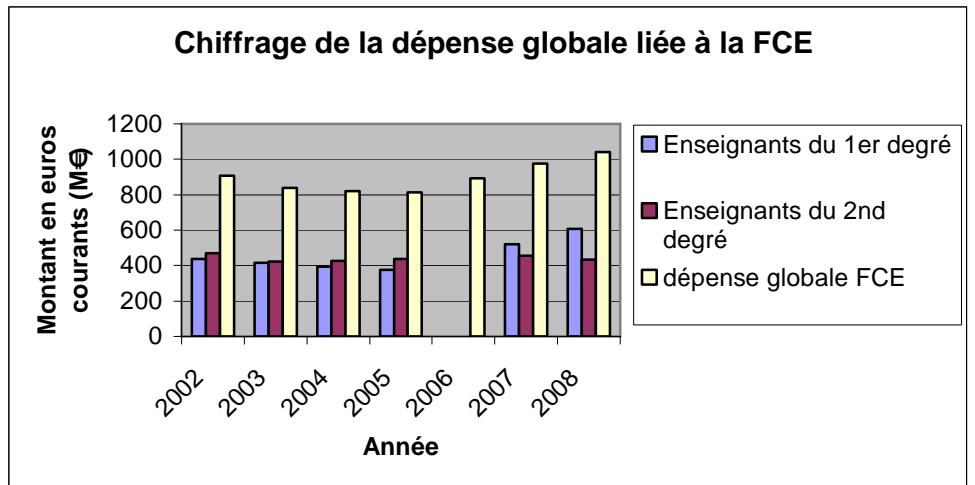
Ainsi les ministères ont été tenus de fournir chaque année le bilan de la formation continue de leurs agents en suivant une méthodologie définie par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DG AFP). Appliqué à l'Éducation nationale, le périmètre⁸² est censé englober les dépenses de fonctionnement (frais logistique et d'organisation), les dépenses d'enseignement (essentiellement les rémunérations des formateurs, y compris les coûts de conception et d'organisation, dont la contrepartie peut être le versement d'heures supplémentaires mais aussi des décharges de service), les rémunérations des stagiaires, les rémunérations des personnels administratifs responsables et gestionnaires de la formation continue au sein de l'administration centrale, des services déconcentrés ou des opérateurs nationaux comme par exemple l'Ecole supérieure de l'éducation nationale (ESEN), les coûts de fonctionnement des structures d'accueil, les charges d'amortissement du matériel et des locaux. La dépense de rémunération correspondant aux moyens en remplacement⁸³ des enseignants en stage n'est en revanche – et à juste titre – pas intégrée dans le périmètre car elle correspond à la masse salariale des enseignants présents devant élèves dans le cadre des obligations de service d'enseignement. En fait on n'obtient pas pour autant le coût complet de la formation continue, dans la mesure où, en l'absence de comptabilité analytique, toutes les charges, notamment immobilières, ne sont pas prises en compte dans le chiffrage.

Même si ce chiffrage ne correspond pas à la totalité du coût, plusieurs observations peuvent être faites à partir de l'examen des documents et des données transmises à la DG AFP par la DAF, direction coordonnatrice du chiffrage depuis 2000.

Tout d'abord le niveau global de la dépense liée à la formation continue des enseignants. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du coût estimé de la formation continue pour chacun des deux ordres d'enseignement et pour l'ensemble. **D'après les chiffrages opérés, l'effort global de financement en valeur absolue dépasserait constamment sur la période 800 M€ et franchirait même en fin de période le milliard d'euros. Il s'agit de sommes extrêmement élevées, ce qui devrait alimenter le souci de leur bonne utilisation ; or, on l'a vu, l'efficacité de la politique de formation continue souffre d'un déficit organisationnel et d'une insuffisante préoccupation de son impact sur le développement des compétences professionnelles.**

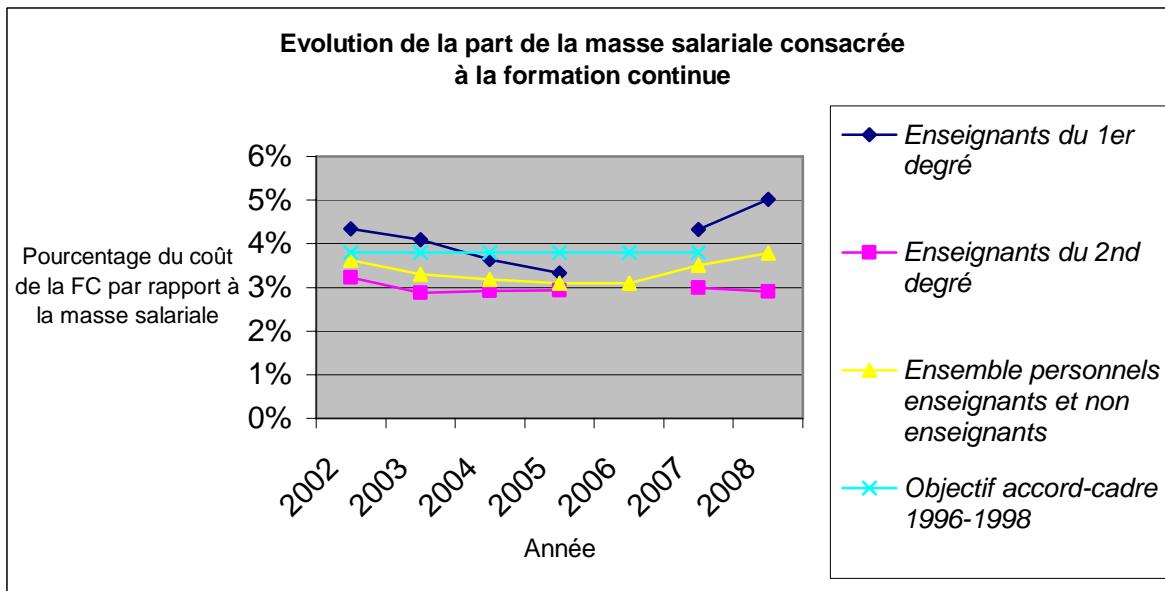
⁸² Pour le premier degré, trois types de stages sont pris en compte : les stages inscrits au PNF et aux PDF, les stages des enseignants du premier degré spécialisé et les stages obligatoires de cinq semaines des nouveaux directeurs d'école ; pour le second degré, il s'agit des stages inscrits au PNP et aux PAF et les universités d'été. À cela s'ajoutent les congés de formation professionnelle.

⁸³ Les moyens de remplacement concernent essentiellement les enseignants du 1^{er} degré, à savoir les titulaires remplaçants et les professeurs des écoles stagiaires de 2^{ème} année d'IUFM – ce système bien entendu ne prévalait que jusqu'à l'entrée en vigueur en 2010 de la réforme du recrutement des enseignants. Dans le 2nd degré le départ en formation continue des enseignants n'entraîne pas de remplacement systématique.



Source : données transmises par la DAF

Par ailleurs, si on se situe du point de vue de la comparaison avec les autres ministères et si on s'intéresse à la capacité du ministère de l'Éducation nationale à remplir l'objectif interministériel, on constate qu'entre 2002 et 2007 la part de la masse salariale⁸⁴ consacrée par le ministère de l'éducation nationale à la formation continue de l'ensemble de ses agents⁸⁵ n'a cessé de se dégrader, passant de 3,63% en 2002 à 3,09% en 2006, alors même que l'objectif interministériel s'établissait à 3,8% depuis 1996 (cf. graphiques ci-dessous). Ce constat a mis durablement le MEN dans une situation délicate, car il révélait la faiblesse relative représentée par la formation continue au sein d'un ministère lui-même chargé de former les jeunes.



⁸⁴ Le calcul de la masse salariale totale du ministère a fait l'objet d'écart de chiffrage entre le MEN et la DGAEP ; par convention a été retenue une masse salariale de référence plus faible, ce qui conduit à une image plus favorable de la situation.

⁸⁵ Enseignants du 1^{er} et du 2nd degrés, personnels d'inspection, de direction et d'encadrement, et personnels ATOSS et de bibliothèque.

La situation s'est soudainement améliorée en 2008, suite à la révision du chiffrage de 2007 opérée par la DAF, à la demande du cabinet du ministre. En effet, en intégrant le coût représenté par les heures d'animations pédagogiques dont bénéficient les enseignants du 1^{er} degré dans leur service d'enseignement (à savoir 12 heures par enseignant et par an en 2007) la part de la masse salariale de la formation continue du 1^{er} degré a été réévaluée sensiblement, passant de 2,95 % à 4,34 %⁸⁶, ce qui a fait faire un bond d'un demi-point à l'indicateur financier global du MEN, qui est passé de 2,98 % à 3,50 %. En 2008 le bilan s'améliorerait encore : tandis que le pourcentage consacré à la formation continue des enseignants du second degré a tendance à se dégrader sur la période, **l'intégration en 2008 des 18 heures d'animations pédagogiques dans le premier degré permet à l'indicateur financier d'atteindre le taux de 3,8%, en d'autres termes d'atteindre en 2008 l'objectif interministériel de 1996.**

Pour aller plus loin d'un point de vue technique, il faut examiner de manière détaillée les composants du coût et les déterminants de la dépense. On est conduit à formuler plusieurs remarques :

- **la quasi-totalité du coût de la formation continue à l'Éducation nationale correspond à la rémunération des stagiaires**, les dépenses de fonctionnement représentant en fin de période moins de 4 % du coût global (à peine 40 millions par an sur un total évalué à plus de 1 milliard) ; or, suivant la méthode retenue par la DG AFP, le chiffrage des rémunérations est obtenu en appliquant au nombre de semaines stagiaires le coût théorique d'une semaine stagiaire calculé pour chacune des catégories statutaires A⁸⁷, B et C à partir du fichier de paye des agents de l'Etat produit par l'INSEE. Il apparaît donc que **la validité du chiffrage total dépend directement de la fiabilité du décompte des journées-stagiaires⁸⁸ opéré par les académies et synthétisé par la DGESCO**. On a relevé précédemment les incertitudes qui font douter, en l'état, de l'exactitude des données agrégées par l'administration centrale et plus généralement de la qualité de l'enquête conduite par la DGESCO, un des problèmes patents provenant des défaillances du système d'information GAIA (cf. 311) ;

- s'agissant tout particulièrement des données correspondant aux **animations pédagogiques du 1^{er} degré**, nous avons constaté le caractère très parcellaire des réponses à l'enquête académique. L'enquête 6 de la DGESCO sur le 1^{er} degré ne fournit aucun chiffre global sur ces actions, alors même qu'elles prennent une place grandissante par rapport aux actions prévues dans les plans départementaux de formation. Dès lors il est clair que la réévaluation du bilan de la formation continue opérée par le ministère en 2008 ne peut être cautionnée en l'état : **le chiffrage qui permet au MEN d'afficher l'atteinte de l'objectif interministériel repose en fait sur une prévision et en aucun cas sur l'enregistrement dans le système d'information des animations pédagogiques effectivement réalisées** ;

- en ce qui concerne la rémunération des formateurs (y compris le temps passé à la conception et à l'organisation) – d'un montant de 170 M€ étonnamment stable sur la période – le chiffrage en est pour le moins peu clair : le nombre d'ETP, résultant de chiffres établis

⁸⁶ L'impact de l'intégration des heures d'animations pédagogiques dans le chiffrage a été évalué à 185 M€

⁸⁷ Par exemple, le coût moyen d'un agent en stage de catégorie A (catégorie dominante au sein des personnels enseignants du MEN) pendant 1 jour est estimé à 261 €

⁸⁸ Le décompte est fondé sur les conventions suivantes : 1 année égale 225 jours, 1 semaine égale 5 jours et 1 journée égale 6 h ; par convention l'année scolaire équivaut à l'année civile.

par la DEP en 1994, n'a apparemment pas été actualisé depuis 1999⁸⁹ et le chiffrage global n'a pas pu être décomposé⁹⁰ ;

- comme cela a été précisé plus haut, les frais de stage correspondent aux dépenses logistiques et d'organisation, du type reprographie, petit matériel, location de salles et remboursement des frais de déplacement et de mission, imputées sur le chapitre 37-20 jusqu'en 2006, puis sur les actions correspondantes des programmes 140 et 141. Le chiffre retenu dans le chiffrage fourni à la DGAEP s'établit entre 50 M€ et 60 M€ Or, à l'exception de l'année 2001 qui a constitué le point haut de l'exécution avec 54 M€ de crédits consommés, à aucun moment la consommation effective n'a dépassé le seuil de 50 M€ Le montant relatif aux moyens de fonctionnement intégré dans le chiffrage du coût complet semble correspondre à une prévision budgétaire et non pas au constat effectif.

Au total, sur tous les postes composant le coût global de la formation continue, il ressort que le montant pourrait être surestimé, relevant davantage de la convention et de la prospective que de la dépense effectivement constatée. Le chiffrage est aussi incomplet, car il n'intègre pas une partie des charges qui seraient à traiter avec des clés de répartition - dépenses, notamment immobilières, supportées par les structures d'accueil lors des actions de formation (énergie, fluides, assurance, sécurité, télécommunications...) et charges immobilières non décaissables (par exemple l'amortissement des bâtiments qui abritent les centres de formation). D'autres dépenses sont aussi ignorées : la confection et la diffusion des catalogues de formation, la communication et les coûts du pilotage par les services (y compris de l'administration centrale et des académies).

L'administration gagnerait à progresser dans la qualité et la fiabilité des données de base, afin d'affiner le chiffrage et d'approcher ainsi la réalité des coûts. Ce qui apparaît également, c'est qu'à partir du moment où le dispositif repose très largement sur des ressources internes, privilégiant la formation par les pairs et l'utilisation fréquente de structures servant également aux actions de formation initiale, l'institution a tendance à considérer la vérité des coûts comme secondaire, là où l'effort globalement élevé en matière de formation continue devrait au contraire inciter à se questionner.

3.2. Des résultats mal cernés

La mission a, dans le point précédent, essayé de préciser les modalités de détermination des moyens engagés dans la formation continue des enseignants. L'efficience étant mesurée par le rapport entre les résultats et les moyens engagés, il faut maintenant porter un regard sur les résultats obtenus.

⁸⁹ 20 ETP pour le 1^{er} degré et 40 ETP pour le 2nd degré.

⁹⁰ Dans le cadre de la réponse au questionnaire de la mission, la DGESCO a indiqué que le bureau de la formation continue des enseignants disposait pour l'année scolaire 2009-2010 d'une enveloppe de 52,5 emplois (22 pour le 1^{er} degré et 30,5 pour le 2nd degré) et de 34 845 HSE (pour le 2nd degré) afin d'appuyer les actions spécifiques « Formation continue des enseignants ».

3.2.1. La nécessité de rapprocher les données quantitatives fournis par les enquêtes et le point de vue des enseignants

▪ 3.2.1.1. L'analyse volumique de la formation continue

Parmi les indicateurs phares pour caractériser l'activité de formation dans l'enquête DGESCO on relève le nombre de journées-stagiaires et le nombre de personnes concernées, présentes et assidues.

Avant de faire un bref compte-rendu sur l'évolution de ces indicateurs, il convient de rappeler les réserves émises à propos de la saisie et de la remontée de ces informations. Des erreurs de traitement ne sont pas exclues : par exemple, la mission a relevé, dans le document publié au titre de 2007-2008, que la « durée moyenne de formation par enseignant du second degré effectivement formé était de 2,7 jours dans le second degré » ce qui constituait une régression brutale par rapport aux années antérieures ; en réalité, il aurait fallu publier 4,3 jours. Signalons également que, si les données du premier degré concernent uniquement des enseignants (y compris les directeurs d'école), celles du second degré incorpore les conseillers d'orientation psychologues (COP), les conseillers d'éducation (CE et CPE), les personnels de direction et d'inspection. Certains indicateurs intègrent ces catégories de personnel sous le terme générique de « stagiaire », voire d' « enseignant » ce qui met en cause la pertinence de l'analyse.

À partir des enquêtes annuelles 6.1 mises à disposition par la DGESCO, a pu être constitué le tableau suivant pour le premier degré :

Année (avec nombre de départements consolidés)	Nombre de journées-stagiaire (en milliers)	Nombre de stagiaires (en milliers)	Nombre de stagiaires /nombre de personnes potentiellement concernées	Taux de présence
00/01 (100)	850	140	27%	91%
01/02 (100)	850	140	37%	85%
02/03 (100)	890	143	33%	84%
03/04 (100)	880	150	34%	87%
04/05			35%	86%
05/06 (100)	836	160	35%	82%
06/07 (100)	717	160	34%	82%
07/08 (95)	705	106	36%	74%
08/09 (96)	737	118	35%	85%

On constate une baisse du nombre de jours de formation sur la période d'observation mais les jours de formation correspondant aux animations pédagogiques n'ont commencé à être intégrées dans l'appareillage statistique que tardivement (d'où la remontée des résultats en 08/09). Le taux annuel de bénéficiaires, légèrement supérieur à un tiers, est remarquablement stable sur la période. Une même personne pouvant suivre plusieurs stages, le nombre de stagiaires est supérieur au nombre d'enseignants formés ; étant donné la baisse du nombre de stagiaires et le maintien de ce taux, on en déduit une diminution des formations multiples pour une même personne. Le taux de présence, plutôt élevé au départ, a baissé de façon significative sur la période ; la remontée en 2008-2009 est justifiée par la place des stages

d'animation de circonscription (obligatoires par définition). Notons que pour les enseignants du premier degré, les formations proposées se déroulent pendant le temps de service. La moyenne de jours de formation par stagiaire formé reste stable sur toute la période autour de **six** jours.

Un tableau a été établi pour le second degré à partir des données extraites de l'enquête 6.2 :

Année (1)	Journées-stagiaire (2)	Demandes (3)	Taux de satisfaction (4)	Taux de présence (5)	Nombre de formés (2) (6)	Taux d'assiduité (7)
00/01 (30)	1 050	71%	87%	73%	237	63%
01/02 (30)	1 100	63%	90%	69%	210	56%
02/03		61%	86%	66%		51%
03/04 (28)	900 (30)	60%	85%	70%	176	56%
04/05 (30)	911	64%	87%	71%	187	58%
05/06 (30)	953	63%	88%	70%	208	57%
06/07		65%	88%	82%		60%
07/08 (29)	860	70%	98%	83%	201	62%
08/09 (29)	885	71%	98%	82%	200	59%

(1) Entre parenthèses, nombre d'académies consolidées

(2) En milliers

(3) Nombre de personnes ayant demandé au moins une formation par rapport au public potentiel

(4) Nombre de stagiaires retenus par rapport au nombre de candidatures (y compris public désigné)

(5) Nombre de stagiaires ayant assisté à **au moins une heure de formation** par rapport au nombre de stagiaires retenus

(6) Nombre de stagiaires ayant assisté au moins au deux-tiers de la formation

(7) Nombre de stagiaires ayant assisté **au moins au deux-tiers de la formation** par rapport au nombre de stagiaires retenus

On constate aussi pour les enseignants du second degré une baisse du nombre de jours effectifs de formation sur la période (-20% entre 2000-2001 et 2008-2009) mais, à la différence du premier degré, il n'y a pas eu la compensation avec le développement de conférences pédagogiques.

Le taux de demande est plutôt élevé et stable sur la période (avec un creux au moment où l'offre était la plus forte au début de la décennie). Le taux de satisfaction est bon (autrement dit, les demandeurs ont une chance assez élevée de voir satisfaite au moins une de leur demande) mais la forte augmentation du taux ces dernières années est à mettre en corrélation avec l'accroissement du nombre de stages à public désigné.

En revanche, les taux de présence et surtout d'assiduité (définis avec des critères peu exigeants) sont bas sur toute la période d'observation, ce qui pose un problème d'efficience : un nombre significatif d'enseignants du second degré ne se présentent pas au stage auquel ils sont convoqués ou abandonnent en cours de route.

Notons enfin que la moyenne de jours de formation par stagiaire du second degré formé a légèrement baissé sur la période : elle est d'environ de 4,4 jours en fin de période alors qu'elle s'établissait aux environs de 5 en début de période. Mais, en relation avec le constat précédent, **c'est l'indicateur du nombre de jours de formation par personne concernée qui évolue de façon inquiétante : il passe de 2,4/2,5 jours au début de la décennie à 1,8/1,9 jours en fin de période soit une baisse de 25%.**

Il convient d'analyser ces différents constats à la lumière des enquêtes réalisées auprès des destinataires réels et potentiels.

- **3.2.1.2 Le comportement des enseignants par rapport aux formations qui leur sont proposées**

- **La place de la formation continue du point de vue des enseignants**

Au-delà de la question des contenus abordée dans la partie précédente (point 1321), les personnels expriment également certaines attentes de nature plus institutionnelle sur la place de la formation continue.

Les études de la DEPP précitées, font ressortir que, dans leur immense majorité (90%), les enseignants du premier degré sont convaincus de l'importance de la formation continue ; ils sont 85% à estimer qu'elle devrait avoir un caractère obligatoire. Étant donné cependant, que moins de 10% se portent volontaires pour effectuer leurs stages en-dehors de leur temps de service, force est d'en déduire que, dans l'esprit des professeurs des écoles, la conviction affichée de l'utilité de la formation continue a pour corollaire quasi obligé que celle-ci se déroule pendant le temps de service.

Dans le second degré également, les enseignants estiment que « *la formation continue est au moins aussi importante que la formation initiale* » (87%) et qu'elle devrait être obligatoire (79%). Un quart d'entre eux serait volontaire pour effectuer des stages en-dehors du temps de service (soit nettement plus que dans le premier degré), surtout les agrégés (31%) et les PLP (28%). On peut avancer deux explications pour justifier cet écart : des temps de présence plus faibles dans leur établissement pour les professeurs de lycées que pour les professeurs des écoles ; une certaine habitude à l'inscription à des stages programmés hors temps scolaire (en particulier les stages en entreprise, les séminaires et universités d'été).

La comparaison avec d'autres pays européens sur la base des informations fournies par Eurydice et par l'étude précitée d'O. Laruelle montre que la formation professionnelle continue des enseignants est considérée comme une obligation professionnelle dans la grande majorité des pays (tout au moins pour certaines actions, comme les formations à l'entrée dans la carrière ou l'accompagnement de réformes éducatives, ce qui est le cas pour la France avec les convocations à des stages à public désigné) ; en revanche, la non participation est rarement directement sanctionnée.

Cependant, dans un certain nombre de pays, elle entre en ligne de compte dans l'évolution de carrière, voire dans l'attribution de primes, d'où une incitation à suivre les stages proposés. Dans la majorité des cas, le volume annuel affiché est de 3 à 6 jours par an ; certains pays ont fixé la barre beaucoup plus haute : 104 heures par an en Suède, 166 heures aux Pays-Bas (mais le volume réalisé en pratique est inférieur car les directions d'établissement ont un pouvoir de limitation). Enfin, dans le panel d'O. Laruelle (17 pays), sept pays placent la formation hors temps scolaire, trois sont en situation mixte et sept (dont la France) placent les formations principalement sur le temps scolaire.

- **Les candidatures non déposées**

Dans le second degré comme dans le premier, il existe un volant significatif d'enseignants qui ne déposent pas de candidature à une formation. Nous relevons dans le rapport 2010 du groupe d'EPS de l'Inspection générale⁹¹ p. 6 : « *un quart environ des enseignants d'EPS – ceux qui ont le plus d'ancienneté, plus que les autres – échappe à la formation continue et cette réalité fait tache* ». Les constats que nous avons pu faire lors des visites en académie,

⁹¹ Référence citée dans la partie introductory

lors des visites d'établissements ou lors des auditions des corps d'inspection donnent à peu près le même pourcentage.

Les raisons avancées sont multiples. Une fraction d'enseignants, heureusement limitée, estime que leur ancienneté ou leur niveau de diplôme les exonèrent de tout investissement dans le domaine. À l'inverse, certains enseignants, débutants ou en situation difficile dans leur classe, ont peur de se fragiliser davantage lors du stage en faisant état de leur faiblesse. D'autres, et ils semblent être de plus en plus nombreux, disent ne pas trouver dans le catalogue du PAF des stages correspondant à leur besoin. Enfin, le rappel, récurrent au cours des dernières années, des ministres de l'Éducation sur la nécessité d'assurer la présence permanente d'un enseignant devant chaque classe à chaque heure de cours, conjugué aux difficultés de trouver un remplaçant, conduit, selon un nombre significatif de témoignages, à une autocensure de l'enseignant : il ne s'inscrit pas ou ne participe pas à une action de formation continue car il ressent une certaine culpabilité à s'absenter, voire dans certains cas, il craint des mesures de rétorsion de la part du chef d'établissement.

C'est un point délicat qui nécessite d'être traité car la non actualisation des compétences (au sens large) pèse sur les performances globales du système éducatif. Même si l'accroissement du nombre de stages à public désigné est de nature à limiter les effets néfastes de ces types de comportement, la solution passe probablement par une approche renouvelée de la gestion des ressources humaines avec un entretien d'évaluation régulier sur la base d'un bilan de compétences.

- **Les candidatures qui ne trouvent pas de suite**

La part de candidatures non retenues est assez faible. Le taux de satisfaction élevé des demandes n'implique pas le même niveau de satisfaction des candidats ; en effet, ils peuvent avoir obtenu un stage demandé mais pas nécessairement celui placé en premier vœu (sans parler de ceux qu'ils n'ont pas demandé et pour lequel ils ont été désignés).

Si on analyse les raisons des refus de stage, les principaux motifs (en dehors des cas de non respect des conditions affichées pour participer au stage), sont par ordre d'importance :

- **stage complet** ; dans certains cas, les services académiques essayent de déplacer des moyens d'un stage qui trouve peu d'écho vers un dédoublement du stage qui est plébiscité mais les rigidités évoquées précédemment bloquent souvent le redéploiement ;

- **avis défavorable du supérieur hiérarchique** : la justification largement évoquée dans ce cas est d'ordre organisationnelle avec la difficulté de remplacer l'enseignant partant en formation, soit parce que le chef d'établissement ne veut pas laisser les élèves livrés à eux-mêmes, soit parce que l'enseignant doit être présent pour piloter une épreuve d'examen, une VAE ou un CCF, participer à un conseil de classe... ;

- **stage fermé en raison du manque de candidats** ; l'insuffisance d'inscrits découle généralement d'un manque d'intérêt pour les actions proposées, mais peut aussi résulter d'un faible espoir de pouvoir en bénéficier. A cet égard, les règles d'attribution des formations départementales ne satisfont pas les enseignants du premier degré. Basées sur un barème faisant une place essentielle à l'ancienneté générale des services et favorisant donc très fortement les candidats en fin de carrière, elles ont pu décourager certaines catégories d'enseignants à s'inscrire à des formations. Dans certaines académies ce barème s'est progressivement pondéré d'éléments plus qualitatifs, mais dans l'ensemble l'ancienneté continue de jouer un rôle prépondérant dans le premier degré ;

- stage fermé pour des raisons de difficulté d'organisation : conditions d'hygiène ou de sécurité non remplie, impossibilité de trouver un formateur, difficulté de trouver un lieu d'accueil. Cette dernière raison devient de plus en plus prégnante car, sous l'effet des contraintes budgétaires resserrées, les établissements d'accueil se font de plus en plus « tirer l'oreille » pour mettre à disposition des salles, et a fortiori des équipements, pour accueillir les stagiaires de formation continue ; les chefs d'établissement demandent une contrepartie financière au rectorat (dans un cadre conventionnel) lequel répond trop souvent qu'il n'a pas de budget pour cela.

Il est à noter que, même si la situation a tendance à se dégrader en 2009-2010, les académies déclarent annuler peu de stages faute de crédits ; une des raisons de ce constat est que les académies prennent désormais en compte la contrainte budgétaire en amont du processus d'élaboration de l'offre de stages, ce qui fait que, en règle générale, seules les actions susceptibles d'être financées sont retenues. Notons que la question ne se pose dans les mêmes termes dans l'académie de Paris où la question des frais de déplacements et d'hébergement est tout-à-fait accessoire et dans les académies étendues ou situées outre-mer.

• L'assiduité du stagiaire

La faiblesse du taux d'assiduité des stagiaires, qui concerne plus les enseignants du second degré que ceux du premier, s'explique par une conjonction de facteurs :

- la déception quand aux contenus et à la qualité du stage ; nous avons précédemment indiqué les raisons de l'écart entre les attentes des enseignants et les actions proposées. Quelques services rectoraux tentent de mieux réaliser l'adéquation entre les attentes des enseignants et les besoins définis par l'institution en réalisant des sondages auprès des personnels concernés (cf cas de Lyon signalé supra) mais la plupart signale qu'ils n'ont ni le temps, ni les moyens de faire ce type de travail.

- des dysfonctionnements organisationnels, également signalés précédemment, en raison de la rigidité et de la lourdeur du système d'information : difficultés de connexion pour l'inscription en ligne, production des convocations trop tardives (nous avons eu un certain nombre de témoignages de chefs d'établissement ou d'enseignants signalant que la convocation, qui utilise encore souvent le support papier, est mise dans le casier de l'enseignant la veille de la formation !) ; lieu ou date de formation erroné... Les remontées académiques font d'ailleurs état de l'impact des suppressions de postes administratifs dans les services de formation sur la qualité du service rendu ;

- impossibilité de se faire remplacer ; la question, relativement marginale dans le premier degré avec le recours à des dispositifs institutionnels de remplacement, commence à se poser avec la régression récente de ces dispositifs ; dans le second degré, le remplacement est géré en interne (déplacement des cours, échange des classes avec un collègue, recours aux HSE dans quelques cas) mais la construction des emplois du temps étant devenue complexe avec l'introduction de l'accompagnement personnalisé et de la transversalité des enseignements qu'il est devenu acrobatique de faire des modifications ponctuelles ;

- faiblesse, voire suppression, des frais de remboursement pour les déplacements et l'hébergement ; cet aspect est plus sensible chez les maîtres du second degré que du premier degré car les formations nécessitent pour eux des déplacements longs vers les chefs-lieux départementaux ou académiques, voire vers d'autres académies.

3.2.2. *La diversité des impacts d'une action de formation va de pair avec la variété des situations dans lesquelles elle s'opère*

Un des éléments qui caractérise une politique publique est **l'existence d'une double fonction de production**. A la différence d'une organisation privée qui se focalise sur les produits mis à disposition des clients et relativement peu sur la façon dont ceux-ci en font usage, une organisation publique est censée s'intéresser non seulement aux services produits (outputs) mais aussi à leur impact sur la population cible (outcomes). En l'occurrence, l'analyse du nombre de jours de formation rapporté aux moyens mis en œuvre pour les réaliser, si tant est qu'on puisse produire un indicateur fiable, est nettement insuffisante pour porter un jugement sur l'efficience de la politique ; il est nécessaire d'évaluer l'impact des opérations de formation continue sur la posture professionnelle de l'enseignant.

- **La variété des paramètres de contingence d'une action de formation continue**

Nous employons la locution « évolution de posture professionnelle » car elle semble refléter la multiplicité des objectifs, implicites ou explicites, assignés à la formation continue des enseignants : changement dans les pratiques d'enseignement au sein de la classe pour prendre en compte l'évolution de la réflexion scientifique et des technologies mais aussi celle du cadre d'exercice (changement de statut, application de réformes) ; évolution de l'individu dans ses rapports avec la communauté éducative dans et hors de l'établissement, avec les parents d'élèves, les acteurs socio-économiques.

Il apparaît immédiatement que l'appréciation de cette dimension est complexe car elle est nécessairement, au moins dans un premier temps, individualisée et contextualisée. Autrement dit les effets d'un stage doivent être analysés au cas par cas en tenant compte :

- des **attentes personnelles de l'enseignant** : séquence pédagogique « clé en mains » ; découverte de nouveaux champs d'exploration ; mise à jour des savoirs ; solutions pour résoudre des problèmes rencontrés dans la construction des séquences pédagogiques, dans l'utilisation de matériel didactique ou dans la gestion de la classe, ... ;
- de la **trajectoire professionnelle de l'enseignant** : vise-t-il la reconversion ou la promotion au travers d'un diplôme ou la réussite à un concours ? Est-il contraint de s'adapter à de nouvelles conditions d'exercice : changement de programme, changement de discipline ? ... ;
- de la **situation psychosociologique de l'enseignant** (en particulier par rapport à l'image de soi) : est-il en situation de désarroi vis-à-vis du comportement de ses élèves ? Est-il en situation conflictuelle avec ses collègues, sa hiérarchie ? Est-il en train de perdre pied par rapport à l'évolution des contenus disciplinaires ? Souhaite-t-il être conforté par rapport à des pratiques pédagogiques innovantes ? ;
- du **contexte du déroulement du stage**. Les paramètres de contingence sont nombreux ; on peut citer entre autres : stage imposé (public désigné) ou basé sur le volontariat ; position de la direction de l'établissement vis-à-vis du stage suivi (de favorisante à bloquante) ; localisation et calendrier du stage ; modalités d'accueil ; mixité des publics formés ; charisme et compétence des formateurs... .

- **La diversité des impacts d'une action de formation continue**

L'appréciation de l'impact nécessite une observation sur un temps long ; les auteurs de « la formation continue des enseignants est-elle utile ? » souligne à propos de leur enquête sur le terrain⁹² : « *si nous avons pu repérer des changements et avancer des hypothèses sur ce qui les favorise, c'est parce que nous avons adopté une méthodologie coûteuse en temps : la transcription et l'analyse de trois entretiens ne portant pas uniquement sur le stage. Ce travail nous a permis de comprendre qu'un changement observé n'est jamais la conséquence mécanique d'un « bon » stage. Il résulte d'une conjonction de facteurs favorables, parmi lesquels figure certes le stage (son contenu, mais aussi les modalités de travail, les aspects relationnels), mais en interaction avec ce dont l'individu est porteur en arrivant en formation, et les caractéristiques de son établissement. De même, l'absence de retombées ne peut être uniquement rapportée au stage.* »

A titre indicatif, on peut préciser que les impacts relevés par les auteurs précités sur les vingt cas observés se ventilent de la façon suivante : changement effectif (six cas), changement paradoxal (deux cas), pas de changement véritable (huit cas), pas d'effet (quatre cas).

Au-delà du constat quantitatif de l'impact limité des actions de formation, il est intéressant de pousser l'analyse plus avant en croisant les observations de ces auteurs avec les relevés de conclusions de nos auditions.

On considère que le stage a un impact lorsqu'il donne lieu à une (ou des) modifications durable(s) dans les pratiques professionnelles : changement ou affinement d'une méthode d'apprentissage ou d'une modalité d'évaluation, modification dans la progression du cours, intégration des NTIC dans les travaux pratiques ou la présentation du cours, institutionnalisation des échanges avec l'extérieur (visites d'entreprises, échanges avec d'autres classes situées en France ou à l'étranger),... ; il sera considéré comme bénéfique s'il est en phase avec les préconisations institutionnelles et/ou la dynamisation (ou redynamisation) de l'enseignant et/ou la réussite des élèves.

Le changement paradoxal correspond à la situation où la formation suivie, bien qu'elle n'ait pas apporté les éléments de réponse attendus par le stagiaire, a entraîné chez lui une prise de conscience d'un manque ou d'un problème qu'il va chercher à pallier ou à résoudre ultérieurement par un effort personnel ou le suivi d'un autre stage plus adapté.

Dans la plupart des cas, le changement effectif durable n'est pas brutal : le processus d'adaptation repose sur la « stratégie des petits pas » avec une prise en compte progressive de l'innovation et des phases de tests (d'où la nécessité d'observer l'évolution de la posture sur une période longue). Par ailleurs, on constate assez souvent que l'enseignant qui a intégré le changement est lui-même le médiateur du changement en favorisant sa diffusion auprès des collègues de sa discipline, voire au niveau de l'établissement. Ce faisant, il satisfait un objectif de plus en plus fréquent d'une opération de formation, à savoir la démultiplication du contenu d'un stage : pour des raisons économiques, un représentant d'un groupe disciplinaire ou d'un établissement est choisi pour suivre la formation avec en contrepartie un engagement à la diffusion la plus large possible des principaux acquis (ce qui améliore d'autant l'efficience réelle de l'action, sans pouvoir la mesurer exactement).

L'absence de changement véritable se traduit par un « effet soufflé » ou par un « effet lifting »⁹³. Dans le premier cas, l'intention ou le début de mise en œuvre des acquis de la formation n'aboutit pas car les obstacles rencontrés au retour dans l'établissement apparaissent trop prégnants : importance des efforts personnels à consentir par rapport à la

⁹² Référence et modalités de l'enquête citées dans l'introduction.

⁹³ Ces termes sont empruntés GETED – groupe d'étude des effets du dispositif – dans un rapport de la MAFPEN de Lyon de 1989 intitulé « *L'effet formation au sein des établissements scolaires secondaires* ».

reconnaissance institutionnelle ; manque d'enthousiasme, voire entrave, de la part de la direction de l'établissement et/ou des collègues ; blocage méthodologique ou technique récurrent (en particulier si l'adaptation nécessite des matériels ou des logiciels innovants). Dans le cas de l' « effet lifting », la modification est simplement formelle pour faire croire aux collègues et/ou à la hiérarchie que l'on a intégré les préceptes de la formation suivie sans se donner les moyens ou la peine de se les approprier.

Le dernier cas, dont la fréquence semble être en hausse, correspond au refus ou à l'impossibilité de tirer profit de la formation pour faire évoluer sa posture professionnelle :

- soit parce que le stage n'a pas apporté de contenus considérés comme probants par le stagiaire ;
- soit en raison d'un déficit de compétences du formé qui a provoqué un décrochage lors du stage (problème en amont mal pris en compte lors de la désignation ou de l'inscription au stage) ;
- soit pour des raisons idéologiques (querelles de chapelles disciplinaires, syndicales, philosophiques...) ou de confort personnel (*« j'ai toujours fait comme ça et ce n'est pas à trois ans de la retraite que je vais changer »*).

Pour conclure sur ce point, on peut souligner que l'évaluation de l'impact d'un stage de formation continue sur l'évolution de la posture professionnelle du bénéficiaire est particulièrement difficile à mener. En tout état de cause, il ressort quelques préceptes forts pour cette appréciation :

- elle doit prendre en compte, de façon individualisée, les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'action de formation ;
- elle doit résulter d'une observation étalée dans le temps ;
- elle doit être faite *in situ*, c'est-à-dire dans le cadre d'exercice qu'est la classe, voire l'établissement, par un œil extérieur (ce qui n'empêche pas que cette évaluation puisse résulter d'un échange entre l'évaluateur et le bénéficiaire de la formation).

Pour ces raisons, nous estimons que l'évaluateur le mieux placé est l'inspecteur pédagogique qui a la possibilité d'observer le comportement de l'enseignant dans sa classe lors de visites d'inspection mais aussi en dehors de la classe lors de réunions pédagogiques, la participation à des jurys d'examen... Un éclairage complémentaire peut judicieusement être apporté par l'équipe de direction de l'établissement.

3.3. Une tendance à la recherche de solutions alternatives moins onéreuses

Une solution en vogue, tant dans les organisations publiques que dans les organisations privées, pour arriver au même résultat (ou quelquefois à un meilleur résultat) en y consacrant moins de moyens, est de faire intervenir des tiers dans le processus de production du bien ou du service. Le tiers, qui est souvent désigné sous le nom de partenaire, n'intervient que sur un segment de production, celui où il est jugé plus performant que le donneur d'ordre, ce dernier conservant la maîtrise d'ouvrage.

Cette externalisation a touché depuis une vingtaine d'années, non seulement les activités périphériques des organisations (entretien et nettoyage des locaux, gardiennage, impression et reproduction...), mais aussi le cœur du processus de production ; le partenaire peut être un prestataire privé ou public mais aussi l'usager final (avec le développement du self-service, des biens vendus en kit ou du tri sélectif des déchets au domicile ...).

La progression fulgurante du numérique dans notre société a permis aux administrations de transférer une partie d'activités qu'elles réalisaient jusque-là en interne vers les administrés, à l'image de ce qu'a fait l'administration fiscale pour la saisie des déclarations et le paiement des impôts. Dans certains cas, le transfert de tâches s'est effectué sans contrepartie à l'intérieur même de l'administration : par exemple, au sein du ministère de l'Éducation, la généralisation de la saisie informatisée des notes des examens et des concours par les membres du jury a permis de réduire le nombre de postes dans les services administratifs mais n'a pas donné lieu à une rétribution supplémentaire pour cette tâche qui incombe maintenant aux enseignants. C'est la raison pour laquelle nous préférons utiliser le terme « *impartition* », qui correspond aux modalités de partage des activités, plutôt que le terme « *externalisation* ».

3.3.1. *L'impartition volontariste par le biais du e-learning*

La progression de la société numérique conduit l'institution à substituer aux formations en face à face des mises en ligne sur des sites qu'elle pilote en direct (par exemple, Eduscol ou Educnet ou les réseaux de ressources DGESCO pour l'administration centrale ; sites académiques pour les rectorats) ou de façon indirecte dans le cadre d'un conventionnement avec d'autres partenaires, par exemple, les ENS.

Dans ce cas, une partie de l'activité de formation est prise en charge par l'enseignant car cette modalité est une forme d'auto-formation encadrée.

▪ 3.3.1.1. La mise à disposition de ressources en ligne

Les **réseaux nationaux de ressources** sont essentiellement dédiés à l'enseignement technologique et professionnel : six en économie-gestion, deux en sciences et techniques de laboratoire, un pour la technologie au collège, un pour les sciences médico-sociales et une quinzaine pour les sciences et techniques industrielles. A l'exception d'un cas (le CERPEG, qui couvre tous les enseignements de spécialités au lycée professionnel), la structuration est effectuée par spécialité ; par exemple, en économie et gestion : communication-organisation-management, comptabilité-finance, informatique de gestion, mercatique et hôtellerie-restauration.

Ces réseaux ont une triple vocation :

- mettre à disposition des enseignants concernés les informations actualisées sur l'évolution de la discipline (programme, référentiels, sujets d'examen, actualité juridique, veille technologique, guides d'équipement, évolution des partenariats...) et les modalités d'accompagnement de la rénovation des filières ;
- produire et mettre en ligne des ressources pédagogiques validées (séquence de cours, travaux dirigés, cas de simulation, exercice, support et guide intégrant l'utilisation de logiciels...) ;
- être des espaces d'échanges et de mutualisation (par le biais de liste de diffusion par exemple...).

Chaque réseau est placé sous la responsabilité d'un IGEN et est financé par la DGESCO dans le cadre d'un plan annuel, sur production d'un bilan de l'année écoulée et d'un projet prévisionnel d'actions. Ce financement consiste à assurer une décharge partielle ou totale de service pour l'enseignant qui assure la fonction de webmestre et d'administration du réseau, une enveloppe financière attribuée à l'établissement support du réseau pour couvrir (au moins en partie) les frais générés par le fonctionnement du serveur dédié au réseau et un volant d'heures (HSE) attribuées aux enseignants membres du réseau qui produisent les ressources.

L'enveloppe globale d'heures attribuée par réseau est ventilée entre les membres du réseau par l'IGEN responsable du réseau ; cette répartition est effectuée en début d'année sur la base des travaux envisagés par chacun alors qu'il serait plus pertinent d'indemniser les auteurs a posteriori au vu des productions réalisées.

Il faut souligner que ces réseaux ont vu au cours des années récentes une réduction significative de leurs moyens, de l'ordre de 10% par an, limitant de fait les productions à un moment où la rénovation des voies professionnelles et technologiques se traduit par des demandes fortes de la part des enseignants. Par ailleurs, il faudrait probablement envisager une restructuration des réseaux pour que leur appellation et leur champ d'intervention soient plus en phase avec les évolutions disciplinaires et les rénovations en cours du système éducatif.

Il serait pertinent de se poser la question d'élargir ce type d'action en dehors de la sphère technologique et professionnelle ou d'opérer un rapprochement avec les modalités présentées ci-dessous, qui concernent plus l'enseignement général.

Dans le cadre du PNP, la DGESCO développe un partenariat avec les Écoles normales supérieures de Paris et de Lyon pour la production et la mise en ligne de ressources thématiques ou disciplinaires destinées à la formation continue des enseignants du primaire et du secondaire. En collaboration avec l'IGEN, ces sites⁹⁴ ont vocation à produire des ressources scientifiques, pédagogiques et documentaires pour actualiser les connaissances et les pratiques des enseignants mais aussi faciliter l'accès aux résultats de la recherche contemporaine.

Par ailleurs, nous avons pu noter que les académies ouvraient de plus en plus sur leur site propre un volet dédié à la mise en ligne de ressources pédagogiques produites localement, généralement sous le pilotage des corps d'inspection, pour faire face aux besoins urgents liés aux rénovations non pris en charge par la formation en face-en-face ou pour diffuser plus largement les ressources créées lors de stages académiques.

- **3.3.1.2. Une modalité largement plébiscitée par les différents acteurs mais qui mérite d'être affinée**

Cette diffusion par Internet de ressources pédagogiques validées par l'institution présente un certain nombre d'avantages, tant en termes d'efficience que d'efficacité, pour les différentes parties prenantes.

Elle permet en effet de réduire globalement les dépenses : les frais de déplacement et d'hébergement des formés et de formateurs n'ont plus lieu d'être ; l'organisation des échanges et la location de lieux ne mobilisent pratiquement plus de moyens ou de personnels administratifs.

Elle offre de la souplesse dans les modalités d'accès aux ressources : l'essentielle des productions est accessible à tous les publics (pour certaines rubriques et applications, un code spécifique est fourni à l'utilisateur sur sa demande) et surtout en tout lieu et à toute heure. L'enseignant apprécie cette possibilité de s'informer ou de se former au moment où il en ressent le besoin et où il est disponible. L'écrasante majorité des enseignants rencontrés lors de notre visite en Guadeloupe a dit combien cette forme de contact et d'échanges permettait aux enseignants de se sentir moins isolés et d'être en phase avec ce qui se passe en métropole. Pour l'institution, cette modalité résout le problème du remplacement : l'enseignant se

⁹⁴ Cultures et langues étrangères, Sciences économiques et sociales, Géologie, Biologie, Physique, Géographie, Mathématiques, Chimie et Sciences de l'ingénieur.

connecte hors temps de face à face avec les élèves. Remarquons au passage que le recours à Internet pour préparer ses enseignements et se former ne se limite pas aux seuls sites institutionnels de l'Éducation nationale ; cette dimension mériterait d'être approfondie pour caractériser l'importance de l'auto-formation chez les professeurs du primaire et du secondaire.

Enfin, cette modalité est susceptible d'améliorer la qualité de la formation avec une plus grande mutualisation et standardisation des productions, la possibilité de les actualiser plus rapidement et d'ouvrir un dialogue avec les collègues dans et hors établissement sur une base de ressources commune.

Les interlocuteurs rencontrés ont globalement émis un avis favorable à la poursuite et au développement de cette modalité, en émettant un certain nombre de réserves et de limites.

Le dispositif a fait ses preuves mais mériterait d'être amélioré sur trois points : une coordination plus intense entre les sites et réseaux, qu'ils soient nationaux ou académiques, afin d'avoir une **mutualisation plus efficace** ; un effort de communication institutionnelle pour que ces sites soient connus de l'ensemble des publics concernés ; un suivi plus précis de la mise à jour pour que des supports qui ne sont plus d'actualité soient retirés du site.

Toutefois cette modalité ne peut se substituer aux formations en face-à-face :

- qui permettent des échanges directs entre formateurs et formés, mais aussi entre formés ; par exemple sur les échanges de pratiques ou la mise au point de projet collectif ;
- qui sont indispensables lorsque la formation nécessite l'utilisation de matériels et outillages ;
- qui facilitent l'appropriation des savoirs et des savoir-faire par les stagiaires ;
- qui donnent l'occasion de faire participer ceux qui sont rétifs à la formation.

3.3.2. *L'impartition opportuniste*

Il s'agit dans ce cas de laisser-faire des tiers pour la mise en place de formations de substitutions idoines, avec éventuellement des mécanismes d'incitation. Les modalités peuvent être diverses.

Les **journées pédagogiques et colloques** organisés par les **associations de spécialistes** représentent un élément important de la formation continue des enseignants, en particulier dans le secondaire. Les corps d'inspection territoriaux, voire les inspecteurs généraux, sont très fréquemment associés à ces journées et colloques. Ces manifestations, d'ampleur nationale, sont organisées une ou deux fois par an. Elles prévoient souvent un volet scientifique (avec l'intervention de spécialistes, universitaires ou non, sur des thèmes d'actualité) et un volet pédagogique (réflexion sur les modalités de mise en œuvre dans la classe des éclairages scientifiques vus en première partie). Suivant les années et les disciplines, elles réunissent de plusieurs dizaines à plusieurs centaines d'enseignants en partie en dehors de leur temps de travail ; ces manifestations qui durent de un à trois jours sont placées en fin de semaine ou à cheval avec un jour férié. Elles donnent lieu de façon quasi systématique, au minimum à un compte rendu détaillé dans la revue de l'association mais aussi à des actes publiés.

Les enseignants ou leurs représentants (syndicats, association de spécialistes) et les corps d'inspection soulignent, pour le déplorer, l'évolution de l'attitude de l'institution par rapport à ces journées, qui sont très appréciées du corps professoral. Non seulement, on assiste depuis le début de la décennie à une disparition des PAF de ce type d'actions (ce qui signifie que les frais de déplacements ou d'hébergement sont totalement à la charge de l'enseignant) mais l'ordre de mission sans frais (qui vaut autorisation d'absence) est de plus en plus souvent

refusé ; par ailleurs, les responsables d'association précisent qu'ils ont de plus en plus de difficultés pour trouver un établissement public d'accueil.

Les conférences organisées par les centres départementaux ou régionaux de documentation pédagogique (**CDDP/CRDP**) se trouvent placées dans une problématique similaire, même si le lieu d'accueil pose moins de problème et, la mobilisation étant plus localisée, les coûts de déplacements assumés par les enseignants sont moindres.

Des blocages administratifs pèsent aussi depuis quelques années pour les journées de formation organisées à l'intention des enseignants par les **entreprises** ou les **branches professionnelles**, en particulier à l'occasion de la rénovation de diplômes relevant de leur domaine (CAP, baccalauréat professionnel ou BTS). Celles-ci proposent de prendre en charge non seulement le coût de la formation proprement dite mais également les frais de déplacement et d'accueil des professeurs stagiaires. La difficulté majeure concerne l'établissement de la convocation qui autorise l'enseignant à se rendre sur le lieu de formation si le déroulement de l'action est programmé partiellement ou totalement dans le temps scolaire. Les services rectoraux peuvent difficilement établir une convocation pour une formation dont ils ne sont pas partie prenante (même si l'action a l'aval des corps d'inspection) et les chefs d'établissement ne laissent pas partir leurs enseignants sans convocation.

En conclusion, il serait pertinent de réfléchir aux dispositions administratives permettant de répondre aux besoins de l'enseignant et aux nécessités de formation de l'institution sans peser sur les finances publiques. Là aussi une responsabilisation au niveau du chef d'établissement permettrait sans doute de faire avancer les choses.

Notons pour terminer, l'existence de formations intra-établissement basées sur le **volontariat**. Un enseignant (ou un groupe d'enseignants) disposant d'une expérience ou d'une compétence dans un domaine donné (en particulier en TICE, en langue ou en art) prend en charge, bénévolement ou moyennant quelques subsides accordés par la direction de l'établissement, la formation de collègues intéressés pendant les heures creuses de l'emploi du temps. L'intérêt, en dehors de la dimension économique, est la souplesse et surtout la facilité de réinvestissement immédiat (en cas de blocage dans la mise en œuvre dans sa classe le « stagiaire » peut facilement retourner voir son « formateur »).

3.3.3. *L'impartition vers des partenaires identifiés*

Elle correspond aux cas de figure où la DGESCO pilote des opérations de formation continue mais s'appuie sur des tiers largement situés en dehors du système éducatif pour l'organisation et le financement de la formation proprement dite. Cependant, la reconnaissance officielle de l'action, ouvre la possibilité d'une convocation académique et de la prise en charge des déplacements des bénéficiaires.

- Il s'agit en premier lieu des « **Rendez-vous culturels et scientifiques** » proposés chaque année par la DGESCO mais généralement organisés par une structure partenariale ad'hoc qui rassemble des institutions et organismes publics et privés à laquelle l'inspection générale ou territoriale prête son concours : par exemple, le Festival international de géographie de Saint-Dié, les Rendez-vous de l'histoire à Blois, Les métamorphoses du livre à la BNF ou les Journées de l'économie à Lyon... A titre d'illustration, cette manifestation de Lyon qui se déroule sur trois jours à la mi-novembre est ouverte à tous les publics (sur inscription préalable) ; elle donne l'occasion de faire venir 400 à 500 enseignants et inspecteurs (de sciences économiques et sociales, histoire et géographie ou économie et gestion) de toute la France pour suivre des conférences thématiques et des tables rondes sur

une quinzaine de sites prestigieux du centre de la ville sur les grands problèmes d'actualité en économie. On peut préciser que l'organisation s'étale sur une année avec plus de cinquante partenaires (entreprise privées qui assure le mécénat, médias, partenaires institutionnels régionaux et nationaux – dont l'Assemblée nationale, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche -, universités, centres de recherche, associations scientifiques et associations de spécialistes enseignants).

Ces manifestations sont largement attendues par les enseignants et corps d'inspection concernés car elles leur permettent de se ressourcer sur le plan scientifique et de dialoguer avec des personnalités du monde scientifique, économique ou politique sur des thèmes qui les interpellent directement du point de vue de l'exercice de leur mission. Les conférences sont publiées et/ou diffusées sur des sites dédiés. Les services rectoraux sont contraints de fixer des quotas assez drastiques pour tenir dans leur enveloppe budgétaire de leurs frais de déplacement ; on constate donc, en dehors des enseignants qui sont venus « officiellement », des enseignants qui sont venus de leur propre chef.

- Une autre forme d'impartition intermédiaire est le recours à une structure permanente, soutenue par l'institution, pour prendre en charge certaines actions de formation continue des enseignants qui nécessitent l'aide de partenaires. Deux exemples d'importance peuvent être cités : le CERPET et les IREM.

Le **CERPET** (cf historique en encadré infra) est une structure dont l'activité dominante concerne la conception et l'organisation de **stages collectifs en entreprise** destinés prioritairement aux professeurs de l'enseignement professionnel ou technologique⁹⁵. Ces stages, placés sur les **périodes de vacances scolaires**, généralement d'une durée de 5 jours, bénéficient à environ mille cinq cent enseignants chaque année. Le contenu est défini de façon concertée entre le CERPET et l'une des 200 organisations publiques ou privées de dimension nationale ou internationale figurant dans son carnet d'adresses ; dans certains cas, ces propositions sont étroitement liées à un partenariat plus large entre le ministère de l'Éducation nationale et l'organisation (par exemple, PSA Peugeot-Citroën, Flunch, AFNOR, INPI...). Sont concernés de multiples secteurs d'activité du secteur tertiaire et du secteur industriel.

Historique du CERPET

C'est en 1952 que le Ministère de l'éducation nationale, suivant ainsi une recommandation de l'OCDE « relative à l'étude de la productivité dans l'enseignement » imagine les contours d'un « programme d'information et de perfectionnement pour les professeurs de l'enseignement commercial ». Un an plus tard, le Ministère des affaires économiques accepte de financer, dans le cadre des crédits du plan Marshall, un « programme de missions d'information et d'étude » pour le compte de l'Éducation nationale. En **juin 1956**, le Commissariat général à la productivité initie un programme d'action pour l'enseignement technique, programme prévoyant la création d'un « Centre de recherches de productivité dans l'enseignement technique ». Le CRPET est né. En 1961, le Centre s'organise en deux départements : « Commerce » et « Industrie », (devenus aujourd'hui « Économie et gestion » et « Sciences et techniques Industrielles »).

La **dénomination** du Centre change au gré des missions qui lui sont dévolues : Centre de recherches pédagogiques des enseignements technologiques, Centre d'études pour la rénovation pédagogique de l'enseignement technique et depuis septembre 2005, **Centre d'études et de ressources pour les professeurs de l'enseignement technique** (CERPET).

⁹⁵ Il organise également des stages individuels de longue durée et des journées de formation destinées aux professeurs et financées en totalité par des partenaires extérieurs à l'Éducation nationale (environ 200 entreprises ou branches professionnelles) dans le cadre de l'utilisation de la taxe d'apprentissage.

Les **modalités de financement** du Centre évoluent au fil du temps. En 1961, le Commissariat général du plan attribue à l'Association française pour le développement de l'enseignement technique un crédit annuel pour le fonctionnement du CERPET. Début 1972, le ministère de l'Économie et des finances cesse de contribuer au financement du CERPET et c'est le ministère de l'Éducation nationale qui prend en charge la totalité du budget de fonctionnement du Centre. C'est encore le cas aujourd'hui.

Administrativement, le Centre a connu divers rattachements : Direction de l'enseignement technique, INRDP, Direction des personnels enseignants, Direction des lycées, Direction des enseignements scolaires. Depuis 1999 le CERPET est directement rattaché à l'Inspection générale de l'éducation nationale. Depuis 2001, il est installé au 96 boulevard Bessières 75017 PARIS.

Les domaines d'intervention du CERPET ont aussi évolué dans le temps. Avant la déconcentration de la formation continue des enseignants, le CERPET a organisé de nombreuses actions nationales de formation, en liaison avec les corps d'inspection.

La création des MAFPEN, la mise en place des PAF et, plus récemment, l'implication des IUFM dans la formation continue des enseignants, ont modifié les modalités d'action du CERPET. Hormis les journées nationales d'étude et les actions à l'international, c'est dans un contexte presque totalement décentralisé que le CERPET intervient aujourd'hui dans le domaine de l'ingénierie éducative, en relation directe avec les académies.

Source : entretien avec JC Billiet, IGEN et M. Martin, responsable de l'ingénierie éducative

La construction de l'offre repose sur la remontée des besoins repérés au niveau académique (via les inspecteurs territoriaux) ou au niveau national (via les inspecteurs généraux) combinée avec les priorités liées aux rénovations de diplômes ou de cursus. La responsable de l'ingénierie de la formation établit, en concertation avec l'organisme d'accueil, le cahier des charges avec la supervision de l'inspection générale. Dans une proportion estimée à environ 20% des cas, l'offre de formation émane de l'entreprise d'accueil dans le but de faciliter la diffusion ou le transfert de nouvelles technologies, méthodes de production ou de management de l'entreprise vers le système éducatif.

La sélection des candidats se déroule en deux temps : à partir du catalogue national proposé par le CERPET en ligne au printemps, les professeurs **volontaires** déposent leur candidature pour l'année scolaire suivante ; ils sont d'abord sélectionnés au niveau académique par les corps d'inspection (en fonction des quotas alloués par l'académie) puis au niveau national par le CERPET. En contrepartie du stage suivi, les enseignants bénéficiaires de l'action sont chargés d'en faire profiter leurs collègues soit par des échanges intra-établissements, soit par la production de ressources pédagogiques mises en ligne sur l'un des sites gérés directement ou indirectement par l'Éducation nationale (dont celui du CERPET).

Comme on peut le constater dans le tableau infra, le nombre de places autorisées par les rectorats (qui prennent en charge le déplacement et/ou l'hébergement des stagiaires) est toujours inférieur, à l'exception de 2001, au nombre de places offertes par les organismes d'accueil :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de places proposées	1789	2547	2900	2285	2289	2219	2008	2368	2286
Nombre de places autorisées	1921	2105	1868	1806	1812	1436	1432	1482	1465
Nombre de stagiaires	1058	1382	1364	1372	1567	1405	1316	1377	1453

Source : CERPET 2010

On relève dans ce tableau une rupture significative dans le total des quotas alloués par les académies au moment du passage à la LOLF (2006). On note parallèlement un mouvement de convergence entre la somme des quotas alloués par les académies (soit 1465 en 2009) et le nombre de stagiaires effectifs (1453 en 2009), d'où une optimisation quasi parfaite des moyens alloués.

L'inquiétude des responsables et des inspecteurs territoriaux des disciplines concernées vient de l'évolution des quotas académiques (réduction en 2010-2011 de l'ordre de 15 % en moyenne) qui va provoquer un écart croissant entre les possibilités de stages et le nombre de bénéficiaires (alors que la demande est bien présente). Par ailleurs, la question du statut réglementaire de la structure est régulièrement posée ; rattachée fonctionnellement à l'IGEN pour des raisons de pilotage pédagogique, elle ne dispose pas de moyens propres (équipements, personnels...).

Les **IREM** (Instituts de recherche en mathématiques) sont également des tiers qui apportent depuis le courant des années soixante-dix, une aide significative à l'institution dans le domaine de la formation des maîtres et de la diffusion de la culture mathématique. Leur mission est de :

- mener des recherches centrées sur les perspectives et les problèmes spécifiques qui apparaissent à tous les niveaux de l'enseignement des mathématiques ;
- participer à la formation des enseignants du primaire et du secondaire par des actions s'appuyant sur les recherches fondamentales et appliquées (organisations de colloques, journées d'étude, publication) ;
- produire et diffuser des supports éducatifs (articles, brochures, manuels, revues, logiciels, documents multi-médias, etc.) ou piloter des opérations de vulgarisation des mathématiques (par exemple, le « rallye mathématique »).

Ces instituts, présents et plus ou moins actifs dans chaque région, s'adosse aux structures universitaires pour mener leurs activités mais bénéficient de moyens ministériels dédiés pour conduire leurs activités (en particulier des décharges d'enseignants du primaire ou du secondaire). Ils sont organisés en réseau (avec un conseil scientifique au sein duquel siègent des enseignants du supérieur et du secondaire ainsi que des représentants de l'inspection territoriale et générale) pour rationnaliser les activités de chaque Institut ; le réseau dispose d'un portail Internet commun pour suivre les débats et diffuser la production.

Ce type de structure, citée en exemple par de nombreux interlocuteurs, mériterait d'être regardé de plus près car ses modalités de fonctionnement, même si elles sont perfectibles, apportent des réponses variées et accessibles aux problèmes scientifiques et didactiques que se posent les enseignants de la maternelle aux classes préparatoires. Pourquoi limiter ce dispositif à l'enseignement des mathématiques ?

En conclusion sur ce point, nous pouvons noter que le transfert, volontaire ou non, vers les tiers pour prendre en charge l'organisation, et quelquefois le financement des actions de formation continue des maîtres, devrait faire l'objet d'une réflexion au niveau de la DGESCO car les contenus répondent à certaines des attentes des enseignants, en particulier du second degré, et ces opérations ne nécessitent qu'une mise de fonds limitée de la part de l'institution (l'effet de levier semble important).

Conclusion

Au terme de la mission dont l'objectif était de réaliser une évaluation de la politique de formation continue des enseignants menée au sein du ministère de l'Éducation nationale sur la période 1998-2009, il est possible de dresser quelques constats à partir desquels seront articulées des préconisations pour construire une politique renouvelée en la matière.

Du point de vue méthodologique, cette mission a été l'occasion d'inaugurer une démarche un peu différente de celle pratiquée habituellement par l'IGEN et l'IGAENR. L'analyse a été centrée sur l'émergence d'une politique au tournant des années 2000 et ses modalités de mise en œuvre et de suivi, et non pas sur le système éducatif ou sur un phénomène (par exemple : la violence à l'école). L'évaluation ne se limite pas à relater des faits : elle doit les mettre en perspective et formuler des appréciations, documentées et argumentées, sur la politique menée par rapport à des critères définis ; en l'occurrence, trois critères fondamentaux ont été retenus : la pertinence, l'efficacité et l'efficience. En outre, une instance d'évaluation extérieure au groupe d'évaluateurs permet d'apporter un œil critique sur le travail qui a été conduit, sur la méthodologie retenue, les constats formulés et les préconisations esquissées.

La mission a essayé de prendre en compte le regard porté par toutes les parties concernées, d'où la place importante accordée aux auditions et aux enquêtes par questionnaire dans ce rapport, mais par manque de temps et de moyens⁹⁶, il n'a pas été possible d'approfondir certains points qui auraient apporté un éclairage supplémentaire pour conforter les positions avancées.

Il s'agit en particulier du point de vue des bénéficiaires ultimes de cette politique publique, à savoir les élèves et leurs parents : comment perçoivent-ils les effets de la formation sur le contenu du discours et les pratiques d'enseignement de leurs maîtres ? Quels sont la nature et l'importance du lien entre l'évolution des compétences de l'enseignant et les résultats de l'élève ?

Par ailleurs, la mission a présenté la différence de modalités entre la formation continue délivrée aux enseignants du privé sous contrat et celle délivrée aux enseignants du public mais n'a pas fait d'analyse comparée de leurs performances respectives.

L'activité et l'évolution des IUFM dans le domaine de la formation continue des maîtres sur la période ont été décrites à partir de la synthèse des opinions des principaux acteurs concernés ; en l'absence d'une enquête spécifique auprès de chacun des instituts, il n'a pas été possible de collecter et d'expertiser les données de base ; en conséquence le propos n'a pas pu être nuancé ni précisé en détaillant au cas par cas le rôle que chacun d'eux a pu jouer à certaines phases de la période d'observation.

Enfin chacun sait que le temps de travail de l'enseignant ne se limite pas au temps de face-à-face avec les élèves, ni même au temps de présence dans son établissement ; la préparation des séquences pédagogiques et des supports d'évaluation, la correction des exercices et devoirs, l'**autoformation** se font largement au domicile. Le développement des technologies de l'information et de la communication changent le rapport au temps et à l'espace. Il aurait été pertinent d'analyser le découpage hebdomadaire et annuel entre les différentes tâches que doit assumer l'enseignant pour évaluer le poids de la partie formation professionnelle dans

⁹⁶ Certains approfondissements auraient nécessité des recours à des experts internes ou externes au ministère de l'Éducation nationale ou au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, pour déployer des méthodes idoines de recueil et de traitement de l'information

son activité. Mais il aurait fallu pour cela disposer d'éléments statistiques, tels que les résultats de l'enquête « Emploi du temps » actuellement en cours de réalisation à l'INSEE. De la même manière la mesure de la qualité de la formation du point de vue des bénéficiaires, c'est-à-dire la satisfaction des besoins et des attentes des enseignants au regard de la formation continue, aurait nécessité de disposer d'éléments chiffrés et qualitatifs, sous la forme par exemple d'un sondage ad hoc diligenté par la DEPP ; ceci s'est malheureusement révélé impossible dans le calendrier de travail.

1. Les principaux constats

1.1. L'inadéquation croissante entre les attentes des enseignants et celles des décideurs

1.1.1. *Des attentes réelles en matière de formation continue*

Toutes les parties prenantes rencontrées ont avancé l'idée que **la formation continue des enseignants est un élément incontournable** pour faire progresser le système éducatif français mais elles ont aussi pratiquement toutes reconnu que la définition et la mise en œuvre d'une politique publique dans le domaine, tant au niveau national qu'au niveau académique, n'avaient pas été une priorité dans la décennie observée.

En outre, les finalités affichées en début de période n'ont pas toutes été respectées, creusant ainsi un écart entre les objectifs fixés par les décideurs et ceux attendus par les bénéficiaires. Le recours à la formation continue pour accompagner les réformes s'est intensifié au cours de la période au fur et à mesure de leur multiplication, laissant une part de plus en plus congrue aux actions destinées à favoriser l'enrichissement des connaissances et le développement des compétences professionnelles. Le troisième objectif, à savoir la prise en compte de la formation continue dans l'évolution de la carrière de l'enseignant, a quasiment été laissé 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.

1.1.2. *Une priorité ministérielle donnée à l'accompagnement des réformes, justifiée par la volonté de transformer le système éducatif*

Cette priorité s'explique par l'ampleur et le rythme de mise en place des réformes qui ont touché, en peu de temps et de façon profonde, pratiquement tous les niveaux et structures d'enseignement. Il a probablement été demandé à la formation continue d'en faire plus qu'elle ne le pouvait pour concourir à cet objectif : certaines actions relevaient plus de l'information que de la formation proprement dite ; d'autres, qui consistaient à réfléchir lors de séances de « remue-méninges » sur l'élaboration de contenus ou de pratiques pédagogiques adaptées aux réformes de structure (par exemple lors du passage au baccalauréat professionnel en trois ans), s'apparentent davantage à l'élaboration des contenus eux-mêmes des réformes, qu'à une action de formation dont l'objectif est d'apporter aux participants le bénéfice d'une plus-value. Les enseignants ne sont pas forcément hostiles à cette démarche pour accompagner l'évolution de leurs pratiques pédagogiques mais estiment à juste titre que cela ne doit pas

prendre la place de l'actualisation des connaissances scientifiques et des apports de natures didactique et pédagogique pour conduire les élèves vers la réussite.

1.1.3. La déception des enseignants vis-à-vis d'une politique qui n'a pas tenu ses promesses

Tout d'abord les enseignants regrettent que les efforts réalisés pour suivre une formation et surtout, pour réinvestir les acquis de cette formation dans leur pratique quotidienne ne fassent pas l'objet d'un minimum de reconnaissance institutionnelle.

Par ailleurs, ils ont le sentiment que les moyens consacrés à cette formation sont de plus en plus réduits ; les chiffres leur donnent raison, en tout cas dans le secondaire, car les dépenses de fonctionnement concernant les enseignants du second degré sont passées de 35 millions d'euros en 2001 à 21 millions en 2008. Cela est confirmé par l'indicateur volumique : le nombre de jours de formation par personne concernée est passé de 2,5 jours au début de la décennie à 1,8 jour à la fin de la décennie soit une baisse d'environ 25%. Dans le premier degré, le développement des animations pédagogiques de circonscription est venu compenser la réduction des actions de type départemental ou académique ; l'indicateur volumique est resté à peu près stable, autour de 6 jours par an, d'où le constat d'un écart significatif entre le traitement réservé aux enseignants du primaire par rapport à ceux du secondaire.

En tout état de cause, la mission a pu faire le constat que les crédits alloués à la formation continue ont servi sur la décennie de variable d'ajustement pour réaliser l'équilibre budgétaire.

Par ailleurs, les demandes d'accompagnement des enseignants pour faire face aux nouveaux enjeux de gestion collective ont été peu satisfaites.

Divers interlocuteurs ont évoqué à ce sujet les stratégies de sauvegarde individuelle que mettent en œuvre certains enseignants parce que les classes sont devenues plus difficiles à gérer. 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. Ils participent peu, en fait, directement ou indirectement (par le biais de leurs représentants dans les instances paritaires), à l'élaboration des contenus de formation. La formation continue est maintenant perçue comme une information descendante, relativement pauvre, alors même que de nouvelles compétences et de nouveaux comportements professionnels sont demandés aux enseignants, tout particulièrement l'analyse de pratiques pédagogiques et leur impact sur les conditions d'apprentissage et de réussite des élèves.

Même s'il est difficile d'apprécier le « désir de formation continue » chez les enseignants – de la même manière qu'il est difficile de parler des enseignants en général – car, on l'a vu, les objectifs et les modalités de la formation sont divers, une chose est sûre : la question de l'adaptation de l'offre aux besoins réels des stagiaires est essentielle ; l'évolution du contexte sur la formation initiale pourrait de ce point de vue être un excellent révélateur.

1.1.4. *Un environnement qu'il faut prendre en compte*

En toile de fond du débat, il est utile de rappeler les orientations prises par l'Union européenne en cette matière depuis le début des années 2000 et qui ont été récemment confirmées par le Conseil de l'Union du 26 novembre 2009. Une politique de formation continue des enseignants doit agir sur trois leviers :

- **action sur l'offre** : en proposant un contenu adapté aux besoins individuels, combinant approche universitaire solide et ancrage dans la pratique, à soumettre à une assurance-qualité ; en dépassant les frontières disciplinaires traditionnelles pour aller vers une vision transversale de l'enseignement ;
- **action sur le pilotage du système** en traitant les trois segments du processus de formation comme un continuum cohérent : formation initiale, « initiation » (moment, délicat et stratégique, de l'entrée dans la carrière nécessitant un accompagnement spécifique de l'enseignant dans les toutes premières années) et perfectionnement professionnel continu ;
- **action sur les acteurs** en favorisant la prise de responsabilité par les enseignants de leur propre formation tout au long de la vie, en particulier en mettant en place un dispositif les conduisant à réexaminer continuellement leur travail, leur permettant de recevoir une information en retour sur leur performance professionnelle et une aide pour déterminer leurs besoins et établir un plan d'action personnalisé ; en prenant en compte le rôle majeur qui doit être joué par les chefs d'établissement dans un environnement où l'établissement acquiert davantage d'autonomie ; en renforçant la compétence des décideurs et des responsables de la formation des formateurs qui doivent avoir un niveau universitaire élevé combiné à une solide expérience pratique ; en favorisant la coopération entre formateurs et chercheurs en recherches pédagogiques.

On peut penser que la rafale de réformes qui a démarré au milieu de la période d'observation se ralentira après l'installation de la réforme du lycée général et technologique et que la prochaine décennie permettra d'approfondir la réflexion et de prendre du recul sur les pratiques d'enseignement pour mieux tirer parti des concepts introduits par les rénovations tels que, par exemple, la transdisciplinarité, l'accompagnement personnalisé, l'évaluation fondée sur les compétences.

1.2. *Un pilotage perfectible tant au niveau national qu'au niveau académique*

1.2.1. *Un dispositif de collecte d'informations qui présente plusieurs failles*

Un pilotage de qualité nécessite d'avoir un système de collecte de l'information approprié, cohérent, fiable et régulièrement mis à jour.

Le logiciel GAIA dédié à cette collecte a souffert de plusieurs maux : une insuffisance d'explications auprès des utilisateurs académiques sur les modalités de saisie et l'intérêt de son utilisation, ce qui a introduit des confusions dans les nomenclatures utilisées pour la saisie des informations et des pratiques différentes suivant les académies sur le périmètre des actions à intégrer ; par ailleurs, on note la mise en place de moyens locaux en parallèle pour tenter de

faire un suivi académique et une surcharge progressive des fonctionnalités de GAIA qui a entraîné des dysfonctionnements.

Le dispositif budgétaire qui constitue aussi une grille de lecture des activités a connu plusieurs modifications importantes sur la période (avec une perturbation forte lors de la mise en place du nouveau cadre budgétaire en régime LOLF), d'où une difficulté pour établir un suivi financier cohérent dans le temps. S'y ajoute le fait que les dépenses identifiées de formation continue (de l'ordre de 35 millions d'euros en fin de période) qui correspondent aux frais de fonctionnement et d'organisation des stages ne sont qu'une infime partie de l'effort financier consenti par le ministère à la formation continue de ses maîtres ; celui-ci chiffre en effet le coût global de la formation continue à 900 millions d'euros en fin de période, la quasi-totalité de ce coût correspondant aux rémunérations des enseignants en stage. Cette perception à deux niveaux de l'enjeu financier ajoute encore à la complexité de l'analyse et à la compréhension du sujet.

Enfin, l'enquête annuelle réalisée par les services de la DGESCO est d'un intérêt réduit : la fiabilité des données fournies n'est pas assurée pour les raisons citées supra ; les items choisis pour différencier les actions de formation ne sont pas pertinents ; l'absence de tout indicateur qualitatif ne permet pas d'évaluer le bien fondé des actions engagées.

1.2.2. Un cadrage trop flou de la part des pilotes

Au niveau national, la non publication au BOEN, entre 2002 et 2009, de priorités nationales a affaibli le rôle d'impulsion dévolu à la DESCO/DGESCO prévu par les textes d'organisation de la politique de formation continue de 1999 et 2001. Les dispositifs de suivi et de contrôle indiqués par ces textes n'ont pas réellement fonctionné.

De même, au niveau académique, l'affichage d'une politique rectoriale en la matière a été exceptionnel ; en outre, le respect de la séparation des missions entre le pilote rectoral et l'opérateur privilégié que devait être l'IUFM, se concrétisant par des procédures formelles (en particulier, autour d'un cahier annuel des charges), a fait long feu.

Sur le terrain, tant dans le premier degré que dans le second, les corps d'inspection territoriaux ont rapidement joué le rôle d'acteur central, à la fois pour définir les actions à conduire, pour repérer les formateurs, voire pour organiser les formations et même, de façon de plus en plus prégnante en fin de période, pour les animer.

1.2.3. Un manque de suivi personnalisé de la formation

Ce manque de suivi se traduit à deux niveaux : les stages et les impacts.

Les évaluations du stage sont assez systématiques, mais relativement sous-exploitées pour la construction du plan académique de formation. Par ailleurs, comme elles sont généralement réalisées « à chaud », elles ne fournissent que peu d'indications sur les impacts futurs du stage suivi.

Les impacts réels d'une formation ne peuvent être repérés que dans les mois, voire les années, qui suivent la formation. Ce repérage doit être fait dans la classe et/ou dans l'établissement par des observateurs qui sont intégrés au milieu, en l'occurrence les corps d'inspection et les personnels de direction, et qui ont l'occasion de faire des relevés de pratiques professionnelles sur une période étalée dans le temps. Dans l'état actuel des choses, les corps d'encadrement ne sont pas suffisamment sensibilisés à cet aspect. En outre, il n'existe pas de dispositif de suivi individualisé des compétences des enseignants.

Cela soulève d'ailleurs la question de l'adéquation aux évolutions des programmes et aux contraintes pédagogiques de l'enseignement délivré par les enseignants qui ne s'inscrivent jamais en formation (ils représenteraient un pourcentage de l'ordre de 20 à 25% des effectifs).

1.3. Une organisation de la formation qui n'est pas totalement efficiente

1.3.1. Les rigidités de fonctionnement du dispositif

La construction du plan académique de formation s'étale sur une période d'environ un an : elle commence à l'automne N pour une mise en œuvre l'année N+1/N+2. Il est difficile dans ce cas d'intégrer les résultats des actions mises en œuvre en N/N+1 ou les conséquences en termes de formation, des réformes qui sont adoptées, dans certains cas, quelques mois seulement avant leur application. L'insertion des procédures d'information et d'inscription dans un dispositif informatisé sur un site académique ne semble pas avoir eu d'impact sur le raccourcissement des délais.

L'enseignant qui candidate à une formation en juin ou juillet (quelquefois en septembre) n'apprend bien souvent que sa candidature a été retenue qu'au moment de la réception de sa convocation, c'est-à-dire au mieux quelques jours avant le démarrage du stage.

La mission a relevé des taux de présence et surtout d'assiduité qui pourraient être améliorés. Ainsi dans le second degré, près de 20% des convoqués ne se présentent pas (autour de 15% en moyenne dans le premier degré) et moins de 60% assistent à au moins les deux-tiers de la formation. Parmi les raisons invoquées figurent notamment des dysfonctionnements organisationnels, en particulier l'impossibilité de trouver dans le temps imparti une solution pour remplacer le professeur qui doit partir en stage, tout particulièrement dans le premier degré.

La réduction des effectifs de personnel administratif dans les services de formation au niveau rectoral et les dysfonctionnements dans le logiciel de traitement des opérations de formation (établissement des convocations, réservation des salles et défraiemment des formés et des formateurs) obèrent la fluidité du dispositif.

Le développement de formations d'initiative locale (établissement, bassin de formation) amène de la souplesse mais les gains en termes organisationnel et économique ne sont pas à l'optimum car le niveau local n'a pas d'autonomie en la matière (il est obligé de passer au niveau académique pour l'habilitation de l'action et la convocation des formateurs et des formés).

1.3.2. Un recours aux ressources pédagogiques en ligne qui mériterait d'être mieux encadré

Le développement du numérique dans le système éducatif est un phénomène avéré tant dans les relations administratives que dans les relations pédagogiques. Les enseignants, dans une grande majorité, ont pris l'habitude de se connecter sur leur lieu d'exercice ou à leur domicile pour effectuer les travaux nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

La formation continue n'échappe pas à ce mouvement, d'autant plus que l'accès en ligne à des ressources pédagogiques peut se faire à tout moment et maintenant presque en tout lieu. Aux sites soutenus directement par le ministère (Éduscol, Educnet, réseaux de ressources DGESCO, dispositif « Perform@nce), s'ajoutent les sites des organismes de formation

partenaires (cf infra), les onglets pédagogiques des sites académiques, voire les sites d'établissement ou les blogs personnels des enseignants.

Proposer des ressources pédagogiques en ligne permet d'impliquer des personnes éloignées ou isolées géographiquement (en particulier les enseignants d'outre-mer ou les iliens), d'actualiser assez facilement l'information et de réduire les coûts (de diffusion, de déplacements). L'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de cette modalité d'accès à la formation passe par un pilotage plus affirmé (pour rendre les priorités plus lisibles et contrôler la qualité des contenus) et par une réflexion sur la mutualisation des productions.

Comme le degré d'appropriation de ces ressources est très variable suivant la nature de la production et l'investissement de l'enseignant, cette modalité ne peut pas se substituer en totalité aux formations en face-à-face (qui offre la possibilité d'échanges entre formateur et stagiaires, mais aussi entre stagiaires).

1.3.3. Un potentiel de relations partenariales à mieux exploiter

De multiples partenaires apportent ou sont disposés à apporter leur concours pour la formation des maîtres tout au long de la vie : les universités, les grandes écoles (en premier lieu, les Écoles normales supérieures), les centres de recherches, l'INRP, les centres de documentation pédagogique départementaux ou régionaux (CDDP/CRDP), le Centre national d'enseignement à distance (CNED), les GRETA, les entreprises et les branches professionnelles, les associations de spécialistes, les établissements de formation étrangers...

La DGESCO au niveau national et les rectorats au niveau académique ont tissé des liens avec un certain nombre d'entre eux pour organiser des conférences, des colloques, des universités d'été, des stages en entreprise, des stages à l'étranger. Les enseignants apprécient ce type de formation qui leur permet de sortir de l'endogamie de plus en plus marquée dans la formation continue actuelle et de prendre du recul grâce aux témoignages d'experts ou l'observation in vivo des pratiques dans une spécialité professionnelle.

La question posée est d'élargir le cercle des partenaires et surtout de caractériser la nature du lien entre l'administration (centrale ou déconcentrée) et ces prestataires, sur les plans juridiques, organisationnels et financiers de telle façon que la relation soit viable et suivi d'effets : convention, structure intermédiaire ad hoc (de type CERPET ou IREM), marché public. Ce n'est pas tant le coût de la formation proprement dite qui pose problème mais la prise en charge de la convocation des stagiaires et l'indemnisation de leur déplacement ou de leur hébergement.

2. Quelques pistes de réflexion pour le renouvellement de la politique de formation continue des maîtres

Partant du constat, relativement sévère, opéré sur la décennie écoulée, la mission propose plusieurs pistes d'évolution correspondant à des niveaux d'ambition variables mais cohérentes entre elles, qu'il conviendrait d'envisager dans de brefs délais compte tenu de l'impact prévisible de la réforme du recrutement des enseignants sur le dispositif de formation continue. Ces préconisations répondent toutes à un objectif : élaborer une véritable politique de formation professionnelle continue qui tente de concilier les attentes des décideurs et celle des enseignants, tout en étant en phase avec les recommandations de l'Union européenne et les pratiques en vigueur dans les autres secteurs de la fonction publique.

La mission a retenu une présentation qui part du niveau local pour glisser progressivement au niveau national.

2.1. Accroître la responsabilité des établissements et des bassins parallèlement au développement des formations sur site

La tendance au glissement vers le local, qui constitue un élément fort du constat, peut être assumée et recommandée à condition qu'un pilotage efficace soit mis en place. Rapprocher la formation continue des établissements, et donc des équipes et des enseignants, constitue un axe à la fois politique et opérationnel. A quel niveau discute-t-on le mieux de la profession d'enseignant ? Au niveau de l'établissement. Cette formule est plébiscitée par les enseignants, car elle est perçue comme susceptible de mieux répondre aux besoins réels et aux attentes des personnels. Par ailleurs la raréfaction des moyens financiers milite de manière pragmatique pour un recours aux formations sur site. Compte tenu de la place de plus en plus grande faite à l'autonomie des établissements, la formation continue peut constituer un levier de pilotage pédagogique, en s'appuyant à cet effet sur le conseil pédagogique et le projet d'établissement. Dans le même sens, la notion de bassin éducation-formation (BEF) et celle de réseaux de proximité pourraient être mieux utilisées.

Une telle orientation ne constituerait pas pour autant une exclusive, parce que les enseignants peuvent se trouver dans des situations très différentes suivant les établissements ou les circonscriptions. Il importe donc qu'ils se rencontrent pour avoir conscience de la disparité des situations et il conviendrait de combiner de manière judicieuse les formations « intra muros », au sein d'une communauté éducative redéfinie comme « apprenante », et des formations « extra muros⁹⁷ », qu'elles prennent la forme de regroupements académiques ou nationaux, ou l'utilisation de ressources en ligne.

Afin de développer le rôle et la responsabilité des écoles, des collèges et des lycées, l'établissement doit pouvoir mettre à disposition de l'équipe enseignante des outils et moyens de formation des maîtres. **L'allocation d'une « enveloppe formation » aux établissements ou aux bassins, ou encore aux circonscriptions pour le premier degré, permettrait à ceux-ci de définir et mettre en place une vraie politique de formation, conçue sur le terrain, discutée au sein de la communauté éducative et ciblée sur ses besoins. Ces moyens, en heures d'enseignement et/ou en crédits de fonctionnement, pourraient faire l'objet d'une contractualisation avec le rectorat ou l'inspection académique.**

Le dispositif de formation pourrait être délibéré en conseil pédagogique⁹⁸, ce qui favoriserait la relation entre personnels de direction et inspecteurs, et le chef d'établissement aurait la pleine maîtrise de l'organisation des actions, y compris en ce qui concerne le déplacement des enseignants : il signerait, par délégation du recteur, l'ordre de mission correspondant et organiserait leur éventuel remplacement. Il disposerait donc des moyens lui permettant de concilier au mieux la nécessité de favoriser la formation des enseignants et la continuité pédagogique. La mission suggère que l'enveloppe formation puisse être calculée sur la base d'un pourcentage de la masse salariale de l'établissement.

En corollaire, il serait souhaitable de renforcer la collaboration entre les personnels de direction et les inspecteurs pédagogiques, d'une part pour la définition des actions de formation engagées sur le plan local, d'autre part en liant de façon plus marquée l'évaluation des enseignants et la formation continue (cf. point 232 de la conclusion).

⁹⁷ Il faut prendre en compte les aspects matériels, certains établissements ne disposant pas des espaces d'accueil ou des matériels nécessaires à la formation.

⁹⁸ Dans le cas des petits établissements, la concertation au niveau du bassin s'avèrerait fructueuse.

2.2. Favoriser un maillage générationnel entre les jeunes enseignants et leurs collègues confirmés

Comme le suggère notamment l'INRP, il serait sans doute opportun de tirer parti des données nouvelles de la formation initiale des enseignants pour mettre en place et développer un maillage entre les jeunes enseignants et leurs collègues confirmés. Une telle orientation viserait à mettre en œuvre une dynamique partagée de formation continue mutuelle. L'institution peut-elle en effet se focaliser sur les seuls débutants ? Et les professeurs expérimentés ne tireraient-ils pas opportunément parti du dynamisme de leurs collègues novices ?

Vue sous cet angle, la formation continue serait principalement « formative » pour ce qui concerne les néo-titulaires, et, s'agissant des professeurs expérimentés, de nature plutôt « préventive » ; en fait, à travers des échanges *de* pratiques et des échanges *sur les* pratiques, l'objectif visé serait double : rassurer les jeunes professeurs, d'une part, et prévenir un effet d'usure chez les plus anciens, d'autre part.

2.3. Intégrer la dimension « formation continue » dans la politique de gestion des ressources humaines

2.3.1. *Introduire le « référentiel métier » des enseignants au cœur de la formation professionnelle continue*

La mission a fait état dans son rapport du long accouchement d'un référentiel de compétences pour les maîtres des premier et second degrés. Ce référentiel, défini dans l'arrêté du 12 mai 2010 (publié au BOEN du 22 juillet 2010), liste de façon détaillée les dix compétences clés avec des items couvrant les trois dimensions : connaissances, capacités à les mettre en œuvre, attitudes professionnelles.

Il est indispensable, tant pour la formation initiale que pour la formation continue, que les actions de formation soient objectivées par rapport à ces compétences. Cela permettrait de :

- mieux caler la construction du module par le formateur ;
- faciliter l'articulation des stages de formation entre eux ;
- ouvrir plus facilement vers des actions transversales ;
- améliorer la lisibilité des actions proposées pour le candidat au stage (ou le stagiaire désigné) ;
- faciliter l'évaluation immédiate et à plus long terme ;
- établir un lien avec la formation initiale ;
- servir de repère dans un suivi plus personnalisé de la formation ; soulignons au passage que l'intégration du dispositif de validation des acquis de l'expérience (fondée sur l'approche compétences) en serait facilitée.

2.3.2. *Prendre en compte la formation continue lors de l'évaluation des enseignants*

Dans l'état actuel des procédures, l'évaluation de l'enseignant est faite, d'une part par les inspecteurs pédagogiques (ce qui donne lieu à l'attribution d'une note pédagogique, à la suite de visite d'inspection dans la classe) et par le chef d'établissement (ce qui donne lieu à l'attribution d'une note administrative, à partir d'un jugement sur son comportement au sein de l'établissement). Cette note globale, fortement corrélée à l'ancienneté d'exercice de l'enseignant, joue un rôle significatif dans les possibilités de promotion (d'échelon, de classe, voire de grade). Il serait probablement pertinent d'avoir une approche élargie de l'évaluation de l'enseignant au travers d'un entretien annuel, voire d'un bilan périodique de compétences.

Dans tous les cas, la procédure d'évaluation devrait systématiquement faire le point sur les formations suivies par l'enseignant, celles qu'il souhaiterait suivre, celles que l'inspecteur ou le chef d'établissement lui proposent (voire lui imposent, dans le cas de plus en plus fréquent de formation à public désigné). L'évaluation au travers du rapport et de la notation devrait en corollaire prendre en compte l'effort d'investissement de l'enseignant dans le développement de ses compétences et l'amélioration de ses pratiques pédagogiques (en positif pour l'enseignant dont le retour sur formation est bénéfique, en négatif pour celui qui a refusé la formation).

En outre, il faudrait élargir la reconnaissance de formations qui permettent d'accéder à un poste à profil (délivrance d'une certification académique ou nationale), notamment dans le cas d'affectation sur des enseignements spécialisés dans les filières technologiques et professionnelles ou d'accès à un statut de formateurs de formateurs.

La mise en place d'un **portfolio du professeur**, faisant état des compétences acquises au travers de sa formation initiale, de sa formation continue et de son expérience professionnelle, serait opportune pour mener à bien la gestion de sa carrière tant du point de vue personnel que du point de vue de l'employeur.

2.3.3. *Mettre en place le droit individuel à la formation (DIF)*

Le dispositif du droit individuel à la formation a été conçu dans le secteur privé, en particulier pour faciliter la mobilité et la reconversion des personnels. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a institué le DIF en faveur des agents des trois fonctions publiques.

Pour l'heure le ministère de l'Éducation nationale n'a mis en place le DIF que pour les personnels BIATOSS et ne l'a pas provisionné pour les enseignants. Il ne semble pas à la mission que ce ministère puisse s'exonérer d'appliquer des dispositions législatives ; étant donné le coût de la généralisation de ce dispositif, il serait souhaitable que le bénéfice du DIF soit ciblé, dans un premier temps, sur les enseignants qui sont contraints à la reconversion ou à des adaptations lourdes en raison de l'évolution de leur discipline (par exemple récemment, les professeurs de technologie au collège) et plus largement sur les personnels précaires.

2.3.4. *Organiser des procédures efficaces de recrutement, d'évaluation et de rémunération des formateurs*

La pénurie de « bons » formateurs apparaît comme l'une des difficultés majeures de la formation continue, même si la montée en puissance des animations pédagogiques tant dans le premier que dans le second degré a tendance à réduire les besoins car les animations sont prises en charge par les inspecteurs.

L'identité du formateur, son profil, son vivier d'appartenance, sa rémunération sont aujourd'hui entourés d'un épais brouillard pour le second degré. Dans le premier degré en revanche, les modalités sont plus claires, du fait de l'existence du certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles maître formateur (CAFIPEMF) créé par le décret n°85-88 du 22 janvier 1985. L'arrêté du 29 octobre 2001 et la circulaire du 5 juin 2002 fixent les conditions de recrutement de ces formateurs (avec un examen comprenant une épreuve d'admissibilité et deux épreuves d'admission et un seuil d'exigence élevé et la possibilité de faire valoir certaines options : arts plastiques, éducation musicale, langue vivante étrangère...).

Pour disposer d'un vivier de formateurs renouvelé, il est nécessaire d'introduire de la transparence dans le système en définissant un référentiel de compétences des formateurs, leurs conditions de recrutement et les avantages liés à la fonction en termes de rémunération ou de carrière.

2.4. Mettre en synergie les partenariats

2.4.1. *Un potentiel d'opérateurs qui peuvent contribuer à la formation continue des enseignants*

Le constat souligne l'existence de nombreux opérateurs publics et privés – universités (UFR disciplinaires et IUFM), grandes écoles, ESEN, CNED, CNDP, CRDP/CDDP, GRETA, GIP formation, organismes de formation privés (dont FORMIRIS), centres de formation de syndicats et de branches professionnelles, etc. -, qui agissent largement en ordre dispersé.

Il est nécessaire de mettre en synergie ces opérateurs. Parmi eux, la situation d'opérateurs « nationaux » comme le CNED ou le CNDP, doit être évoquée. Leur production de contenus est abondante, conçue par des professionnels de la formation et mérite d'être expertisée. S'autosaisissant parfois, ces opérateurs pourraient être confrontés à l'expression des besoins du terrain ; le système gagnerait alors à identifier la plus-value de chacun, à travers son offre d'ingénierie de formation, de centre de ressources et de formateur de formateurs. On peut souligner au passage l'importante restructuration en cours des centres CNED autour d'axes stratégiques par marché.

La question centrale est d'identifier le cercle des partenaires et surtout de caractériser la nature du lien entre l'administration (centrale ou déconcentrée) et ces prestataires, sur les plans juridiques, organisationnels et financiers de telle façon que la relation soit viable et suivie d'effets : convention, structure intermédiaire idoine, marché public.

Le rapport souligne qu'une partie de ces partenaires sont disposés à assurer la création de supports, voire l'animation des formations, gratuitement ou pour un coût modique (fondé sur le partage des coûts). Ce n'est pas tant le coût de la formation proprement dite qui pose

problème mais la prise en charge de la convocation des stagiaires et l'indemnisation de leur déplacement ou de leur hébergement.

Par ailleurs, le retour périodique vers l'enseignement supérieur et la recherche stimule et remet à niveau. Il faut se saisir de manière concrète et réaliste de ce problème des relations entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur.

Les « Rendez-vous culturels et scientifiques » proposés chaque année par la DGESCO ou les Journées pédagogiques des associations de spécialistes sont des actions qui donnent le plus souvent l'occasion d'une rencontre féconde entre les enseignants des écoles, collèges et lycées et les universitaires. Ces manifestations d'ampleur nationale ne touchent malheureusement qu'un nombre limité de bénéficiaires, en raison notamment des déplacements qu'elles imposent. Il faut donc complémentairement envisager des rencontres régionalisées et plus fréquentes.

Les IREM constituent un modèle intéressant de dispositif de qualité, qui fonctionne bien dans un certain nombre d'académies. Il devrait être expertisé et développé, étendu à d'autres disciplines. Les groupes de formation par la recherche, mis en place par exemple, dans l'académie de Reims, constituent également un exemple à prendre en considération.

Le rapprochement avec l'Université devrait naturellement s'imposer, favorisé par la réforme de la mastérisation. Au sein de l'Université, les UFR disciplinaires ne devraient d'ailleurs pas avoir l'exclusivité des relations avec les établissements scolaires ; les relations devraient également se nouer avec les instituts universitaires de technologie (IUT), les instituts nationaux polytechniques (INP), les écoles d'ingénieurs, les écoles supérieures de commerce.

2.4.2. L'IUFM, composante à part entière de l'Université passée aux compétences élargies, doit se repositionner sur la formation continue

Il n'est pas douteux que les IUFM vont chercher à rester présents⁹⁹ dans l'élaboration de l'offre de formation continue, mais le mode d'organisation et de financement de cette part de leur activité est désormais remis en cause : les moyens en personnels mis à disposition par les rectorats disparaissent et, de plus en plus, avec le passage aux responsabilités et compétences élargies dans le cadre de la loi LRU, les universités se retrouvent dans une autre dynamique économique, face à la nécessité de faire la vérité des coûts des prestations fournies.

Pour l'heure, l'incertitude domine dans les IUFM, préoccupés avant tout par l'évolution de leur rôle dans la formation initiale. Même sur le premier degré où l'IUFM était traditionnellement bien implanté, force est de constater que sa « part de marché » est menacée du fait de la quasi disparition des capacités de remplacement ; en effet, les IUFM, fréquemment absents des animations pédagogiques, interviennent surtout sur les stages longs et les stages école.

Dans le contexte d'autonomisation avec le passage aux responsabilités et compétences élargies¹⁰⁰, les universités ont à bâtir un modèle économique, financièrement équilibré : elles doivent faire plus largement appel aux ressources propres et notamment à celles qui sont tirées de la formation continue, en incluant l'offre des IUFM. La difficulté réside aujourd'hui dans le fait qu'elles ne sont pas outillées pour construire une vision stratégique intégrant l'avenir de l'offre des IUFM, même si une hypothèse raisonnable serait que l'université va se

⁹⁹ L'article 45 de la loi d'orientation du 25 avril 2005 confirme d'ailleurs le rôle des IUFM dans la formation continue : « Les instituts universitaires de formation des maîtres participent à la formation continue des personnels enseignants et à la recherche en éducation. »

¹⁰⁰ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

constituer en pôles de compétences, un de ces pôles ayant vocation à se construire autour des métiers de la formation.

L'expérience acquise par les IUFM en matière de formation professionnelle en alternance et en ingénierie de formation, la capacité qu'ont les instituts à faire participer à des équipes de recherche des professionnels ne peuvent qu'encourager les universités à développer la formation continue au moment où la dimension professionnalisante de la formation initiale disparaît.

Par ailleurs il existe sans doute des débouchés pour les IUFM autres que la formation des personnels de l'enseignement scolaire, le monde de l'entreprise privée pouvant susciter une demande de formations certifiantes de formateurs ou de spécialistes des métiers qui, de près ou de loin, concernent la formation, au niveau licence, voire master. Les IUFM peuvent également participer à la professionnalisation des agents tout au long de la vie et faire évoluer la formation continue vers des logiques diplômantes ou de certification via la validation des acquis professionnels (VAP) et de l'expérience (VAE). Pour cela les instituts devront développer une fonction de conseil en formation et de conseil en ingénierie de formation.

2.5. Redéfinir le pilotage aux niveaux central et académique

Les faiblesses du pilotage national posent la question de la redéfinition d'ensemble du pilotage de la formation continue. Dans un schéma où la maîtrise d'ouvrage de l'école, l'établissement ou le bassin, prend de l'importance, que doit faire l'administration centrale ? Et l'académie ?

La mission recommande que le niveau central exerce la double mission qui lui avait été confiée, à savoir :

- la définition des grandes orientations de la politique de formation professionnelle (statutaire et continue) sous réserve de les faire connaître à l'ensemble des parties prenantes et de les inscrire dans la durée pour avoir une visibilité de moyen et long termes ;

- le suivi des actions réalisées pour en tirer des conclusions d'ordre stratégiques et organisationnel, sous réserve de mobiliser un outil de collecte et d'analyse des informations fiable et pertinent.

Jusqu'alors, la Direction de l'enseignement scolaire (DESCO/DGESCO) a été, de fait, le seul pilote national pour la formation continue des enseignants. Or, la Direction générale des ressources humaines a un rôle majeur à jouer pour la prise en compte de la formation continue dans la gestion de carrière des enseignants et la définition des profils de postes. Par ailleurs, la Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) doit intervenir, de concert avec les autres directions, pour le cadrage du rôle des établissements de l'enseignement supérieur dans la politique nationale de formation continue des maîtres.

Dans la répartition des compétences, le niveau académique (recteur et inspecteurs d'académie) exerce aussi une fonction régulatrice vis-à-vis des écoles, des établissements et des bassins. Il définit les orientations globales de l'académie en matière de formation professionnelle, les objectifs à atteindre et mesure les résultats (de façon à permettre une agrégation fiable au niveau national, ce qui n'empêche pas d'avoir des indicateurs plus fins au niveau local). Il répartit les moyens de la formation continue entre les établissements dans une démarche de contractualisation, fondée sur le projet et les priorités de l'établissement, en vue d'obtenir une amélioration de la qualification et de la professionnalisation des enseignants.

2.6. Faire évoluer l'outil statistique de recueil de l'information

Une mise en œuvre réussie de ces différentes pistes suppose de progresser sur la qualité de l'information recueillie, qui doit être complète et fiable. S'il apparaît que la volonté collective est, sans équivoque, de progresser sur l'état des lieux de la formation continue, alors la première action à conduire est de se mettre en situation de pouvoir répondre à quelques questions aussi simples que fondamentales, telles que « qui est formé à quoi ? », « qui forme qui ? », « quand et à quelle fréquence ? » et « avec quelles retombées ? ».

Dans cet objectif, plusieurs mesures pourraient être prises :

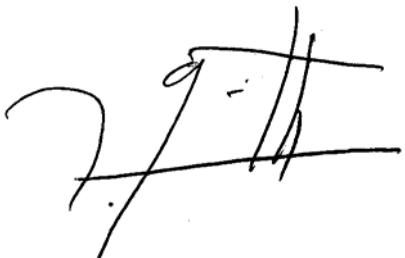
- faire évoluer l'application GAIA pour que les différents niveaux concernés soient pris en compte, en particulier le niveau local (établissement ou bassin de formation) si l'on tient compte du rôle que l'on entend faire jouer par l'établissement ; les indicateurs choisis doivent être limités pour permettre un pilotage réactif ;
- faire évoluer l'enquête 6, pour remédier aux défaillances méthodologiques (préciser le périmètre, fiabiliser le décompte des journées-stagiaires, prendre en compte toutes les animations pédagogiques) et décliner les actions en fonction d'objectifs centrés sur les compétences visées (en se calant sur le référentiel des compétences des enseignants en vigueur) ; en outre, il serait pertinent de limiter les indicateurs quantitatifs et d'introduire quelques indicateurs qualitatifs ;
- mieux intégrer la dimension formation continue dans les bases de connaissance du personnel (en particulier, i-prof) ;
- consacrer plus souvent, voire systématiquement, un item « formation continue » dans les enquêtes consacrées aux enseignants, en particulier celles conduites par la DEPP.

3. Un essai d'esquisse pour repenser le dispositif de formation continue des enseignants

La mission a tenté d'esquisser les principales articulations de la politique de formation professionnelle continue des enseignants, en la structurant à partir des finalités essentielles de la formation. Sans que cet exercice revête un caractère prescriptif, la mission propose une lecture à la fois politique et opératoire sous la forme d'un tableau synthétique. Certes, cette présentation est inévitablement réductrice, mais elle présente l'avantage de tenter de couvrir l'ensemble de la problématique.



Alain HENRIET



Marie-Hélène GRANIER-FAUQUERT

POLITIQUE DE FORMATION CONTINUE DES ENSEIGNANTS			
Finalités	Améliorer les résultats des élèves		Accompagner l'évolution de carrière de l'enseignant
Objectifs	Accompagnement des réformes pédagogiques	Perfectionnement professionnel individuel ou collectif	Développement individuel et professionnel Adaptation à l'emploi
	Diffuser et expliciter les orientations et les dispositions ministérielles Définir des modalités d'action autour d'un projet collectif en phase avec l'évolution du système éducatif	Actualiser les connaissances scientifiques Mettre en œuvre de nouvelles modalités d'enseignement (dont analyse de pratiques) Créer une dynamique d'équipe pédagogique au sein de l'établissement ou du bassin Faire évoluer le métier d'enseignant	Préparer les concours de recrutement Favoriser la mobilité professionnelle Reconvertir/intégrer
Initiative	Employeur	Employeur ou enseignant	Enseignant
Modalités	Public désigné (formation obligatoire sur temps de travail) Face-à-face	Candidature individuelle ou collective Formation sur temps de travail ou hors de travail Face-à-face et ressources pédagogiques en ligne	Candidature individuelle DIF, congés de formation Face-à-face et ressources pédagogiques en ligne
Identification des besoins	Rectorat (avec corps d'inspection et chefs d'établissement)	Chef d'établissement et/ou instance de concertation au niveau local (par exemple conseil pédagogique pour établissement) Enquête départementale ou académique	Individuelle Corps d'inspection
Lieu de la formation pour le face-à-face	Regroupement académique, départemental, éventuellement national Établissement, réseau local, circonscription	Regroupement académique, départemental, national Établissement, circonscription, réseau local	Sur site du formateur
Durée	1 journée	1 à 3 jours	Nombre de jours adapté à la formation
Approche de la formation	Objectifs de la réforme	Compétences professionnelles visées	Compétences personnelles et professionnelles visées
Animateur principal	Cadres du système éducatif (en particulier inspecteurs)	Formateurs second degré Universitaires Experts extérieurs	Universitaires Experts extérieurs
Producteur de ressources	DGESCO Inspecteurs (avec l'aide éventuelle de formateurs expérimentés)	Réseaux de ressources financés par le ministère Universités (dont IUFM) Grandes écoles CNED CNDP / CRDP / CDDP Instituts et centres de recherche Prestataires privés qualifiés	Universités (dont IUFM) Formateur ad hoc

Annexes

- Annexe 1 : Grille de questionnement pour les visites d'information en académie
- Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées par la mission IGEN-IGAENR
- Annexe 3 : Questionnaire académique sur la formation continue des personnels enseignants du premier degré et du second degré publics et privés sous contrat entre 1998 et 2009
- Annexe 4 : Membres de l'instance d'évaluation
- Annexe 5 : Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation du 26 octobre 2010

ANNEXE 1

Evaluation de la formation continue des enseignants

Grille de questionnement pour les visites d'information en académie

Les visites en académie et les rencontres avec les différents interlocuteurs doivent permettre à la mission d'inspection générale de répondre aux questions suivantes :

- quelle est la politique de formation continue de l'académie/ du département/ de l'établissement / de la circonscription ?
- par quelles actions et dispositifs de formation se traduit la politique affichée ? comment ces actions et dispositifs sont-ils élaborés?
- de quels moyens dispose la politique de formation continue ? comment les contraintes sont-elles prises en compte ?
- quelles sont les opérateurs et les personnes chargés de la mettre en œuvre et quels sont leurs rôles respectifs ?
- quels sont les outils de suivi et quelle évaluation est faite de cette politique, par qui, avec quelles conclusions ?

La présente grille de questionnement pour la conduite des entretiens et observations lors des visites en académie¹⁰¹ tire parti de la mission effectuée par le groupe conjoint dans l'académie de Reims, le 9 novembre et les 2 et 3 décembre. Pour chacune des questions ci-dessus, elle décline un certain nombre de sous-questions et les problématiques qu'elles recèlent.

1) La question de la vision stratégique : quelle est la politique académique /du département /de l'établissement /de la circonscription en matière de formation continue ?

1.1.) Quels sont les principaux objectifs poursuivis dans l'académie en matière de FC ?

Les questions suivantes pourront être abordées :

- sur la période considérée pour cette évaluation de dix années, note-t-on, ou pas vraiment, des évolutions significatives ?
- quelle perception ont nos interlocuteurs des orientations fixées au niveau national (académique/départemental) ?

La détermination des objectifs fait-elle l'objet d'une concertation ? avec qui, dans quel cadre ? ces objectifs sont-ils partagés par les principaux acteurs (y compris les personnels en formation) ?

Pour les interlocuteurs de niveau académique et pour les enseignants rencontrés : que pensez-vous des modalités de dialogue de gestion entre l'administration centrale et l'échelon académique sur les questions de formation continue des enseignants ?

1.2.) Quelle est la place de la formation continue dans le projet académique ?

Les questions suivantes pourront être abordées avec chacun des interlocuteurs :

- la FC est-elle mentionnée explicitement dans le projet académique ?
- est-elle considérée comme un levier de changement, d'accompagnement d'évolutions dans les pratiques (pédagogiques, éducatives, d'orientation, etc.) au sein des établissements ? (par exemple, avec la mise en œuvre des réformes de l'école primaire, du baccalauréat professionnel, du lycée d'enseignement général et technologique ?)
- la formation continue constitue-t-elle un des leviers effectivement mobilisés pour le pilotage académique et la mise en œuvre du projet académique ?

¹⁰¹ Clermont-Ferrand, Guadeloupe, Lille, Nice, Paris et Reims.

- est-elle considérée comme un levier de la GRH ?
 - o quelle prise en compte des formations suivies dans les procédures de promotion, de mutation ?
 - o quelle stratégie académique de préparation aux concours ?
 - o quel programme de reconversion de certaines catégories d'enseignants « en difficulté » ou dont la discipline est en déclin ?
- quel lien y a-t-il entre le PTA et le PAF ?

1.3.) Quelle place occupe le premier degré dans le dispositif académique de FC ?

En particulier :

- la FC du premier degré est-elle mentionnée dans le PTA ?
- est-elle présente dans le PAF ?
- quel lien entre les plans de formation départementaux et académique ?
- la formation continue du premier degré départementale : comment sont recueillis et/ou définis les besoins en FC des personnels du premier degré ? par qui ? comment, par qui ? sont gérés les crédits qui la concernent ?
- les animations pédagogiques de circonscription : y-a-t-il un cadrage académique et/ou départemental des plans d'animation de circonscription ? sous quelle forme (circulaire/ CR de conseil d'IEN...) ?

1.4.) Peut-on parler dans certains cas d'une politique d'établissement ou de bassin en matière de formation continue dans le second degré?

1.5.) La FC dans l'enseignement privé sous contrat et dans l'enseignement technique agricole

Pour chacun de ces deux secteurs, la mission tentera de déterminer les parallèles et les différences d'approche, de relever des modes d'organisation ou des modalités d'interventions qui mériteraient d'être testées dans nos établissements publics.

2) Par quelles sont les actions et dispositifs se traduit la politique de formation continue ?

2.1.) Que recouvre concrètement, pour les différents interlocuteurs rencontrés, la notion de « formation continue » (des enseignants) ?

En particulier, les dispositifs suivants sont-ils perçus comme relevant de la formation continue ?

- les stages de perfectionnement pédagogique et/ou disciplinaire
- l'accompagnement à l'entrée dans le métier (AEM)
- les préparations aux concours
- les réunions pédagogiques animées par les inspecteurs (second degré)
- les réunions d'information animées par les inspecteurs (second degré)
- les animations pédagogiques de circonscription
- le travail en équipe d'école sur un thème imposé par l'IEN (exemple : le projet d'école)
- les liaisons inter-cycles
- les actions de formation organisées au niveau des bassins ou encore des établissements
- les conférences à inscription libre organisées par des partenaires tels le CRDP ou l'IUFM
- l'auto-formation
- le DIF

Pour chacune de ces modalités de formation, en cas de réponse positive : comment apparaissent-elles dans les plans de formation ?

Concernant l'auto-formation, fait-elle l'objet d'une réflexion et/ou d'une stratégie académique ? (voir cette question avec le CRDP ?)

2.2.) Quelle place est envisagée pour des actions de formation interdisciplinaires portant sur la gestion de la classe, sur les réponses à apporter de manière positive aux questions des élèves, l'aide aux élèves en difficulté, la gestion des phénomènes d'incivilité ou de violence, etc. ?

2.3.) Quelle articulation de ces actions et dispositifs avec le plan national de formation (PNP) ?

En particulier :

- quelle complémentarité voyez-vous entre le PNP et le PAF ? entre le PNP et les PDF ?
- comment les formations du PNP sont-elles intégrées aux plans de formation (démultiplication ? formation d'autres catégories de personnels ? autres ?)
- le PNP est-il une aide ou une contrainte ?

2.4.) Les procédures d'élaboration des actions

2.4.1.) Pour le second degré

- comment sont recueillis/définis les besoins de formation au niveau académique? par qui ?
- comment sont recueillis/définis les besoins de formation au niveau des bassins éducation-formation et des établissements? par qui ?
- les bassins et les établissements sont-ils plus réactif ? pourquoi ?
- mobilise-t-on les compétences professionnelles que représente, en matière de « formation continue », le savoir-faire des GRETA ? des CFC ?

2.4.2.) Pour le premier degré

- comment sont recueillis/définis les besoins de formation au niveau départemental ? par qui ?
- comment sont recueillis/définis les besoins de formation au niveau des circonscriptions? par qui ?

2.4.3.) L'implication des personnels

- comment les personnels sont-ils impliqués ?
- les organisations syndicales sont-elles consultées ? quand et comment ?

2.4.4.) L'implication des chefs d'établissement

- comment sont-ils impliqués dans le processus ?
- sont-ils consultés sur la définition des besoins ? au niveau académique ? au niveau du bassin ? quand et comment ?
- sont-ils consultés pour validation du PAF ? au niveau académique ? au niveau du bassin ? quand et comment ?
- sont-ils consultés sur les candidatures ? au niveau académique ? au niveau du bassin ? quand et comment ?

3) De quels moyens la FC est-elle dotée et comment les contraintes sont-elles prises en compte ?

3.1.) La gestion des moyens et l'organisation des formations

- Les moyens spécifiques de la FC des enseignants sont-ils « fléchés » dans les budgets ?
 - o au niveau académique (BOP 140, 141, (autres ?), formation, remplacement déplacements en %, référés au national) ?
 - o au niveau départemental, premier degré notamment ? (tout le second degré est-il académique ?)
 - o y-a-t-il une « enveloppe » attribuée pour la FC au niveau des circonscriptions ?
- Comment est effectué le calcul (*a posteriori*) du coût :
 - o quel(s) service(s) sont concernés ?
 - o quelles dépenses sont prises en compte ?
 - en particulier, les interventions d'inspecteurs sont-elles comptées ? comment ?

- dans le second degré : les remplacements de décharges de professeurs déchargés sont-elles prises en compte ? les interventions de personnels non déchargés ?
- dans le premier degré, les interventions des conseillers pédagogiques sont-elles comptées dans la FC ? les postes de CP départementaux ?
- Sur la période considérée, quelle est l'évolution des moyens consacrés à la FC (moyens humains et moyens financiers) ?

3.2.) La prise en compte et la gestion des contraintes

3.2.1.) Les contraintes de calendrier

Le calendrier d'élaboration du PAF est-il une « contrainte administrative » excessive dans le déploiement du dispositif de FC ? (les PAF étant élaborés dans certaines académies un an à l'avance, ce calendrier est-il contraignant ? compte tenu de la place conséquente qu'occupent parmi les opérateurs les services académiques, ne justifierait-elle pas davantage de souplesse ?)

3.2.2.) Les contraintes de moyens

- les contraintes de coût pèsent-elles, et dans quelle mesure, sur le déploiement du dispositif de formation continue ? quelle récapitulation des différents postes de dépense ? frais de déplacement, d'hébergement ? rémunération des intervenants ? HSE ? coûts d'organisation ? etc.
- suite à la mise en œuvre de la LOLF, quelle est l'incidence de la fongibilité des crédits sur les enveloppes « formation continue » des différents programmes budgétaires ?
- la réduction des frais de transport et, éventuellement, d'hébergement, liés aux formations constitue-t-elle un levier pleinement mobilisé pour diminuer les contraintes de coût ? quelle évolution de ce point de vue sur la période considérée de dix années pour notre évaluation ?
- l'académie essaye-t-elle de développer des formations à distance et des formules de tutorat, avec des professeurs tuteurs formant des collègues (formation « par les pairs »)?
- le « stage » constitue-t-il forcément la modalité la plus appropriée par rapport à tel objectif ou à telle attente ? Comment cette modalité s'articule-t-elle à d'autres leviers de formation ?
- la question du remplacement : quelles dispositions sont prises pour assurer le remplacement devant élèves de professeurs en stage de FC ? Quelles actions de formation se déroulent éventuellement en-dehors du temps de service ?

4) La mise en œuvre de la politique de formation continue

4.1.) Les bénéficiaires potentiels

- Quel **cheminement administratif** suit l'inscription des enseignants à des stages de FC ? Ne constitue-t-elle pas une démarche très (trop) individuelle ?
- **L'avis porté** sur les formulaires d'inscription **par les « supérieurs hiérarchiques »** l'est-il principalement (voir exclusivement) par des personnels de direction, pour des raisons administratives (organisation des services, des remplacements, prise en charge de frais de déplacement et, éventuellement, d'hébergement) ? Quelle place occupent dans cette procédure les inspecteurs pédagogiques ?
- Où en est la **mise en œuvre du droit individuel à la formation (DIF)**¹⁰² : quelle application pour les enseignants ? Quel financement ?

4.2.) Les personnes et les structures chargées de la mise en œuvre : leurs rôles respectifs au niveau des services ou des personnels de l'Éducation nationale

4.2.1.) au niveau académique (lister les personnels et/ou les services et leur rôle dans le dispositif)

En particulier :

¹⁰² Décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007.

- quels sont les différents services du rectorat impliqués dans la FC et selon quel schéma (par exemple, le RAF et le DAFPE sont-ils une seule et même personne et si non, comment sont-ils positionnés? le service gestionnaire est-il intégré à la cellule de la FC ou bien est-il indépendant ? dans ce cas, comment communiquent-ils ?)

Quel organigramme pour ces différents services :

- cellule académique à la formation continue des enseignants (CAFPE ou RAF ou équivalent) ;
- délégué académique à la formation des personnels d'encadrement (DAFPE) ;
- service gestionnaire (DAFOP ou équivalent) ;
- délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue (DAFPIC ou équivalent) ;
- cellule éducation tout au long de la vie ;
- les IA-IPR de discipline ou de spécialité (et les IEN ET/EG) sont-ils impliqués ? comment ?
- la place du DRH dans le dispositif
- comment le travail de ces différents services (ou personnes) est-il articulé et coordonné ? (*s'efforcer de comprendre s'il y a une volonté de mise en synergie de la réflexion, ou plutôt une sorte de « diviser pour régner » laissant au SG une plus grande marge de manœuvre*)
- quelle organisation pour traiter de la FC premier degré au niveau académique ?

4.2.2.) Au niveau départemental

En particulier :

- quels sont les différents services ou personnes impliqués dans la FC et selon quel schéma ?
- quelles relations l'IA entretient-elle avec les différents services de la FC du rectorat ?
- quelle implication des IEN de circonscription ?

4.2.3.) Au niveau des établissements et des circonscriptions

En particulier :

- quels sont les différentes personnes impliquées dans la FC et selon quel schéma ?
- quelles relations avec les services de la FC de l'IA ? du rectorat ?

4.2.4.) L'IUFM

En particulier :

- comment s'organisent les relations entre le rectorat et l'IUFM ?
- quels interlocuteurs des deux côtés (IPR ? RAF ? ...)

4.2.5.) Les autres opérateurs (en particulier, pour l'enseignement privé et/ou agricole), notamment l'université (hors IUFM), les GRETA,...

Mêmes questions.

5) Les outils de suivi et l'évaluation des actions et du dispositif de formation continue

5.1.) Les outils de suivi et de pilotage : le système d'information GAIA

- Depuis quand l'académie utilise-t-elle GAIA ? a-t-elle utilisé ou utilise-t-elle encore un autre applicatif ?
- L'application donne-t-elle satisfaction aux services académiques, aux IA, aux IEN de circonscription, aux corps d'inspection, aux chefs d'établissement, aux enseignants ?
- Permet-elle de satisfaire les besoins de l'académie en matière de suivi de la consommation des crédits ? de gestion prévisionnelle ? de préparation du PAF suivant (outil de simulation)? Permet-elle de répondre aux enquêtes de l'administration centrale ?
- Est-elle adaptée à la gestion de la FC des enseignants du premier degré ?

5.2.) L'évaluation des actions et du dispositif : l'analyse de la performance

- Comment le dispositif de FC est-il évalué ? (différencier éventuellement l'année 2008-2009 des précédentes),
- Que tente-t-on de mesurer ?
- Avec quels critères (par rapport aux objectifs affichés ou par rapport aux effets constatés, par exemple, sur les pratiques des enseignants) ? ou par rapport à la satisfaction de ceux qui en ont bénéficié ?
- Avec quels outils ?
- Quels moyens s'est-on donné pour procéder à cette évaluation ?
 - o au niveau académique (par qui ? quand ? dispose-t-on de documents). Différencier le cas échéant premier et second degré ;
 - o au niveau départemental (premier degré uniquement ? premier et second degré, notamment dans le cadre des bassins ?)
 - o au niveau des établissements et des circonscriptions (premier degré)
- Les inspections sont-elles utilisées à cet effet ?
- Quel traitement des informations disponibles dans *GAIA* ? à destination de qui ? avec quelle incidence ?
- Comment ce point est-il abordé dans le dialogue de gestion ?

++++

ANNEXE 2

Evaluation de la formation continue des enseignants

Liste des personnes auditionnées par la mission IGEN-IGAENR

Au niveau national

Ministère de l'Education nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

MM. Patrick Allal et Erick Roser, conseillers au cabinet du ministre de l'Éducation nationale
M. Thierry Coulhon, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche

M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire
Mme Josette Théophile, directrice générale des ressources humaines
M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières

M. Michel Quéré, directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance et Alain Lopes, chef du bureau des études statistiques sur les personnes

M. Xavier Turion, chef de service, Elisabeth Monlibert, sous directrice, Mme Virginie Gohin, chef du bureau de la formation continue et Mme Anny Demoutiez, collaboratrice de la DGESCO, assurant la maîtrise d'ouvrage de l'application GAIA, à la DGESCO

M. Frédéric Bonnot, sous-directeur de l'enseignement privé, Mmes Dominique Pachot, chef du bureau du budget de l'enseignement scolaire et Françoise Legrand, chef du bureau des études à la DAF

M. Jean-Claude Billiet, co-responsable du CERPET et Mme Michèle Martin, chargée de l'ingénierie pédagogique du CERPET

M. Gilles Baillat, président de la Conférence des directeurs d'institut universitaire de formation des maîtres (CDIUFM), directeur de l'IUFM de Reims

Mme Catherine Pérotin, MM. Luc Ria et Michel Bois chargés de mission à l'Institut national de recherche pédagogique

MM. Eric de Labarre, secrétaire générale du Secrétariat général de l'enseignement catholique, Yann Diraison, délégué général du SGEC et Roger Gaborit, secrétaire général de FORMIRIS

Organisations syndicales, représentants nationaux

Mme Catherine Petitot, secrétaire générale adjointe du SNPDEN et Mme Isabelle Bourhis, membre de la commission pédagogie

MM. Thierry Patinet SNEP FSU, Gérard Tollet et Emmanuel Mercier, SNES

MM. Christian Chevallier, secrétaire général du SE-UNSA, Antoine Tresgots délégué

M. Albert Ritzenthaler, secrétaire national du SGEN-CFDT et M. Joël Bonenfant secrétaire fédéral du SGEN-CFDT

M. Gilles Moindrot, secrétaire national SNUIPP-FSU

M. Jean-François Leborgne, IA-IPR d'histoire-géographie, président du SNIA-IPR et Michel Gouy, IA-IPR de mathématiques, trésorier du SNIA-IPR

M. R. Prosperini, président du syndicat des inspecteurs d'académie
M. Roumagnac, syndicat des IEN-UNSA

Associations de spécialistes

M. Philippe Blanc, secrétaire général de la conférence des présidents, vice président de l'Association des professeurs de philosophie de l'enseignement public et M. Simon Perrier, membre de l'APPEP
Mme Gabrielle Molina, union des professeurs de physiologie-biochimie-microbiologie (UPBM)
M. Nicolas Lemas, association des professeurs d'histoire et de géographie APHG
Mme Sylvie Pedroarena, coordination nationale des associations régionales des enseignants de langues anciennes, CNARELA
M. Paul-André Bucher, association des professeurs de communication, économie et gestion, APCEG
M. Romain Vignest, association des professeurs de lettres (lettres classiques et modernes), APL
Mme Marie-Jo Ayad, association nationale des professeurs de biotechnologie santé environnement ANPBSE (LP / SEGPA/EREA)

Autres ministères et organisations

Mme Marion Zalay, directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche et Hervé Savy doyen de l'inspection générale de l'enseignement agricole
M. Henri Rouilleault, responsable du département Travail, emploi et formation au Centre d'analyse stratégique et Mohamed Harfi chargé de mission au CAS, chargé des questions d'enseignement et de formation tout au long de la vie.
M. Jean-Paul Lavis, directeur et M. Christian Jimenez, secrétaire général, CNED Institut de Grenoble

Au niveau académique

Académie de Clermont-Ferrand

M. Gérard Besson, recteur de l'académie
M. Gérard Guillaumie, secrétaire général de l'académie
Mme Isabelle Blanchon, directrice des ressources humaines
M. Jean-François Bilgot, Doyen des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux
M. Jean-Claude Closset, coordinateur des inspecteurs de l'éducation nationale, enseignement général, enseignement technologique
M. Karim Touahmia, doyen des inspecteurs de l'éducation nationale 1^{er} degré
Mme Claire Fauquert, déléguée académique à la formation des personnels (DELFOR)
M. Gorge, inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional de lettres

Des représentants élus des personnels au comité technique paritaire académique et au conseil académique de la formation

M. Daniel Chauvet, SNEP-FSU

M. Patrick Lebrun, SNES –FSU
M. Fabien Chauveau, SNES-FSU
M. Eric Haymon, UNSA-Education
Mme Dominique Roumier, UNSA-Education
Mme Jacqueline Strozzini, FO
M. Guy Thonnat, FO
Des représentants du personnel au comité technique paritaire du Puy de Dôme
M. François Brun, SE-UNSA
M. Franck Bousshaba, Sud-Education
Mme Joëlle Masson, SNUIPP-FSU
Mme Laetitia Pointu, SNUIPP-FSU

M. Luc Launay, inspecteur d'académie, directeur départemental des services de l'éducation nationale du Puy de Dôme
M. Philippe Léotoing, inspecteur de l'éducation nationale, adjoint à l'inspecteur d'académie du Puy de Dôme
M. D. Bigay, inspecteur de l'éducation nationale, circonscription de Riom Limagne
Mme Lydie Estru, inspecteur de l'éducation nationale, circonscription de Riom Combrailles

Des directeurs d'école, principaux et principaux adjoints des collèges du bassin de Riom (commission écoles-collèges)

M. Pierre Danel, inspecteur d'académie, inspecteur pédagogique régional établissements et vie scolaire, délégué académique TICE

M. Paul Busutil, directeur de l'institut universitaire de formation des maîtres
M. Philippe Favier, responsable du réseau formation continue
M. Pierre Mièle, directeur adjoint de l'IUFM, chargé de la formation continue et de la formation des formateurs
M. Luc.Ria, professeur des universités (sciences de l'éducation, IUFM)

Académie de Guadeloupe

M. Laurent Dever, recteur de l'académie
M. Firmin Pierre-Marie, secrétaire général de l'académie
Mme Annie Iscaye, DRH
M. Jean-Marc Gauthier, chef de la DIFOR
Mme Michèle Jeanne-Rose, déléguée académique chargée de la pédagogie
M. Christophe, inspecteur d'académie
Mme Mirval, responsable du suivi de l'enseignement privé
M. Max Nelson, DAET
M. Michel Zenon, doyen des IA-IPR
M. Joël Floricourt, doyen des IEN-ET
M. Daniel Girardeau, doyen des IEN-EP
Mme Muriel Joseph-Théodore, IA-IPR économie et gestion
M. Samuel Vareilles, IEN premier degré

M. Dorville, directeur de l'IUFM et ses adjoints M. Christian Chery et Mme Madeleine Griffard

M. Alain Morvany, proviseur du lycée Gerville Réache à Basse-Terre, les membres de l'équipe de direction, les représentants enseignants du conseil pédagogique

Mme Gilberte Mondélice, principale du collège Anse Poulain de Vieux-Habitants, les membres de l'équipe de direction, les représentants enseignants du conseil pédagogique

M. Jean Alice, proviseur au lycée de Baimbridge à Pointe-à-Pitre, les membres de l'équipe de direction, les représentants enseignants du conseil pédagogique

Equipe pédagogique de l'école primaire de Bazin à Petit-Canal (circonscription Nord Grande-Terre)

Equipe pédagogique de l'école primaire F. Bonchamps à Pointe-à-Pitre

Académie de Lille

M. Bernard Dubreuil, recteur

Mme Françoise Plan-Delhougne, secrétaire générale de l'académie

M. Kakousky, secrétaire général adjoint chargé des ressources humaines

M. Christian Gernigon, doyen des IA-IPR

Mme Calonne, doyenne des IEN

M. Vanackere, DAFOP

M. Polvent, inspecteur d'académie-DSDEN du Nord

M. Brassart, directeur de l'IUFM

M. Christian Vieaux, directeur du CRDP Nord - Pas-de-Calais

M. Jean-Robert Ghier, IEN de la circonscription de Lille III, à Villeneuve d'Ascq

Mme Wawrzyniak, principale du collège de la Morinie, à Saint Omer, et ses proches collaborateurs

M. Boens, proviseur du lycée Malraux, à Béthune, et ses proches collaborateurs

M. Duret, proviseur du lycée professionnel Saint-Exupéry, à Halluin, et ses proches collaborateurs

Académie de Nice

M. Christian Nique, recteur de l'académie

M. Hubert Schmidt, secrétaire général de l'académie

M. Philippe Jourdan inspecteur d'académie, directeur départemental des services de l'éducation nationale des Alpes Maritimes

M. Jean-Marie Herrera, inspecteur d'académie adjoint des Alpes Maritimes

M. Jean Verluccio, inspecteur d'académie, directeur départemental des services de l'éducation nationale du Var

M. Joseph Cesaro, doyen des IA-IPR

M. Dominique Cornu, doyen des IEN-ET

M. Kleinmann, assistant DRH

Mme Joëlle Chapey, directrice de la formation initiale et continue des personnels

Mme Pauthonnier, chef du bureau de la gestion des stages

M. de Lastens, en charge du pôle formation des enseignants

M. Najmi, directeur de l'IUFM de Nice, ainsi que ses proches collaborateurs

M. Chastang, directeur des établissements scolaires Don Bosco à Nice, et ses équipes enseignantes

M. Carletti, directeur diocésain de Nice

M. Lemoine, IEN de la circonscription de Toulon 2

M. Leca, principal du collège de la Marquisanne de Toulon (RAR)et ses équipes, ainsi que des enseignants des écoles primaires du RAR

M. Campesato, proviseur du lycée Guillaume Apollinaire de Nice et ses équipes enseignantes

M. Boyé, proviseur du lycée Les Palmiers de Nice ses collaborateurs et un groupe d'enseignants

Académie de Paris

Monsieur Michellet, directeur de l'académie

Monsieur Duthy, IA premier degré

Monsieur Fatras, IA 2d degré

Madame Raux, secrétaire générale d'académie

Madame Caquet, SG adjointe au privé et au premier degré

Madame Hickel, SG adjointe –DRH, spécialisée 2degré

Madame Fourcade, SG adjointe budget-performance

Monsieur Montaux, DAFOR

Monsieur Marcaillou, doyen des IPR

Madame Carrara, déléguée académique aux TICE

Monsieur Bodenant, DAFPIC

Monsieur Zarka, IEN adjoint à l'IA

Madame Boniface, IEN CCPD (circonscription 18-a), et 7 directeurs d'écoles de la circonscription

M. Posternak, proviseur du lycée professionnel Théophile Gautier et quatre enseignants et CPE de l'établissement

M. Vaudry, proviseur du lycée général et technologique Sophie Germain et cinq enseignants et CPE de l'établissement

Mme Rebmeister, conseillère DAFOR

Mme Bontel-Bonfils et Monsieur Charvet, responsables de formation au CRPD

M. Frugièvre, directeur de l'IUFM

Mme Herth, directrice adjointe à l'IUFM

Académie de Reims

M. Alexandre Steyer, recteur de l'académie

Mme Catherine Vieillard, secrétaire général de l'académie

Mme Sandrine Depoyant-Duvaut, secrétaire générale adjointe, directrice des ressources humaines

Mme Sylvie Défard, chef de la division de la formation des personnels

M. Philippe Scatton, responsable académique de la formation des personnels (RAF)

M. Hubert Oudin, doyen des inspecteurs d'académie, inspecteurs pédagogiques régionaux

M. Philippe Jacquin, coordinateur des inspecteurs de l'éducation nationale, enseignement général et enseignement technologique (IEN ET/EG)

Mme Laurence Meunier, coordinatrice premier degré

Mme Anne-Marie Filho, inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale

M. Christian Adnot, inspecteur de l'éducation nationale, adjoint à l'inspecteur d'académie

Monsieur François Tétienne, inspecteur de l'éducation nationale, circonscription d'Epernay

Un groupe de directeurs et directrices d'écoles de la circonscription d'Epernay

M. Gilles Baillat, directeur de l'IUFM

Mme Christine Jourdain, directrice adjointe responsable de la formation

M. Jean-Claude Duperret, directeur adjoint chargé des sites du sud de l'académie, responsable de la formation continue

Mme Danièle Vilain, chargée de mission formation continue

ANNEXE 3

Evaluation de la formation continue des enseignants

Questionnaire académique sur la formation continue des personnels enseignants du premier degré et du second degré publics et privés sous contrat entre 1998 et 2009

Dans les réponses, distinguer chaque fois que c'est nécessaire les trois volets : formation continue du second degré, formation continue du premier degré dans le cadre des plans départementaux, formation continue du premier degré dans le cadre des 18 heures d'animation-formation.

1. Quels sont les **objectifs académiques** et les **publics prioritaires** en matière de formation continue ces dix dernières années ? Comment ces objectifs se sont-ils traduits dans les dispositifs et les actions de formation continue, compte tenu des moyens disponibles ?
2. Comment est **organisée la formation continue** du 1er et du 2nd degrés dans l'académie ?
 - 2.1. Quel est le processus et le calendrier d'élaboration du PAF, des PDF et des plans d'animation ? A partir de quelles modalités de recueil des besoins et de quels critères (budgétaire, disciplinaire, statutaire, géographique, priorités nationales ou académiques, ...) les plans sont-ils élaborés ?
 - 2.2. Comment sont choisis les opérateurs et les formateurs ?
 - 2.3. Comment les contenus de formation sont-ils élaborés et par qui ? L'objectif de renforcement de la dimension universitaire des contenus de formation continue posé en 1998 a-t-il été réalisé ?
 - 2.4. Quels sont les critères de choix des enseignants retenus dans le 1^{er} et le 2nd degrés (fournir les barèmes mis en œuvre, le cas échéant) ? Avez-vous les moyens d'apprécier si l'accès à la formation continue bénéficie à un public large et renouvelé ?
3. Quel est l'apport des **organisations syndicales** en matière de préparation, d'analyse et d'évaluation de la formation continue ?
4. Quelle est la part imputable à la formation continue dans le nombre d'heures non assurées devant les élèves et dans les moyens octroyés au **remplacement** ? De quel moyen disposez-vous pour la mesurer ? A quel coût estimez-vous le remplacement dans le cadre de la formation continue entre 2006 et 2009 ?
5. Quelle est la méthodologie **d'évaluation des actions de formation continue** ?
 - 5.1. Tirez-vous des enseignements des actions mises en œuvre sur le terrain et sous quelle forme ?
 - 5.2. Comment est mesurée la satisfaction des attentes des enseignants ? Depuis quand ? Pouvez-vous fournir une fiche-type d'évaluation ?
 - 5.3. En moyenne ou sur la dernière année, quel est le nombre de journées de stage annulées pour des raisons d'insuffisance de crédits ? D'insuffisance d'inscrits ?

D'impossibilité d'organiser le remplacement des stagiaires ou du formateur ?
Pour d'autres raisons (préciser) ?

- 5.4. Y a-t-il un contrôle qualité de la formation continue, voire une démarche de certification du processus de formation ? Depuis quand ?
- 5.5. Comment les effets de la formation continue sont-ils repérés et mesurés ?
Quelle analyse d'efficacité et d'impact, avec quels indicateurs, faites-vous des actions de formation continue des dix dernières années sur ses principaux objectifs et notamment :
 - sur l'objectif d'amélioration des compétences professionnelles des enseignants ; préciser si le référentiel métier de 1997 ou le référentiel des compétences professionnelles des maîtres de 2006 est utilisé ;
 - sur l'objectif d'amélioration des résultats des élèves ; préciser si l'élaboration de la politique de formation est mise en rapport avec l'exploitation des résultats des élèves aux évaluations, les taux de succès aux examens et les taux de passage ;
 - l'objectif d'amélioration des taux de réussite des enseignants aux concours.
6. Quelle est l'évolution du **budget de la formation continue** en prévision et en exécution entre 1998 et 2009 ? (cf. fichiers joints « FCE questionnaire académie note budget.doc » et « FCE budget académie.xls ») Quelle est la part des crédits initialement destinés à la formation continue qui a été utilisée pour couvrir d'autres dépenses que la formation continue stricto sensu ? De quelles dépenses s'agissait-il ?
7. Quelles sont les **règles appliquées en matière de rémunération** des formateurs ?
Quel est le nombre d'heures de décharges utilisées pour rémunérer les formateurs dans l'académie ? Cette activité est-elle valorisée dans leur carrière, si oui de quelle façon ?
8. A quel moment de leur **carrière** les enseignants suivent-ils des actions de formation continue ? Avez-vous le moyen de le savoir ? Les enseignants de RAR ou de RRS suivent-ils davantage de formation ? Certaines catégories d'enseignants bénéficient-elles selon vous plus que d'autres de la formation continue ? Pouvez-vous le mesurer ? La formation continue suivie est-elle valorisée dans la carrière des enseignants ?
9. Quelles sont les pratiques de **remboursement des frais de déplacement** des formés ?
10. Fournir quelques **exemples de « bonnes pratiques »** - dispositifs ou actions de formation continue particulièrement performants - selon vous, notamment celles qui seraient bâties à partir des résultats des élèves.
11. **L'avis personnel du recteur** est sollicité, si possible – et sans exclusive - en réponse à quatre questions :
 - existe-t-il un désir de formation continue chez les enseignants ?
 - est-il possible de construire des contenus de formation sans avoir la connaissance des compétences déjà acquises par les stagiaires c'est-à-dire sans inclure la formation continue dans une politique de gestion des ressources humaines individualisée ? Quel serait selon vous le périmètre approprié : établissement, bassin, circonscription, département, académie ?
 - la répartition des dispositifs selon les objectifs de formation énoncés vous semble-t-elle judicieuse ? Sinon quelle serait selon vous la meilleure typologie ?

- quel est le principal obstacle au développement de la formation continue des enseignants ?

Documents demandés :

Fournir si possible les bilans de la formation continue des enseignants, présentés au CTPA et au conseil de la formation pour le premier degré, pour les années 1999, 2004 et 2008 ; ainsi que toute analyse ou tableau de bord élaborés par l'académie en sus de l'enquête DGESCO. Fournir, si cela est disponible, un bilan de la formation continue de l'enseignement privé sous-contrat pour les mêmes années.

ANNEXE 4

Evaluation de la formation continue des enseignants

Membres de l'instance d'évaluation

<i>Nom</i>	<i>Fonctions</i>
François Perret	Doyen de l'inspection générale de l'éducation nationale
Thierry Bossard	Chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
Jean - Michel Blanquer	Directeur général de l'enseignement scolaire
Josette Théophile	Directrice générale des ressources humaines
Frédéric Guin	Directeur des affaires financières
Alain Coulon	Chef du service de la stratégie de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle à la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
Jean - Jacques Pollet*	Recteur de l'académie de Nancy-Metz
Didier Jouault	Inspecteur d'académie – directeur des services départementaux du Val-de-Marne
Simone Bonnafous	Présidente de l'université Paris Est Créteil Val-de-Marne et Vice-présidente de la Conférence des présidents d'université
Grégoire Parmentier	Sous-directeur à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
Gilles Moindrot **	Secrétaire général du Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et Pegc SNUIPP-FSU
Christian Chevalier	Secrétaire général du Syndicat des enseignants SE-UNSA
Bernard Hugonnier	Directeur adjoint à la Direction Education de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
André Nadeau	Directeur général adjoint, directeur de la formation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Emmanuel Breen	Maître de conférences à l'université Paris 4 et expert de l'évaluation des politiques publiques de la justice
Hervé Savy	Doyen de l'inspection générale de l'enseignement agricole
Bernard Simler	Inspecteur général de l'éducation nationale (honoraire)
Françoise Mallet	Inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, responsable du groupe enseignement scolaire à l'IGAENR

* Monsieur Pollet a été remplacé pour la séance du 8 février par Monsieur William Marois, recteur de l'académie de Créteil.

** Monsieur Gilles Moindrot (dont le successeur est M. Sébastien Sihr) a été remplacé pour la séance du 26 octobre par Madame Marianne BABY, secrétaire générale adjointe.

ANNEXE 5

Compte-rendu de la réunion de l'instance d'évaluation¹⁰³ du 26 octobre 2010

L'instance d'évaluation a unanimement salué l'intérêt et la qualité des travaux conduits par la mission d'évaluation de la politique de formation continue des enseignants, tant du point de vue de la vision fidèle du terrain, de la richesse des constats, précis, documentés et étayés que de la justesse des préconisations formulées par le rapport, particulièrement appropriées au contexte de réforme du recrutement des enseignants et de ses conséquences sur la formation initiale de ceux-ci.

Invitée à se prononcer sur la démarche méthodologique adoptée par la mission conjointe IGEN-IGAENR, l'instance a constaté que la méthode, nouvelle, était tout à fait concluante et que l'entrée suivant les trois critères d'analyse de la performance – pertinence, efficacité, efficience – se révélait opératoire, permettant un déroulement rigoureux de l'analyse ; elle a aussi apprécié les remarques intéressantes faites par la mission sur les pratiques internationales qui mettent en évidence un décalage important entre la France et nombre de pays européens. Il aurait été d'ailleurs opportun de rappeler les contraintes posées par les positions européennes dans la conclusion.

Pour l'instance, la démonstration est ainsi faite qu'une démarche d'évaluation est aussi possible en matière de politique éducative.

Sur le fond, l'instance partage globalement la préconisation de la mission d'évaluation consistant à promouvoir une politique de formation professionnelle continue pour les enseignants à l'instar de ce qui a été fait pour les personnels non enseignants. Cet objectif dépasse les frontières ministérielles, puisque le ministère de l'Agriculture, dont la moitié des personnels sont des enseignants, se retrouve pleinement dans le constat et les préconisations.

La première priorité s'attache à mettre en place une politique de formation continue qui soit pleinement pertinente. Si on veut pouvoir satisfaire les attentes des enseignants, qui sont très fortes, tant dans le premier que dans le second degré, et répondre à leurs besoins professionnels - au premier chef pour les aider à trouver des réponses concrètes aux situations auxquelles ils sont confrontés dans le quotidien de la classe -, il faut regarder le contenu même des actions de formation. Les élèves et les jeunes sont très différents des générations antérieures, avec des comportements, des expériences et des références diversifiées. Il n'est donc plus souhaitable de reproduire les mêmes programmes de formation ; il faut les « déroutiniser » au niveau académique, réexaminer les contenus et approfondir la réflexion sur l'aspect qualitatif - et pas uniquement quantitatif comme c'est trop souvent le cas -, supprimer les actions de formation qui se révèlent contre-productives et privilégier celles qui trouvent un écho sur le terrain.

Comme le recommande le rapport, le niveau de raisonnement approprié est bien celui de l'établissement ou du réseau d'établissements, du bassin et de la circonscription. Le rôle de l'équipe pédagogique au sein de l'établissement ou de l'école est essentiel, non seulement car

¹⁰³ La composition de l'instance d'évaluation figure en annexe 4 du rapport.

elle est à même d'identifier les besoins des maîtres, mais aussi parce que c'est le lieu où se déploie l'« inter-métier » qui permet de lutter contre le cloisonnement du système.

La désignation d'un référent disciplinaire dans l'établissement faciliterait l'appropriation par les enseignants des ressources pédagogiques académiques ou nationales mises en ligne. Le fort développement de la diffusion de ressources numérisées au cours de la décennie étudiée nécessite par ailleurs une modification du pilotage au niveau national.

L'instance d'évaluation partage la recommandation de la mission en ce qui concerne l'instauration d'une enveloppe, en termes de moyens, pour la formation continue au niveau de l'établissement ou du réseau d'établissements ou d'écoles. Partant du constat que la situation financière est de plus en plus tendue et interdit, de fait, d'envisager des « mesures nouvelles », l'instance estime nécessaire de réfléchir à des modalités de financement renouvelées de la formation continue des enseignants. Dans cette optique une proposition est formulée consistant à dédier à la formation continue une partie (à définir) du retour lié aux suppressions de postes d'enseignants ; cette formule, qui pourrait utilement être expérimentée dans quelques académies, présenterait l'avantage de faire de la formation continue des enseignants une composante de la GRH aussi significative que le retour catégoriel. Elle paraît aussi préférable à la recommandation du rapport tendant à asseoir l'enveloppe formation sur la masse salariale de l'établissement ; en effet c'est une donnée aujourd'hui non connue pour les établissements scolaires et qui présente, en outre, des biais, tels que les effets d'une pyramide des âges élevée des enseignants présents dans l'établissement ou l'école.

Par ailleurs, en ce qui concerne le DIF, et compte tenu des faibles moyens disponibles, la priorité ira à l'accompagnement des enseignants souhaitant une mobilité et ayant de nouveaux projets professionnels.

L'instance considère aussi qu'il est nécessaire de rationaliser l'offre des opérateurs. Le positionnement des universités doit tout particulièrement être approfondi. La situation évoluant rapidement dans le contexte actuel de réforme du recrutement et de la formation initiale, l'instance fait observer que les IUFM se retrouvent aujourd'hui dans une situation inédite : les moyens alloués aux universités sont déterminés en fonction des seuls effectifs en formation initiale (y compris l'apprentissage), d'où la nécessité de traiter à part les postes et les actions de formation continue.

Dès à présent, il faut repenser le rôle des IUFM au regard du besoin d'innover dans le domaine de la formation, y compris par rapport aux attentes en matière de certification ; la création de plateforme de réflexion didactique et pédagogique et de diffusion des travaux de recherche à destination des enseignants du secondaire mais aussi des enseignants du supérieur serait bienvenue. Comme l'indique le rapport, les autres composantes de l'université, tels que les IUT ou les écoles internes d'ingénieurs, doivent aussi devenir actives en formation et en recherche (le grave problème de la formation des maîtres de l'enseignement professionnel et technologique est particulièrement signalé au cours des échanges). Le sujet est majeur pour l'université devenue autonome, puisqu'il pose la question de son nouveau modèle économique.

Au niveau du pilotage national, des dispositions ont déjà été prises, anticipant ainsi certaines préconisations du rapport. Un conseil de formation réunissant la direction générale de l'enseignement scolaire et la direction générale des ressources humaines a ainsi été institué avec pour objectif de définir les grandes orientations politiques et d'en piloter le suivi et la mise en œuvre. A la faveur des échanges entre les membres de l'instance, il apparaît que la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle devrait également être associée aux travaux du conseil de formation, compte tenu des implications des instituts universitaires de formation des maîtres et plus largement des universités dans la politique de formation continue au sein de l'enseignement scolaire. L'approche de la

formation par l'entrée « référentiel de compétences » (ou approche métier) commence à être mise en œuvre : elle doit être poursuivie.

L'idée est affirmée également que la question de la formation continue se pose d'ores et déjà dans les mêmes termes en ce qui concerne les enseignants des établissements d'enseignement supérieur. Les moyens importants mis en œuvre notamment dans le cadre du « plan licence » militent en faveur d'une réflexion portant à la fois sur l'évolution des approches pédagogiques et la formation des enseignants chercheurs confrontés, comme les professeurs de l'enseignement scolaire, aux nouvelles générations d'étudiants et sur l'amélioration du passage de l'enseignement scolaire à l'enseignement supérieur.