

LETTRE DE MISSION

2

x
x x

RAPPORT

A - INTRODUCTION	5
B - ÉLÉMENTS SUR LES ABSENCES DES ENSEIGNANTS DEVANT LES ÉLÈVES	11
C - LA SANTÉ DES ENSEIGNANTS	21
D - LA FORMATION CONTINUE	34
E - A L'ÉCOLE PRIMAIRE	48
F - AU COLLÈGE ET AU LYCÉE	58
G - CONCLUSION : UNE CHARTE POUR LE BON FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC	70

x
x x

ANNEXE

LISTE DES MEMBRES DE LA TABLE RONDE	76
-------------------------------------	-----------

x
x x

PRISES DE POSITION DES ORGANISMES SOCIOPROFESSIONNELS ET DES ASSOCIATIONS DE PARENTS D'ÉLÈVES

République Française

*Ministère de l'Education Nationale,
de la Recherche et de la Technologie*

*Le Ministre de l'Education nationale,
de la Recherche et de la Technologie*

*La Ministre déléguée,
Chargée de l'Enseignement scolaire*

Paris, le 19 septembre 1997

Monsieur le Recteur,

Notre Ecole a su de manière spectaculaire, au cours de ces quinze dernières années, faire face à un double défi : celui du nombre et celui de l'élévation du niveau des diplômes.

La demande d'éducation et de formation reste forte, et la Nation exige aujourd'hui de l'Ecole qu'elle place encore davantage au cœur de ses préoccupations l'enfant et son avenir. La qualité et la continuité du service fournis par l'Ecole doivent donc répondre à cette attente.

L'Education dispose aujourd'hui des moyens en personnels pour qu'il n'y ait plus de classes sans enseignant. Nous avons annoncé, le 12 septembre 1997, la création d'une Table Ronde, destinée à dégager les conditions permettant de répondre rapidement à cet objectif

Cette Table Ronde que vous présiderez, réunira tous les acteurs intéressés, des Recteurs et des Inspecteurs d'Académie, les fédérations syndicales de l'enseignement, des parents d'élèves, des représentants lycéens, ainsi que des médecins et des personnalités qualifiées.

Nous attendons de cette Table Ronde qu'elle contribue à faire le point sur les différentes questions relatives à la présence des enseignants et à leur remplacement, de proposer des solutions prenant en compte les statuts des personnels et les contraintes du métier d'enseignant, les attentes légitimes des élèves et des familles et la qualité qui doit caractériser le service public d'enseignement. Ces solutions devront prendre en compte le développement nécessaire de la formation continue des personnels.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir réunir cette Table Ronde dans les meilleurs délais et de nous présenter régulièrement l'état d'avancement de ses travaux.

Pour mener à bien cette mission vous bénéficierez du concours des divers services du Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie concernés par le thème de cette Table Ronde. Mme Marie-France Moraux, Chef de Service, Adjoint au Directeur à la Direction des Lycées et Collèges, vous assistera dans votre tâche.

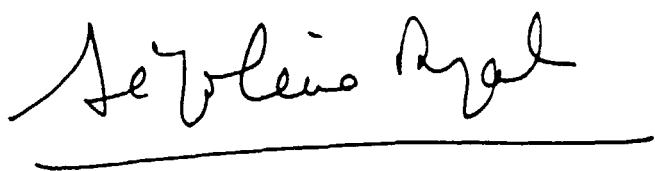
Nous vous adressons, Monsieur le Recteur, tous nos voeux de réussite dans votre mission.

Claude ALLEGRE

Ségolène ROYAL

*Ministre de l'Education nationale,
de la Recherche et de la Technologie*

*Ministre déléguée,
Chargée de l'Enseignement scolaire*



*Monsieur Daniel Bloch
Recteur de l'Académie de Nantes
Chancelier des Universités*

A - INTRODUCTION

L'Education Nationale a su, au cours de ces dernières années, répondre de façon efficace à la demande sociale, économique et culturelle d'une élévation du niveau de formation. Le nombre de bacheliers a doublé. Les enseignements supérieurs ont également connu la croissance que l'on sait.

Cependant les parcours scolaires dépendent encore fortement des catégories socioprofessionnelles des parents et de leur niveau de formation. Trop de disparités géographiques subsistent. Si depuis trois ans la croissance s'est enrayée, avec notamment une baisse de la proportion de la génération conduite au baccalauréat, c'est peut-être parce que les objectifs étaient moins clairement désignés et que la résignation avait trop souvent pris la place de l'ambition.

Néanmoins le contexte démographique scolaire a profondément changé : 85 % des jeunes sont scolarisés à 18 ans, 60 % le sont encore à 20 ans, et l'évolution de la démographie est telle que pour le premier comme pour le second degré les prévisions d'effectifs scolaires sont à la baisse d'environ 50 000 élèves par an pendant 10 ans. On pourrait ainsi préserver le taux d'encadrement actuel tout en diminuant chaque année de plus de 2 000 le nombre d'enseignants.

Pour justifier du maintien de l'effort de la Nation en faveur de l'Education, il faut définir de nouveaux objectifs, préciser les mesures permettant de les atteindre, évaluer en chemin leur efficacité.

Parmi ces objectifs, certains sont clairement désignés : la lutte contre les inégalités qu'il faut reprendre, l'accès des jeunes diplômés au premier emploi qu'il faut faciliter.

Mais apparaît aussi la nécessité de faire en sorte que l'école tout simplement fonctionne mieux. C'est dans ce cadre que la question posée à cette Table Ronde par M. le Ministre et Mme la Ministre déléguée prend toute sa place. Comment faut-il faire pour assurer du premier au dernier jour de l'année scolaire la permanence du service public et la continuité pédagogique auxquelles ont droit les familles et les élèves ?

On aurait pu imaginer de traiter la question posée par les Ministres dans deux instances différentes, l'une pour le premier degré et l'autre pour le second degré. Même si aujourd'hui les méthodes de gestion du premier et du second degré sont différentes, il y a intérêt à croiser les réflexions, à comparer les expériences, à s'en saisir pour proposer des solutions et pour contribuer, au-delà, au décloisonnement entre le monde de l'enseignement primaire et celui de l'enseignement secondaire. Ces solutions doivent nécessairement se décliner au niveau des enseignants, des écoles ou des établissements, des responsables académiques, comme à celui des services centraux. Tous doivent y prendre leur part. Rien ne se fera si un chaînon est manquant.

Le temps de présence devant les élèves des enseignants, au lycée et au lycée professionnel, est aujourd'hui inférieur de 12 % environ au temps théorique, en raison des absences, pour l'essentiel tout à fait "justifiées", des enseignants (8 à 9 % dans les collèges). Le potentiel de remplacement disponible dans les académies permet de ramener à 9,5% environ au lycée et 6 % au collège la proportion des enseignements non assurés.

Il y a ainsi une demi-année "perdue" sur l'ensemble de la scolarité dans le second degré. On saisit donc toute l'importance qu'il y a à proposer des mesures visant à réduire de façon très significative le nombre de cours non effectués. Ceux-ci sont d'ailleurs fortement concentrés sur le dernier trimestre de l'année scolaire où se déroulent divers examens.

Il s'agit également d'améliorer très sensiblement le dispositif de remplacement, afin que tout au long de l'année les professeurs absents soient correctement remplacés.

La proportion d'enseignements non effectués est plus faible à l'école qu'au collège, mais plus faible au collège que dans les lycées. Non pas que les enseignants des lycées soient de santé plus fragile que ceux des collèges, ou ceux des collèges que ceux des écoles, mais parce que la question de la formation continue, comme celle des remplacements de courte et de longue durée est traitée différemment à l'école et dans le second degré. Au lycée surtout, mais aussi dans une moindre mesure au collège, le système éducatif crée lui-même des problèmes sans apporter les remèdes pour les résoudre. Chacun sait ce qu'il en est de la fermeture des établissements pour cause d'examens - et pas seulement la fermeture des

classes dont les élèves sont en examen - mais aussi ce qu'il en est des fabrications et des vérifications des sujets, des corrections des copies, des commissions d'harmonisation, des sorties ou des voyages, autant de tâches indispensables au bon déroulement de la scolarité des élèves mais qui perturbent l'organisation des activités d'enseignement.

On sait aussi, dans le second degré, que les services académiques ne sont pas toujours en mesure d'assurer correctement et à l'heure les remplacements nécessaires, que les établissements ont en leurs mains des moyens limités ou une souplesse d'utilisation insuffisante pour trouver des solutions locales. Le réemploi de tous les maîtres auxiliaires a permis d'accroître le potentiel de remplacement, mais il n'y a pas assez d'enseignants dans certaines disciplines.

Nous devons réexaminer nos modes d'organisation collectifs pour davantage prévenir et avoir moins souvent à remédier.

Nous traiterons essentiellement dans la suite de ce document de l'absence des enseignants et de leur remplacement. L'absentéisme constitue une absence non justifiée par un motif légal. La grande majorité des absences d'enseignants ne relève pas de cette définition. Nous n'utiliserons donc qu'exceptionnellement ce terme et seulement pour traiter de cas très marginaux.

Il nous faut analyser les difficultés rencontrées, préciser les rôles de chacun des niveaux de responsabilité, contribuer à clarifier les fonctions des remplaçants, nous pencher sur le statut des personnels non-titulaires, examiner les conditions de fonctionnement de la formation continue pour qu'en tout état de cause les enseignants exercent leur métier dans de meilleures conditions, que les élèves soient toujours pris en charge, que les familles soient rassurées et que le temps des élèves ne soit pas perdu.

La Table Ronde a ouvert de nombreux chantiers. Certaines nécessitent des approfondissements ultérieurs significatifs :

- en matière de formation continue, nous nous sommes attachés à préciser le cadre d'un nouveau développement de la formation continue, mais nous n'avons traité ni de l'évaluation de cette formation, ni des évolutions que permet d'envisager l'intégration de la formation continue dans les missions des IUFM, ni surtout de l'ampleur à accorder à ces

actions. Cette réflexion doit prendre place dans le contexte de la discussion sur le protocole d'accord portant sur la formation continue des personnels de l'Education Nationale.

- il est clair que le cas particulier de l'enseignement professionnel demande également à être approfondi. Il faudra, rapidement, traiter de façon spécifique de la situation - trop souvent ignorée - des lycées professionnels et des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA).

- il est également essentiel de dresser dans les meilleurs délais la liste des mesures à adopter pour respecter la double contrainte de qualité des examens et concours et de qualité du déroulement de l'année scolaire. Comme nous l'établirons plus loin, l'année scolaire est en effet sérieusement amputée par l'organisation des examens et concours, conduisant à l'arrêt des enseignements y compris pour les élèves des classes qui ne sont pas directement concernées

- la situation du remplacement et des remplaçants dans l'enseignement privé sous contrat mérite aussi de faire l'objet d'une développement particulier.

- enfin nous n'avons que très accessoirement évoqué la question de l'absentéisme des élèves, de la violence, et de leurs relations avec les absences des enseignants. Là encore, le dossier ne peut être considéré comme clos.

Présidée par Daniel BLOCH, Recteur de l'Académie de Nantes, la Table Ronde a rassemblé les principaux organismes professionnels et les organisations de parents d'élèves de l'enseignement public et privé, des personnalités désignées pour leur compétence ainsi que les diverses directions et services concernés du Ministère de l'Education Nationale concernés (Annexe A).

Quatre groupes techniques ont permis de préparer les séances plénières. Consacrés au premier degré, au second degré, à la formation continue et à l'organisation du remplacement, ils ont été respectivement présidés par Jean FERRIER, Inspecteur Général de l'Education Nationale, William MAROIS, Recteur de l'Académie de Rennes, Joseph LOSFELD,

Recteur de l'Académie de Nancy et Philippe LHERMET, Secrétaire Général de l'Académie d'Aix-Marseille.

Le dossier de base sur la "santé des enseignants" a été constitué par Michel ZORMAN, Médecin Conseiller Technique auprès du Recteur de l'Académie de Grenoble et celui consacré aux absences des enseignants par Claude THELOT, Directeur de l'Evaluation et de la Prospective au Ministère de l'Education Nationale.

Marie-France MORAUX, Chef de service, Adjoint au Directeur des Lycées et Collèges, puis Directeur des Personnels Enseignants, a assuré la coordination administrative des travaux et Jean HEBRARD, Inspecteur Général de l'Education Nationale, a participé, aux côtés du Président de la Table Ronde, à la plupart des séances de travail bilatérales organisées avec les partenaires de la Table Ronde.

Jean-Michel ALFANDARI, Secrétaire Général Adjoint, Directeur des Ressources Humaines de l'Académie de Nantes, a contribué à la mise en forme de ce dossier qui constitue une "boîte à idées", exprimées sous forme de "propositions" pouvant, suivant les cas, donner lieu à une application généralisée ou à des expérimentations.

Ces propositions sont éclairées par un principe commun : en toutes circonstances, donner à l'élève la priorité.

Le rapport de la Table Ronde est constitué de deux parties. La première se traduisant par des propositions ainsi que par une charte pour le bon fonctionnement du service public est publiée sous la seule responsabilité du Président de la Table Ronde. La seconde est constituée par les prises de position des organismes socioprofessionnels et des fédérations de parents d'élèves actifs au sein de la Table Ronde.

B - ÉLÉMENTS SUR LES ABSENCES DES ENSEIGNANTS DEVANT LES ÉLÈVES

On trouvera ci-dessous une analyse des causes d'absence d'enseignants devant les élèves, fournie à la Table Ronde par la Direction de l'Evaluation et de la Prospective du Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie, puis une première série de propositions qui résultent des réflexions de la Table Ronde.

I - LES DIFFÉRENTES CAUSES D'ABSENCE DEVANT LES CLASSES.

Les principaux événements qui sont susceptibles d'introduire un écart entre le nombre annuel d'heures d'enseignement, tel qu'il est calculé par référence au calendrier scolaire et aux programmes d'enseignement et utilisé dans les comparaisons internationales, et le nombre d'heures réellement assurées sont les suivants :

- l'enseignant n'est pas nommé dès la rentrée,
- l'enseignant est malade ou en congé de maternité et non remplacé,
- l'enseignant est convoqué par les corps d'inspection pour des séances d'information
- l'enseignant est en formation et non remplacé,
- l'enseignant est avec une partie des élèves (voyages scolaires),
- les autorisations de courte absence données par les chefs d'établissements et les inspecteurs de l'éducation nationale
- l'établissement écourté l'année en fin d'année scolaire (organisation des examens).

A - *Dans le premier degré.*

Le premier degré présente la situation la plus simple en terme d'organisation de l'enseignement. La semaine est de 26 heures de classe pour les élèves et de 27 heures de travail dans l'établissement pour les enseignants (ou l'équivalent annuel pour les calendriers scolaires aménagés). Les enseignants travaillent soit à plein temps, soit à mi-temps.

Dans leur très grande majorité, les absences d'enseignants devant les élèves ont pour origine le non-rempacement d'enseignants absents pour congé de maladie, de maternité ou pour stage de formation continue. L'absence d'enseignants, en début d'année, en raison d'une nomination trop tardive, peut être signalée pour mémoire (l'absence de constats précis des effectifs en 1995-96 et 1996-97 a pu entraîner des difficultés d'organisation lors de la dernière rentrée).

Il faut cependant noter que toute absence non remplacée ne se traduit pas automatiquement par des cours non assurés. Dans les écoles de moyenne ou grande taille, les élèves peuvent être pris en charge par le directeur déchargé de cours, ou répartis dans d'autres classes avec une prise en charge pédagogique effective.

B - Dans le second degré.

Toutes les causes d'absence énumérées plus haut peuvent être rencontrées.

Comme dans le premier degré, toute absence qui ne fait pas appel à un remplaçant ne se traduit pas automatiquement par des cours non assurés. Sans qu'il soit possible de donner des informations chiffrées, le professeur absent se fait quelquefois remplacer par un collègue de la même discipline ou "rattepe" durant les semaines ultérieures les heures de cours non assurées.

Les voyages scolaires, surtout dans les collèges, même s'ils présentent un intérêt pédagogique, sont parfois source de désorganisation des emplois du temps et à l'origine de cours non assurés.

Enfin, l'organisation du brevet, du baccalauréat ou d'exams professionnels (dès le mois de mai dans les lycées professionnels) entraîne l'amputation de l'année scolaire.

II - LA MESURE DES ABSENCES.

Les sources d'information et les dispositifs de suivi décentralisé sont assez diversifiés.

A - Dans le premier degré.

La direction des Ecoles fait remonter chaque année des inspections académiques des informations afin de calculer des indicateurs d'absence et de remplacement. Sont exclues les absences découlant de la participation à un stage de formation et les absences qui entraînent vacance de poste (congé de longue durée, postnatal, etc.). Les résultats sont les suivants :

	France métropolitaine		France
	1994-95	1995-96	1995-96
Nombres de journées d'absence (hors formation continue) A	3 936 209	3 973 934	4 164 083
dont congés de maternité B	1 278 884	1 368 893	1 425 998
Nombre de journées rémunérées C	71 179 112	70 713 340	73 643 708
Nombre de jours d'absence (hors formation continue) remplacés D	3 565 643	3 608 445	3 779 953
Taux d'absence (hors formation continue) (A/Cx100)	5,53 %	5,62 %	5,65 %
Part des congés de maternité (B/Ax100)	32,5 %	34,5 %	34,2 %
Taux de remplacement (hors formation continue) (D/Ax100)	90,6 %	90,8 %	90,8 %
Nombre de jours non remplacés (hors formation continue) (A-D)	370 565	365 489	384 130
Nombre de jours non remplacés (hors formation continue) par classe	1,5 jour	1,5 jour	1,5 jour

Les taux d'absence (hors formation) varient, pour les académies de métropole, de 4,2 % à Poitiers à 7,5 % à Créteil. Par département, ils s'échelonnent de 2,9 % pour l'Allier à 8,8 % pour la Seine-Saint-Denis, les taux de remplacement (hors formation) de 67,9 % pour la Lozère à 100 % pour les Bouches-du-Rhône. Le nombre de jours non remplacés (hors formation) par classe, autour de la moyenne nationale de 1,5 jour par an, varie de zéro pour certains départements comme l'Aveyron, les Bouches-du-Rhône, à 5,5 jours dans la Lozère, la Seine-Saint-Denis et les Alpes Maritimes.

La formation continue, non prise en compte ci-dessus, est organisée de telle sorte que les remplacements des participants soient systématiquement assurés (par des "titulaires mobiles" ou des stagiaires d'IUFM), même s'il n'existe pas de dispositif centralisé qui permette de contrôler que cet objectif est atteint à 100 %.

En 1996-1997, 147 300 enseignants ont bénéficié d'un stage de formation continue, représentant 281 850 semaines/stagiaires, soit un peu plus de 4 jours en moyenne par enseignant et par an et 5 786 postes de remplacement étaient dégagés pour remplacer les enseignants en formation.

B - Dans le second degré.

Le dispositif IPES (indicateurs pour le pilotage des établissements secondaires) donne directement, à partir d'éléments fournis par les établissements eux-mêmes, des informations sur le phénomène le plus important pour l'élève et les familles, c'est-à-dire les heures d'enseignement assurées.

Ainsi les "100 heures" dues à l'élève moyen de l'établissement, qui constituent la base de l'indicateur, correspondent à la durée annuelle de l'enseignement telle qu'elle a été prévue en début d'année (c'est-à-dire le produit du nombre hebdomadaire moyen d'heures d'enseignement annoncées à l'élève moyen de l'établissement et du nombre de semaines de cours, congés déduits, tel qu'il résulte du calendrier de l'année scolaire considérée).

De ces "100 heures" sont déduites les heures perdues qui ont été classées en quatre catégories :

* celles dues à la fermeture totale de l'établissement : organisation et déroulement des examens, fermeture de l'établissement par suite d'une décision administrative ou d'une situation de force majeure, etc.

* celles liées à des absences d'enseignants à qui le système éducatif a confié d'autres tâches (examens, orientation...) ou qu'il a nommés tardivement.

* celles liées au perfectionnement professionnel des enseignants: absences non remplacées pour participation à des actions de formation essentiellement.

* celles liées au non-replacement d'enseignants absents pour des raisons individuelles (maladie, maternité,...).

	Lycées			Lycées Professionnels.			Collège s			Ensemble		
	94-95	95-96	96-97	94-95	95-96	96-97	94-95	95-96	96-97	94-95	95-96	96-97
sur 100 heures annoncées	94-95	95-96	96-97	94-95	95-96	96-97	94-95	95-96	96-97	94-95	95-96	96-97
nombre d'heures non assurées	7,9	8,9	9,4	9,3	9,6	9,3	5,2	5,4	6	6,5	7,0	7,4
pour fermeture totale de l'établissement	3,8	4,7	5,0	2,3	3,1	3,5	1,2	1,4	1,7	2,1	2,6	2,9
pour non remplacement des enseignants absents pour fonctionnement du système	1,2	1,1	1,2	2,6	2,5	2,2	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0	0,9
pour non remplacement des enseignants absents pour formation	1,3	1,3	1,1	1,9	1,6	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2
pour non remplacement des enseignants absents pour raisons individuelles	1,6	1,8	2,1	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,1	2,2	2,4

Le nombre moyen d'heures non assurées, pour chacune des causes mentionnées, est plutôt stable, exception faite des heures non effectuées pour fermeture totale de l'établissement qui augmentent notablement d'une année sur l'autre, la fermeture de l'établissement étant désormais à l'origine, dans les lycées, de plus de la moitié des heures non assurées.

Les heures non effectuées pour fermeture totale de l'établissement sont plus importantes dans les lycées de grande taille que dans ceux de petite taille. Le nombre moyen de jours de fermeture de tout l'établissement, pour cause d'examens et autres causes liées au fonctionnement du système, est presque de deux semaines dans les lycées de grande taille.

Dans les collèges et les lycées professionnels, la taille ne semble pas être le facteur déterminant du choix de l'établissement comme centre d'examens.

Le non-replacement des enseignants constitue l'une des principales causes des "pertes" d'heures, en particulier dans les lycées professionnels. Ceci est notamment dû à la difficulté de remplacer les enseignants des disciplines technologiques.

Le pourcentage d'heures non assurées, du seul fait d'absences non remplacées des enseignants, s'élève au total à environ 6 % dans les lycées professionnels, 4,5 % dans les lycées et 4% dans les collèges.

Une autre source d'information est constituée par l'enquête "absences et remplacements" qui a été effectuée pour la dernière fois en 1991-92 et qui avait pour but de répartir au mieux les moyens de remplacement par académie.

Le "taux d'absence" considéré est la proportion de jours non assurés au cours de l'année 1991-92 par les enseignants prévus, quel que soit le motif de leur absence (seuls la grève et le congé longue durée, très peu importants, ne sont pas compris). Il faut noter que dans cette enquête le mois de juin, extrêmement perturbé notamment par les examens qui se déroulent dans les lycées, n'est pas pris en compte. Le "taux d'absence devant élèves" tient compte du pourcentage des absences donnant lieu à remplacement, 44 % en moyenne sur l'ensemble du secondaire, et s'interprète donc comme la proportion de jours non assurés.

En 1991-1992, le taux d'absence annuel s'est élevé à 5,6 % pour les enseignants du second degré public. Ce taux est quasiment identique à celui enregistré lors de la précédente enquête. Il s'établit ainsi par type d'établissements :

1991-1992	Taux d'absence	% de remplacement	Taux d'absence devant élèves
- Collèges	5,8 %	47,3 %	3,1 %
- Lycées d'ens. général et technologique	4,7 %	44,4 %	2,6 %
- Lycées professionnels	6,5 %	34,3 %	4,3 %
Ensemble	5,6 %	43,9 %	3,1 %

La moyenne nationale de taux d'absence de 5,6 % recouvre des situations différentes d'une académie à l'autre (4,7 % en 1991-92 à Bordeaux pour 6,4 % la même année à Créteil, et 7,3 % en Antilles-Guyane) et d'un mois à l'autre (3,7 % en mai 1992 à Bordeaux, 7,4 % à Paris et 10,4 % en Antilles-Guyane en février 1992). De même, le taux de remplacement varie en 1991-92 de 28,4 % dans l'académie des Antilles-Guyane à 56,4 % dans celle de Rennes, le taux le plus faible en métropole étant cette année-là de 38,7 % à Nancy-Metz. Le taux d'absence devant les élèves a varié, en 1991-92, en métropole de 2,6 % (Rennes, Bordeaux) à 3,9% (Créteil) ; il était de 5,2 % dans l'académie des Antilles-Guyane.

Les résultats de cette enquête, bien que portant sur une année plus ancienne ont été rapprochés, à concepts équivalents, de ceux donnés par le dispositif IPES pour 1994-1995. Leur concordance laisse à penser que le "taux d'absence devant élèves" a peu évolué au cours des dernières années et qu'il se situe bien à un peu plus de 3 % (mois de juin exclu).

En ce qui concerne spécifiquement la formation continue des enseignants, elle représente dans les lycées et collèges un peu moins de 4 jours en moyenne par enseignant et par an, valeur proche donc de celle caractérisant la formation continue dans le premier degré. Il s'agit là du nombre moyen de jours de formation par enseignant et non du nombre de jours d'absences pour formation, ces actions se déroulant d'ores et déjà, comme nous le verrons ultérieurement, pour une part non négligeable hors du temps de présence devant les élèves.

III - DES PROPOSITIONS.

Il existe aujourd'hui un déficit de communication tel que la situation en matière de remplacement apparaît aux familles comme nettement plus détériorée qu'elle ne l'est en réalité.

Ceci étant, les tableaux de bord établis au niveau local comme au niveau national ne traduisent qu'imparfaitement la réalité du terrain. Pour réduire les causes d'absence et bien remplacer les absents, il est indispensable de mieux connaître les absences et la façon dont elles ont donné lieu, éventuellement, à des remplacements.

Proposition n° 1. Mieux communiquer.

A l'école, comme au collège et au lycée, les familles doivent être tenues correctement et régulièrement informées des problèmes rencontrés et des solutions avancées en cas d'absence d'un enseignant.

Il est également indispensable que le bilan annuel des heures non assurées soit communiqué à leurs différents conseils. Il est clair que ce bilan ne doit pas être "nominatif".

Proposition n° 2. Mieux connaître les absences.

Dans le premier degré, le Ministère dispose de très nombreuses données. Mais l'analyse des séries départementales a mis en évidence la très grande difficulté d'interprétation des statistiques dont on dispose. Les enquêtes précises que nous avons effectuées dans plusieurs départements et circonscriptions du premier degré nous montrent qu'il est indispensable de revoir la formulation des consignes données, de façon à disposer de séries plus homogènes et de tableaux de bord opérationnels aux différents niveaux de gestion, ce qui n'est pas le cas actuellement tant sont différentes les manières dont les services départementaux répondent à ce type d'enquête concernant les absences, les congés et les autorisations d'absence.

Dans le second degré, il est fortement demandé qu'un système d'information fiable sur les absences et le remplacement soit rapidement mis en place, afin qu'à chaque niveau, de l'établissement jusqu'aux services centraux du Ministère, des références communes et des tableaux de bord permettent les comparaisons et analyses nécessaires et éclairent sur les moyens à mettre en oeuvre. La base Emplois-Postes-Personnels ne couvrant que les congés ayant des répercussions sur la gestion et la paye des agents, des données devraient être ajoutées pour faciliter l'analyse des absences, (autorisations d'absence, participation à des jurys,...). Une évolution et une meilleure diffusion des produits existants (IPES, GEP...) pourraient répondre à ce besoin.

On ne dispose pas non plus, au-delà des moyens libellés remplacements (c'est-à-dire ceux des "titulaires remplaçants") de données sur les moyens réellement consacrés aux remplacements (titulaires

académiques et maîtres auxiliaires chargés de remplacement, heures supplémentaires...), ni sur le taux d'utilisation des enseignants remplaçants.

Il serait également indispensable de pouvoir expliciter ces données pour examiner les relations qui peuvent exister avec le caractère plus ou moins "difficile" des établissements concernés, comme avec le taux d'absence des élèves eux-mêmes.

C - LA SANTÉ DES ENSEIGNANTS

L'Education Nationale emploie 1 500 000 personnes, dont 60% sont devant les élèves. Les personnels non enseignants ont aussi des problèmes de santé, mais compte tenu de l'objectif de la Table Ronde, seuls ceux des enseignants seront abordés.

Avec une médecine du travail embryonnaire au sein de l'Education nationale, il est bien difficile d'avoir des données suffisamment précises sur les problèmes de santé des personnels et des enseignants en particulier. Dans ces conditions, établir un bilan précis de l'état de santé des enseignants est une gageure. C'est pourquoi les réflexions et les analyses contenues dans ce document s'appuieront sur les quelques données existantes et l'expérience du travail de prévention, d'accompagnement et de réadaptation des personnels enseignants d'un médecin (M. ZORMAN) dans une académie (Grenoble). L'échange des constats, des analyses et des pratiques depuis de nombreuses années avec ses collègues des autres académies permet d'affirmer que les problématiques sont identiques. Seules des différences liées au principe des mutations ou aux caractéristiques de la population enseignante apparaissent (ex : population plus âgée au sud, plus féminisée en langues, etc...).

I - LA SANTÉ : COMMENT SE SITUENT LES ENSEIGNANTS PAR RAPPORT AUX AUTRES PROFESSIONS.

Compte tenu du faible nombre de recherches et travaux concernant la santé des enseignants, nous ne pourrons nous référer ici qu'à des indicateurs succincts en termes de décès, maladies, incapacités, consommation médicale, qui à eux seuls ne reflètent pas le concept de santé au sens de l'OMS.

Les études longitudinales réalisées par l'INSEE¹ à partir du suivi de cohortes depuis 1975 montrent que le risque de décès entre 35 et 60 ans est de 9% pour les cadres supérieurs et professions libérales, à comparer à 20% pour les manœuvres et ouvriers. De façon plus détaillée, au sein des cadres supérieurs, les catégories les plus favorisées vis-à-vis de la durée de vie sont par ordre décroissant les professeurs, les ingénieurs, les

¹ "Situations démographiques de la population et enquêtes sur la santé", INSEE et INSERM-SC8.

instituteurs, les cadres supérieurs et les professions libérales. Les mêmes avantages sont constatés pour la population enseignante en ce qui concerne la morbidité (nombre de cas de maladies dans une population donnée à un moment donné) et le pourcentage de personnes présentant des incapacités². Ces indices sont encore meilleurs chez les femmes.

Au-delà des indicateurs extrêmement généraux qui tendent à montrer qu'en matière de santé les enseignants sont relativement favorisés par rapport à d'autres groupes dans la population française, y a-t-il des problèmes de santé spécifiques au métier d'enseignant ?

II - Y A-T-IL DES PROBLÈMES DE SANTÉ SPÉCIFIQUES AUX ENSEIGNANTS ?

A - La santé mentale.

La tension nerveuse, la fatigue, l'épuisement, "je vais craquer", sont des termes et expressions qui reviennent fréquemment dans les entretiens avec les enseignants en difficulté. Les enseignants ont-ils réellement plus de problèmes de santé mentale que les autres ?

Le mal-être psychologique et social qui exclut les maladies mentales, mais prend en compte les troubles psychologiques qui peuvent être profonds et durables (dépression), est répandu dans notre société. Il touche 23% des femmes et 13% des hommes. Ces affections sont dominées par les insomnies qui touchent 6,5% des personnes, les dépressions qui en concernent 4,9% et l'anxiété 4,7%³. Elles représentent 5,5% des maladies déclarées en 1991.

Une enquête épidémiologique⁴ récente, qui compare trois groupes de fonctionnaires de l'Education Nationale, enseignants, cadres et employés, tend à montrer qu'il n'existe pas de différence entre ces trois catégories de personnels pour le total des symptômes déclarés. En ce qui concerne les variables mesurant la santé mentale, on ne note pas de

² Covez (A.), Saintot (M.), Scali (J.), "Etude des inégalités sociales en matière d'incapacité dans la population française", contrat Mire, Décembre 1993.

³ Sermet (C.), "De quoi souffre-t-on ? Description et évolution de la morbidité déclarée, France 1980-1990", Solidarité santé , n°1, 1994.

⁴ Chanoit (P.F.), Kovess (V.), Labarte (S.), "La santé des enseignants", Information Psychiatrique, n°10 Décembre 1992.

différence entre les trois groupes. Les enseignants ne souffrent pas plus que les autres de problèmes de santé mentale ou physique. Contrairement aux idées répandues, les enseignants consultent moins le psychiatre que leurs collègues cadres ou employés.

La plupart des études épidémiologiques qui visent à comparer⁵ la santé mentale des enseignants à celle de la population générale ou des catégories socialement proches montrent qu'il n'y a pas de spécificité de la psychopathologie.

La fin de carrière (les dix dernières années) apparaît comme un moment de vulnérabilité. Ceci est attesté par la plus grande proportion de congés de longue durée (CLD) et de congés de longue maladie (CLM) ainsi que des demandes d'emplois de réadaptation dans cette tranche d'âge. Ceci s'explique en partie par la plus grande incidence d'un certain nombre de pathologies liées à l'âge (telles le cancer, les maladies cardio-vasculaires, ...). Il est essentiel à cet égard que dès l'entrée dans la vie professionnelle, les enseignants puissent mieux percevoir les évolutions possibles dans leur carrière.

Mais on ne peut se référer à la seule conception bio-chronologique pour expliquer les problèmes de santé. Une enquête réalisée auprès des mutualistes⁶, a permis de constater la sur-représentation des états névrotiques chez les enseignants de 25-30 ans. Ces troubles psychologiques sont deux fois plus fréquents chez les enseignants en début de carrière que parmi les autres mutualistes non enseignants. Cet écart diminue avec l'âge et disparaît après 40 ans.

On a tendance, pour les enseignants, à focaliser sur les problèmes de santé mentale. Les enseignants eux-mêmes ont fortement intériorisé le fait que leur profession les rendait vulnérables aux maladies psychiques. Rien ne permet de l'affirmer.

⁵ Amiel (R.), Mace-Kradjian (G.), "Quelques données épidémiologiques sur la psycho-sociologie et la psychopathologie du monde enseignant". Annales Médico-psychologiques, 1972.

Chanoit (P.-F.), & Col, "Epidémiologie psychiatrique : étude démographique et caractérisation d'un taux de prévalence des maladies mentales". Annales Médico-psychologique, 1981.

⁶ Chanoit (P-F) & Col, "Pathologie mentale et statut social. Approche épidémiologique à propos d'une étude au long cours. Analyse descriptive". Social Psychiatry, 1981.

B - Les autres problèmes de santé.

Les maladies des enseignants ne concernent pas que la santé mentale. Si nous n'avons pas d'études sur ce sujet, nous pouvons nous appuyer sur les évaluations des dispositifs de réadaptation⁷, c'est-à-dire sur les enseignants malades ne pouvant plus, momentanément, enseigner et qui effectuent un temps de réadaptation pour se préparer à réenseigner ou pour se reconvertisir. Les deux rapports d'évaluation des académies de Clermont-Ferrand et de Grenoble montrent que les pathologies mentales touchent environ 60% des personnels sur postes de réadaptation. Dans le cadre de la procédure du mouvement interne de l'académie de Grenoble, le service médico-social reçoit en entretien chaque année plus de 400 enseignants (second degré) qui souhaitent bénéficier d'une priorité d'affectation pour "raisons médicales graves" ; la répartition entre problèmes somatiques et psychiques est quasiment identique (53% psychique, 47% somatique).

Nous savons également que des pathologies sont liées à l'exposition professionnelle ou ont de graves conséquences sur l'exercice professionnel comme celles de l'ouïe (ateliers de lycées professionnels) ou de la voix.

Les enseignants d'éducation physique et sportive forment un groupe exposé à des risques spécifiques. Leur enseignement nécessitant un fort investissement corporel, ils présentent assez souvent des traumatismes articulaires (accidents ligamentaires, arthrose précoce,...) ou d'autres lésions observées en médecine sportive. Ils doivent, comme les autres enseignants, poursuivre leur activité jusqu'à soixante ans. Cela peut être rendu difficile avec la diminution des capacités physiques liée à l'âge et la fréquence des séquelles traumatiques. Une arthrose banale, une lombosciatique chronique n'auront pas les mêmes conséquences pour une profession sédentaire et pour un enseignant d'EPS, ni les mêmes retentissements tant sur le plan physique que psychologique. Là encore des reconversions sont nécessaires, d'autres métiers peuvent et doivent être proposés.

⁷ Réadaptation des maîtres anciens malades. Circulaires n°70-213 du 4 mai 1970 et n° 77-038 du 27 janvier 1977.

Ainsi les quelques données fiables disponibles permettent d'avoir un rapide aperçu sur la santé des enseignants susceptible d'éclairer la problématique de la Table Ronde.

Au total, à partir des indicateurs de santé existant pour l'ensemble de la population française, le sous-groupe que composent les enseignants apparaît comme relativement favorisé.

A partir des quelques enquêtes épidémiologiques disponibles plus spécifiques au milieu professionnel, il est difficile de repérer l'existence de pathologies liées au fait d'enseigner.

Toutefois, trois remarques peuvent être faites :

* la mesure de l'état de santé d'une population à partir de trois indicateurs macro-sanitaires (mortalité, entrée en maladie, incapacité) est très réductrice,

* la connaissance des relations entre conditions de travail et santé des enseignants est pauvre, en particulier en l'absence d'une médecine du travail qui permettrait de surveiller l'état de santé des personnels et de repérer les mauvaises conditions de travail,

* même si les répercussions du métier d'enseignant sur la santé ne créent ni une priorité de santé ni une urgence sociale, il n'en reste pas moins vrai que nous connaissons tous des enseignants qui souffrent dans l'exercice de leur métier et que pour bon nombre d'autres existent des possibilités d'amélioration de leurs conditions de travail.

Pour mener la politique de santé au travail qui convient et pour initier des actions de prévention qui s'imposent il est nécessaire de disposer d'un système d'information plus convenable sur l'état de santé des personnels afin :

* d'identifier et analyser les facteurs de risques spécifiques ou non spécifiques, les contextes favorisant la maladie, l'épuisement,

* d'évaluer l'efficacité et l'efficience des actions de prévention.

Nous n'avons pas aujourd'hui les données (incidence des pathologies, nature des liens avec le poste de travail,...) pour définir et évaluer une politique de prévention au travail. Malgré tout, un certain nombre de problèmes sont, d'assez longue date, constatés par de nombreux acteurs du système (médecins conseillers techniques des recteurs et de prévention, chefs d'établissements, inspecteurs pédagogiques régionaux, représentants des personnels, etc...).

Sur le constat comme sur les réponses, les avis sont très fortement concordants. Pourtant, ces questions ne font pas l'objet de débats officiels et restent sans solution. Il n'en reste pas moins vrai que des enseignants (certes peu nombreux), inaptes momentanément ou définitivement à ce métier, souffrent et font souffrir les élèves, désorganisent le travail des établissements.

Il est donc opportun de proposer des solutions.

III - DES PROPOSITIONS.

Proposition n° 3. Créer une médecine de prévention.

Près de 15 ans après la création de la médecine de prévention avec pour l'ensemble du pays 21 emplois de médecin du travail et 26,5 équivalents emplois sous forme de vacations, la situation de ce maigre dispositif ne fait que se dégrader. Les conditions de statut et de rémunération rendent le recrutement difficile et la stabilité dans le poste très aléatoire au point que près de la moitié des académies n'ont pas, de fait, de médecin de prévention.

L'entreprise qui a le plus de salariés en France ne devrait plus être indifférente à la nécessaire amélioration de la surveillance et de la protection de la santé de ses personnels, ainsi qu'au développement de la prévention des risques du travail. Rien n'a été fait depuis la promulgation du décret 95-680 du 9 mai 1995 relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique qui impose un suivi annuel des personnels à risques et au moins une fois tous les cinq ans pour tous les personnels.

Le rôle du médecin du travail est aussi d'évaluer l'adéquation du poste en fonction des possibilités de la personne (physique, mentale), de proposer éventuellement des adaptations et des aménagements des postes de travail, de suivre les personnes bénéficiant des différents congés réglementaires (congés de longue maladie, congés de longue durée, congés pour accident du travail), de développer des missions de santé publique (études épidémiologiques, actions de prévention, actions de formation...), d'être dans les établissements le conseiller des personnels et de la direction. L'organisation d'un véritable réseau de médecins du travail permettrait de favoriser le développement de recherches et de travaux sur la santé des personnels de l'Education Nationale.

Une première étape consisterait à créer dans chaque académie un nombre de postes, avec un statut adapté, équivalent au nombre de départements (2 pour les gros départements).

N.B. : 15 emplois de médecin de prévention seront créés à la rentrée 1998-1999.

Proposition n° 4. Mettre en place la prévention d'abord au sein de l'école ou de l'établissement

C'est au niveau de l'établissement que l'on peut repérer le plus précocement les signes avant-coureurs des difficultés d'un enseignant. Mais la situation actuelle amène plutôt à considérer que l'amélioration de la situation va dépendre des décisions du rectorat et du ministère. Chacun est renvoyé à sa responsabilité individuelle, à sa matière, à sa classe et, dans ce déni collectif, on laisse la situation se dégrader.

Ceci a de nombreuses conséquences négatives en particulier sur l'état de santé des intéressés qui rendent la prise en charge et l'éventuelle reprise d'activité plus difficiles.

Si les personnels de l'établissement ne se pensent pas comme un collectif de travail, si sa direction n'est pas profondément persuadée que sa façon de diriger a des conséquences sur la qualité du travail réalisé et les conditions de travail des personnels, la prévention de la santé au travail ne pourra être que très limitée.

La prévention doit d'abord être mise en oeuvre au niveau de l'établissement. Elle passe par un travail plus collectif, en équipe, par une implication plus grande des enseignants dans l'organisation du travail. Il faut en créer les conditions (temps de concertation entre enseignants, avec la direction,...). Le médecin de prévention doit être - dans le respect de la déontologie propre à son métier - un conseiller de l'établissement ou de l'école. C'est à ce niveau que les adaptations de postes et les aménagements d'emploi du temps doivent d'abord être pensés et réalisés.

Proposition n° 5. Suivi des personnels enseignants en difficulté: des responsabilités mieux assurées au niveau des services académiques.

Si ce suivi et l'adaptation des postes de travail qu'il peut entraîner doivent s'étudier, se négocier et se réaliser d'abord au niveau de l'établissement, ils doivent également être également une préoccupation au niveau des services académiques.

Le bilan des expérimentations en cours dans certaines académies invite à l'extension à toutes les académies de dispositifs qui permettent :

* d'aider les chefs d'établissement, les inspecteurs de l'Education nationale et les directeurs d'école à assumer leurs responsabilités par une politique d'information et de formation (cf. proposition n° 4),

* de rassembler l'ensemble des services académiques concernés (corps d'inspection, services de formation, services médico-sociaux, gestionnaires...) afin de rechercher des solutions décloisonnées et de traiter la personne "en continu",

* de gérer l'urgence en réagissant très vite aux difficultés signalées,

* de prendre en compte les situations particulières dans les procédures de mutation. Ceci peut aussi bien concerner l'impossibilité d'effectuer, pour des raisons de santé, de trop longs déplacements, que la nécessité de se trouver à proximité d'un Centre Hospitalier où l'on reçoit des soins réguliers, que l'affectation en collège plutôt qu'en lycée ou

l'inverse, la mutation d'un établissement sensible à un autre, d'un lycée professionnel à un autre...

Il est essentiel que ces travaux ne se fassent pas exclusivement sur dossier mais s'appuient sur des entretiens avec les intéressés qui doivent toujours être complètement informés des procédures les concernant, comme doivent l'être aussi les instances paritaires concernées.

L'ensemble de ces mesures doit contribuer à réduire le nombre de congés de maladie, dont une part importante est due à l'insuffisante prise en compte de la difficulté professionnelle.

Proposition n° 6. Faciliter la reconversion professionnelle.

Les enseignants n'ayant plus les possibilités d'exercer leur profession pour des raisons de santé doivent pouvoir se reconvertir. Dans l'état actuel du marché du travail, il est très difficile qu'ils sortent de la fonction publique. Or la seule possibilité d'accéder à d'autres métiers est le concours.

Ce processus suppose que ceux qui ne peuvent enseigner pour cause de maladie aient suffisamment de potentiel, d'énergie, de capacités cognitives pour réussir des concours qui, compte tenu du nombre de candidats, sont très concurrentiels et sélectifs. Cette situation maintient dans l'enseignement des personnels qui n'en ont plus réellement la capacité, mais qui seraient aptes à un autre métier. Ceci les pousse à continuer à enseigner aux dépens de leur santé, souvent "en pointillé", avec de nombreux congés de maladie et aussi avec une qualité d'enseignement plus qu'aléatoire.

De même, une partie de ceux qui se sont à l'évidence trompés d'orientation professionnelle sont en très grande difficulté ; ils continuent cependant d'enseigner, faute d'autres perspectives et, comme les précédents, aux dépens de leur santé et de la qualité du travail. Ils sont de fait confortés par les responsables de l'institution qui, eux-mêmes, faute de solutions alternatives, sont impuissants.

Pour ces cas, il faudrait créer des possibilités de passage entre la profession enseignante et d'autres emplois de la fonction publique (avec l'aide de la formation continue et de la réadaptation). Afin d'aider ces enseignants dans leur démarche de reconversion, des bilans de compétence devraient leur être proposés.

Un décret sur le "reclassement des fonctionnaires de l'Etat reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions" n° 84-1051 du 30 novembre 1984 a suscité beaucoup d'espoir, mais n'a jamais été appliqué pour les enseignants.

Il faut appliquer ce texte dans l'intérêt des élèves, des personnes concernées et des contribuables.

Il est en particulier nécessaire d'identifier les possibilités de détachement dans d'autres corps équivalents de l'Education Nationale et plus largement au sein de la fonction publique.

Proposition n° 7. Lors du recrutement, mieux évaluer les aptitudes.

De même que tout le monde n'a pas les aptitudes pour être comédien ou chauffeur routier, tout le monde n'est pas fait pour enseigner. Le mode de recrutement et la reconnaissance des compétences par des concours, fondés essentiellement sur des connaissances disciplinaires et des habiletés académiques, rendent taboues toutes les critiques qui mettent en avant la nécessité d'autres compétences, en particulier relationnelles.

Chez les enseignants en très grande difficulté que nous rencontrons, malheureusement au moins dix ans après leur début de carrière, si ce n'est vingt ans, il y a deux grandes origines à leurs difficultés qui, après ce temps de souffrance au travail, sont difficiles à distinguer :

* ceux qui avaient, dès leur adolescence, des antécédents psychiatriques qui auraient dû contre-indiquer ce métier de communication en relation avec des groupes d'adolescents ou d'enfants,

* ceux qui, sans avoir de pathologie psychiatrique avérée, avaient des problèmes d'affirmation de soi, une grande timidité ou de faibles capacités à communiquer,...

Ces deux types d'enseignants, dès leur stage, ont connu de grandes difficultés avec les élèves. Rares sont ceux qui ont été découragés, par les autorités ou leurs collègues. Bien au contraire, on leur a laissé croire qu'avec le temps, l'expérience, ceci allait s'arranger.

Dans l'immense majorité des cas, il n'en a rien été et ils ont persévétré jusqu'à la dépression. Au moment où ils sont examinés par un médecin, il est difficile de savoir si c'est l'état psychologique qui a été la cause de l'incapacité professionnelle ou si, au contraire, c'est la situation d'échec permanent qui est la cause de la dépression.

Une certaine proportion d'enseignants recrutés auraient plutôt dû s'orienter ou être orientés vers un autre métier. Dans l'état actuel, malgré la circulaire n°94.156 du 4 mai 1994 et les notes du Directeur des Ecoles aux Recteurs et Inspecteurs d'académie du 30 mars 1992 et du 26 juin 1992 visant à apprécier l'aptitude à exercer le métier, les inaptitudes ne sont presque jamais prononcées ou ne vont pratiquement jamais jusqu'au bout, comme si une fois le concours passé, rien ne pouvait être remis en cause.

Les visites pour la titularisation, actuellement réalisées par les médecins agréés, sont inadaptées et les procédures n'aboutissant pas, une sorte de "consensus mou" pousse les médecins et les différents responsables de notre institution à "laisser courir". Au cours de la visite médicale d'aptitude, on peut estimer à environ 5/1000⁸ stagiaires qui devraient être déclarés inaptes (uniquement pour pathologie-psychiatriques incompatibles avec le métier d'enseignant).

⁸ Depuis trois ans l'ensemble des professeurs des écoles et professeurs des lycées et collèges de l'académie de Grenoble passent leur visite d'aptitudes dans les Services de médecine préventive de l'académie dont les médecins ont été agréés. Le taux d'inaptitude avancé est extrapolé à partir du constat de ces visites.

Comme nous l'avons dit plus haut, d'autres stagiaires, sans avoir de pathologie, n'ont pas le minimum de caractéristiques ou de motivations personnelles qui permettent d'enseigner. Là aussi, à l'issue du stage d'une année, nos institutions, à travers l'IUFM et l'inspection ont à prendre leurs responsabilités et à refuser de titulariser les personnes concernées tout en les aidant à se réorienter vers d'autres métiers. Il y va non seulement de l'intérêt de l'école, mais aussi de celui de ces personnes qui vont rentrer dans le cycle infernal de l'humiliation, de l'échec et de la maladie.

En cas de doute, c'est l'élève qui doit avoir la priorité.

D - LA FORMATION CONTINUE

Comme nous l'avons mentionné, nous ne traiterons dans ce chapitre que de la formation continue des enseignants du point de vue de l'objectif de la Table Ronde, c'est-à-dire en lien avec la continuité du service public due aux élèves.

L'organisation de la formation continue des personnels du premier degré, à gestion départementale, ne conduit que très rarement à ce que les classes se retrouvent sans enseignant. L'enseignant absent est remplacé soit par l'un des 5 700 titulaires remplaçants soit par l'un des 10 000 élèves-professeurs de deuxième année d'IUFM dans le cadre de leur stage en responsabilité - ce qui correspond à 2 200 emplois à temps plein supplémentaires affectés aux remplacements.

Lorsqu'aucun remplaçant n'est disponible, l'enseignant reste dans sa classe et dans certaines situations, l'opération de formation peut être annulée.

Rappelons, au contraire, que le départ en formation des enseignants du second degré sur le temps scolaire pose d'une part la question de la prise en charge des élèves durant l'absence des enseignants et entraîne d'autre part une perte d'heures d'enseignement réglementairement dues. La part que prend la formation dans cette perte serait de l'ordre de 1,2 heure du volume global des 7,4 heures réglementaires non assurées sur 100 heures d'enseignement dues aux élèves (ces valeurs sont extraites d'évaluations globales -chapitre B- qui demandent à être affinées).

Les perturbations dans le fonctionnement des classes occasionnées par la formation continue semblent donc, au vu de ces chiffres, relativement faibles par rapport à d'autres causes d'absences. Mais comme les absences pour formation sont tout à fait prévisibles, leur non prise en charge est de moins en moins acceptée par les parents et les autres partenaires de l'école. Au contraire même, si, dans la plupart des cas, les perturbations liées aux absences imprévisibles et justifiées pour maladies sont assez bien tolérées, celles liées aux absences de ce type sont parfois ressenties comme le symbole même d'une école qui serait centrée

sur son fonctionnement et sur les enseignants et non pas au service premier des élèves.

Est-il nécessaire de rappeler que la formation continue est un droit, mais qu'elle constitue d'abord une nécessité, à défaut d'être une obligation, et une composante fondamentale du métier d'enseignant au moment où celui-ci devient de plus en plus divers, complexe et difficile ?

Il est donc nécessaire de rechercher les solutions concrètes qui permettent à la fois le développement de la formation continue tout en atteignant l'objectif de continuité du service public : "pas de classe sans enseignant".

Nous examinerons donc d'abord la typologie des actions de formation et leurs modalités d'organisation. Puis nous décrirons les nouvelles modalités de formation développées depuis le début des années 1990 et qui n'entraînent pas, ou qui entraînent moins, d'absences d'enseignants devant les élèves, et nous en déduirons quelques propositions et pistes de travail.

La réorganisation, en cours, du dispositif de formation continue des enseignants et la plus grande intervention des Universités dans la formation continue qu'elle doit permettre devraient constituer un des outils de cette amélioration.

Cette étude nous fournit néanmoins l'occasion d'examiner certaines contraintes spécifiques de la formation continue des enseignants du second degré et de mettre en valeur les capacités d'ingénierie de formation développées dans ce secteur, compétences qu'il ne faudrait pas perdre de vue dans cette période sous peine de régression : stages négociés au niveau des établissements ou des équipes, co-formation et échanges de pratiques, réseaux de lieux et de personnes ressources, ...

De la même manière, l'effort considérable de formation volontaire et individuel des personnels enseignants ne peut être passé sous silence.

I - FORMATION DES ENSEIGNANTS ET CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DUE AUX ÉLÈVES.

A - Typologie des actions de formation et des modalités d'organisation.

A partir des données de l'enquête nationale et des investigations menées par l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale dans les académies au cours de l'année 1996-1997, on peut raisonnablement mettre en relation plusieurs types d'informations : type de stage, niveau de gestion du remplacement (établissement, rectorat), volume de formation assuré ainsi que nombre de stagiaires concernés même s'il ne s'agit que d'ordres de grandeur.

Type de stage	Niveau de gestion du remplacement	Volume de formation assurée	Nombre de stagiaires
Stages courts, négociés au niveau d'un établissement ou d'une équipe	Etablissement	210 000 journées-stagiaires ou 1 050 000 heures / stagiaires 15%	100 000 24%
Stages courts réalisés à la demande de l'institution au niveau académique (changement de programme...) (1)	Etablissement	180 000 journées-stagiaires ou 900 000 heures / stagiaires 12,5%	80 000 20 %
Stages courts liés à une demande individuelle (1)	Etablissement	360 000 journées-stagiaires ou 1 900 000 heures / stagiaires 25%	160 000 39%
Stages longs en continu (+ de 6 jours) formation de formateur, reconversion et adaptation	Rectorat (remplacement des personnels)	150 000 journées-stagiaires = 30 000 semaines / stagiaires 10,5%	20 000 5%
Stages longs en discontinu sur journée banalisée ex : préparations aux concours (titularisation des MA), formation de formateurs, co-formation, recherche, production pédagogique	Etablissement (aménagement annuel de l'emploi du temps)	480 000 journées-stagiaires 34%	40 000 10%
Stages courts, plans nationaux de formation	Etablissement	20 000 journées-stagiaires 1,5%	4 000 1%
Université d'été (formation de formateur)		20 000 journées-stagiaires 1,5%	4 000 1%
	TOTAL	1 420 000 journées-stagiaires 100%	408 000 100%

(1) D'autres acteurs académiques (IUFM, CRDP, corps d'inspection...), sont susceptibles d'organiser des actions d'information, de formation ou des regroupements de courte durée, (conseillers pédagogiques, formateurs, tuteurs, personnes ressources diverses etc, ...) assimilables à des stages courts de formation et qui viennent augmenter, du point de vue des établissements et des partenaires, le nombre des types de stages.

B - Certaines actions de formation n'entraînent aucune perte d'heures d'enseignement dues aux élèves.

Il s'agit des actions suivantes qui représentent au total environ 47 % des journées stagiaires réalisées et 17 % des stagiaires :

* des stages longs en continu dont la durée excède 6 jours et peut aller jusqu'à une année scolaire (10,5% du volume de formation et 5% des stagiaires). Ces actions sont assujetties au remplacement préalable des personnels partant en formation,

* des stages longs en discontinu sur journée banalisée (préparation aux concours, formation des formateurs, échanges de pratiques, co-formation, recherche, production pédagogique,...) qui correspondent à 34% du volume de formation et à 10% des stagiaires. Un aménagement annuel de l'emploi du temps permet d'y faire face,

* des universités d'été (formation des formateurs) et stages académiques se déroulant durant les vacances scolaires (2% à 3% du volume de formation et 1 à 2% des stagiaires).

Certaines actions de formation se révèlent, en revanche, perturbatrices et peuvent grever la continuité et le volume de l'encadrement pédagogique des élèves. Elles ont comme caractéristiques communes d'être de courte durée (1 à 5 jours), de donner lieu à un volume global de formation important, environ la moitié des journées-stagiaires réalisées (53%), et surtout de concerner de nombreux stagiaires (83%).

En fonction des emplois du temps des personnels retenus pour y participer, elles ont lieu pour partie pendant le temps de travail avec les élèves.

Elles correspondent à :

- * des stages courts liés à une demande individuelle (25% des journées-stagiaires et 39% des stagiaires),
- * des stages réalisés à la demande de l'institution (14 % des journées-stagiaires et 21% des stagiaires),
- * des stages négociés au niveau de l'établissement et répondant à une demande particulière d'équipe (15% des journées-stagiaires et 24% des stagiaires).

Sur l'ensemble des actions de formation programmées à ce titre, on peut dire que les formations liées à une demande individuelle ou à la demande de l'institution sont les plus difficilement maîtrisables.

II - AUTRES MODALITES DE FORMATION N'ENTRAINANT PAS D'ABSENCE D'ENSEIGNANTS DEVANT ELEVES.

Il existe d'autres modalités de formation qui ne sont pas recensées dans le tableau du paragraphe précédent et qu'il convient de noter, certaines s'étant fortement développées au cours de ces dernières années :

A - Le tutorat.

Toutes les MAFPEN recourent au tutorat dans le cadre de la formation des stagiaires en situation, des titulaires débutants, des maîtres auxiliaires débutants, voire des enseignants en difficulté. Le volume de formation dispensé présente de fortes variations académiques, compte-tenu des publics concernés (certaines académies n'accueillent qu'un nombre infime de titulaires débutants). En moyenne, il représente approximativement 4% des journées-stagiaires.

B - La mise à disposition des lieux et personnes ressources.

Les centres ressources, lieux équipés et stables dans lesquels sont mis à disposition des matériels, des outils et documents pédagogiques ainsi que des personnes ressources, offrent de multiples services aux enseignants. Le principe d'autonomie dans l'accès aux ressources s'accompagne souvent d'animations, d'aides pédagogiques, de suivis de formation. Lorsque les centres sont suffisamment nombreux et déconcentrés, ils permettent la diffusion de l'information et de la formation au plus près des intéressés.

Actuellement, ces centres sont fréquemment utilisés aussi comme lieux de stages. Ils peuvent se spécialiser dans une activité de développement de ressources au sein des établissements, dans une logique de réseau visant à démultiplier les compétences, à promouvoir les interactions et à coordonner les activités.

Les personnes ressources ne sont pas nécessairement rattachées à des centres ; elles peuvent agir seules ou en réseaux, le plus souvent en réponse à des demandes précises de formation, sous forme notamment de stages négociés avec des établissements ou des équipes.

C - La co-formation.

Deux principaux types de groupes de co-formation peuvent être identifiés. Ils sont réservés à la formation des formateurs ou offerts à l'ensemble des enseignants :

* des groupes d'échanges de pratiques.

Leur objectif est la mutualisation de pratiques et d'outils professionnels. Dans nombre de cas, la durée de formation est identifiée ; un membre du groupe en assure le fonctionnement et l'animation ; les éventuelles productions n'ont pas une visée scientifique, elles sont diffusées auprès des équipes pédagogiques.

* des groupes de recherche formation.

Leur objectif est l'approfondissement d'une problématique en éducation par une démarche de recherche. Ils sont caractérisés par une validation universitaire et une obligation de production. La MAFPEN précise les dates de réunions et de concertation, les travaux sont menés individuellement hors temps devant élèves. Ces activités de co-formation se déroulent notamment selon le principe des journées banalisées.

D - L 'auto-formation.

Une mallette d'auto-formation est confiée au stagiaire qui peut, à tout moment, faire appel à une assistance à distance par téléphone, minitel ou télécopie. La formation peut être complétée par une ou plusieurs journées de regroupement académique.

Les produits conçus pour l'auto-formation tendent à se multiplier. Il s'agit, pour l'essentiel, de formation à des logiciels de bureautique.

L'interconnexion des établissements facilite la mise à disposition de ce type de produit et l'assistance personnalisée à la formation. Le stagiaire doit posséder des bases suffisantes pour tirer profit de la formation.

E - La formation à distance.

Les MAFPEN recourent à la formation à distance, mais la majorité d'entre elles font référence exclusivement aux formations par correspondance, assurées par le CNED, pour les préparations aux concours internes.

Cependant, quelques-unes d'entre elles avancent sur le terrain de l'utilisation des nouvelles technologies comme modalité de formation continue, comme outil au service d'une formation interactive à distance et nombreuses sont celles qui souhaitent la développer.

F - En conclusion.

Les modalités de formation n'entraînant pas d'absence devant élèves sont diverses, mais aussi mises en oeuvre de façon variée dans les académies. Lorsqu'elles se développent, elles autorisent des formations de plus longue durée pour les enseignants.

Le recours aux technologies d'information et de communication est appelé à se développer et à modifier l'organisation de la formation des enseignants et ses modes d'intervention auprès des enseignants. Ainsi, en marge des formations "en présentiel", organisées ou non sur le temps de service, commencent à se développer des formations à distance, en direct mais aussi en différé. Il est cependant difficile actuellement d'en mesurer les conséquences.

Il est clair que la diversification des modalités de la formation constitue une des voies qui peut permettre d'atteindre l'objectif "Pas de classe sans enseignant" et de le rendre compatible avec celui du développement de la formation continue.

III - DES PROPOSITIONS.

Pour assurer le double objectif de continuité du service public dû aux élèves et celui du développement de la formation continue, il est nécessaire d'organiser les plans de formation continue sur la base d'un développement équilibré de quatre grandes modalités :

* les activités hors temps scolaire (université et stages d'été, ..),

* les activités de tutorat, de co-formation, d'auto-formation, de formation à distance ou en centre de ressource, le développement des technologies de l'information et de la communication ouvrant des perspectives nouvelles dans ces domaines,

* les activités sur temps scolaire, hors temps de service, avec aménagement annuel de l'emploi du temps (journée banalisée,...),

* les activités sur temps scolaire et de service qui nécessitent d'organiser le remplacement du professeur absent au niveau académique pour les formations longues et au niveau de l'établissement pour les formations courtes.

Le plan de formation, intégré au projet d'établissement, négocié avec les enseignants et présenté au conseil d'administration reprendra l'ensemble des actions de formation envisagées et précisera les modalités et les moyens de prise en charge des élèves pour les absences liées à la formation.

Proposition n° 8. Améliorer l'organisation des actions de formation continue proposées aux personnels, pour assurer la prise en charge des élèves.

Il s'agit tout d'abord de communiquer le plan académique de formation avant la fin de l'année scolaire qui précède afin de permettre aux établissements de programmer leur activité annuelle de formation en planifiant suffisamment à l'avance les départs en formation. Il faut :

- * informer le plus tôt possible les établissements des candidatures retenues,
- * afficher toutes les dates (plus d'affichage de type "dates à déterminer"),
- * ne pas modifier ultérieurement le calendrier des actions prévues.

Il est nécessaire ensuite de rechercher une planification complète et cohérente de l'ensemble des actions, quels qu'en soient le prescripteur et le niveau de mise en oeuvre (établissement, rectorat, administration centrale) :

- * en évitant l'entassement tout au long de l'année des différentes offres venant de différents prescripteurs (MAFPEN, IUFM, corps

d'inspection, action culturelle, CRDP, initiatives nationales, missions diverses...),

* en mettant en place à l'échelon académique un point de centralisation et de coordination de toutes les sollicitations à caractère de formation et d'animation, qui pourrait par exemple disposer d'une base centrale sur le réseau, afin d'éviter les doublons ou les accumulations de convocations pour la même personne.

Il est par ailleurs nécessaire d'utiliser plus largement le calendrier de l'année. Il s'agit :

- * d'utiliser tous les jours ouvrables de la semaine,
- * d'utiliser les décalages entre les périodes de service des personnels et les périodes de scolarité des élèves,
- * de proposer, au-delà, des actions pendant les périodes de "vacances" des élèves (selon la modalité utilisée dans les Universités d'été),
- * de mieux organiser le travail des formateurs et des personnes ressources.

Les formateurs, les personnes ressources et d'une manière générale les enseignants qui bénéficient d'une décharge avec aménagement d'horaire (sauf décharges syndicales) ne doivent pas être convoqués pour encadrer une action, pour participer à une réunion ou pour une formation de formateurs en dehors des jours déjà libérés dans leur emploi du temps (leur service étant déjà concentré sur un nombre restreint de jours).

Il est clair que progresser dans cette voie dépend de la capacité des structures de formation à anticiper et à garantir la stabilité de leur programmation tout au long de l'année.

Proposition n° 9. Diversifier encore davantage les modalités de formation qui ne génèrent pas d'absences devant les élèves.

Les actions décrites ci-dessous sont déjà largement utilisées par les enseignants sans être toujours enregistrées par l'administration comme des actions de formation. Elles supposent souvent des équipements dans chaque établissement, accessibles y compris en dehors des heures scolaires.

Ces actions, qui ne génèrent pas d'absence devant les élèves peuvent comporter diverses modalités :

* le tutorat.

Cette modalité pourrait être étendue à une pratique plus large d'enrichissement mutuel, de mutualisation de compétences entre enseignants pour aller vers la co-formation.

* la co-formation avec des groupes d'échanges de pratiques et des groupes de recherche-formation.

Les groupes d'échanges de pratiques pourraient être multipliés à condition de veiller à ce qu'ils bénéficient d'apports extérieurs (Universités, IUFM, CRDP, centres et personnes ressources).

* les centres et personnes ressources.

Les centres pourraient orienter davantage leur activité vers la mise à disposition de ressources, avec pour corollaire le fait que les enseignants intègrent dans leurs pratiques de formation continue le recours direct aux ressources matérielles et humaines disponibles, en complément des modalités de formation plus traditionnelles.

* l'auto-formation.

L'interconnexion des établissements doit faciliter le développement d'une telle modalité et donc l'assistance personnalisée à la formation, mais aussi les forums, l'auto-formation d'équipe, etc...

* la formation à distance.

Le développement de la formation à distance suppose que soient améliorées les infrastructures et multipliés les équipements. En effet, un nombre réduit de points multimédias connectés ne peut résoudre ni les problèmes de déplacement, ni celui des absences d'enseignants. La multiplication de ces points et leur mise à disposition faciliteront l'auto-formation et la co-formation, sous réserve d'un développement en parallèle des outils nécessaires.

* les universités d'été.

Il convient de les soutenir par une prise en charge convenable des frais engagés pour les personnels pour participer aux actions organisées par le Ministère lui-même ou par des organismes extérieurs, et notamment par les mouvements pédagogiques.

Proposition n° 10. Renforcer les moyens d'action de l'établissement et la concertation en son sein.

Il s'agit pour cela de :

* demander à tout établissement d'élaborer systématiquement un plan de formation des personnels.

Le plan de formation de l'établissement doit être le résultat d'une démarche négociée, accompagnant le projet d'établissement, présentant une vision globale de toutes les formations pour tous les personnels, justifiant les avis portés par le chef d'établissement, explicitant à l'avance les modalités d'encadrement des élèves et dressant un bilan des effets des actions passées. L'information dont devra disposer à cet égard le conseil d'administration concertera aussi bien son état prévisionnel que sa réalisation. L'établissement sera ainsi en mesure de mieux prévoir les modalités de prise en charge des élèves.

* Donner au chef d'établissement les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités. Il doit pouvoir :

- se situer dans un cadre national et académique clairement défini pour conduire les négociations avec les enseignants et motiver dans

le cadre du projet d'établissement l'avis qu'il émettra compte tenu du droit à la formation continue des enseignants et du droit des élèves à recevoir leurs heures de cours,

- être assuré que l'avis qu'il a porté sur la demande de stage sera correctement examiné,

- être destinataire d'un historique des stages dont ont bénéficié les années précédentes les personnels enseignants (cf. règle de trois refus consécutifs et nécessité du passage en commission administrative paritaire académique).

* Poser comme principe que l'organisation du remplacement des professeurs en stages courts relève de la responsabilité de l'établissement.

La réussite d'une telle organisation suppose que l'ensemble des enseignants et des personnels de l'établissement soit consulté sur l'organisation de l'encadrement des élèves et que le chef d'établissement puisse disposer de moyens d'ajustement. Ses modalités doivent être envisagées dans le cadre plus global de la prise en compte des absences de courte durée (cf. proposition n° 16).

E - A L'ÉCOLE PRIMAIRE

Les absences d'enseignants sont moins nombreuses à l'école, dans le premier degré, qu'au collège ou au lycée, dans le second degré, et les remplacements y sont mieux assurés. Il est encore possible cependant de réduire le nombre de jours d'absences d'enseignants devant les élèves et de mieux les remplacer lorsqu'ils sont absents.

I - L'ABSENCE DES ENSEIGNANTS.

L'analyse en a été effectuée d'une part en prenant appui sur les statistiques élaborées par la direction des Ecoles, elles-mêmes construites à partir d'une enquête fournie par les inspections académiques et, d'autre part, sur une enquête rapide effectuée dans 11 départements regroupant 154 circonscriptions et comptant 40 545 enseignants, soit 12,5% du corps. L'objectif était d'avoir des renseignements plus qualitatifs que ceux fournis par l'enquête habituelle, en particulier en ce qui concerne les difficultés rencontrées par les inspecteurs d'académie pour assurer les remplacements, le nombre de jours d'autorisations d'absence accordées par les inspecteurs de l'Education nationale chargés de circonscription, la répartition des congés et autorisations d'absence au cours de l'année. Malgré les statistiques très fines dont on dispose au niveau national, la situation sur le terrain est en effet mal appréhendée.

A - *Les motifs d'absence des enseignants.*

Les absences actuelles peuvent être classées en deux catégories :

1 - Les absences de longue durée (plusieurs mois en général).

* les congés de longue durée, mais il n'en sera pas question dans cette réflexion, dans la mesure où les enseignants concernés ne sont plus titulaires de leur poste et qu'un autre titulaire y est nommé,

* les congés de longue maladie,

* les congés de maternité.

2 - Les absences de courte durée (de la demi-journée à plusieurs semaines).

- * les congés de maladie,
- * les absences pour enfant malade,
- * les absences pour des motifs autres qui sont pratiquement toujours de très courte durée : congé pour naissance, congé pour événement familial grave, autorisation d'absence pour consultation médicale etc...

B - Analyse des absences.

1 - Les données nationales :

On peut, pour ce qui est des grandes masses, chiffrer à 7,8% (France métropolitaine et D.O.M.) le taux d'absence chez les enseignants, soit 10,5 jours par an en moyenne. Le taux d'absence lié à la formation continue des maîtres sur le temps de travail représente 2,2 %, celui lié aux congés de maternité 1,9 %. Les autorisations d'absence délivrées par les inspecteurs de l'éducation nationale représentent en moyenne trois quarts de journée par an et par enseignant.

Compte tenu des délais très courts dans lesquels ce travail a été effectué, il n'a pas été possible de trouver des statistiques comparables pour le reste de la fonction publique, ni pour le secteur privé ou nationalisé.

2 - Analyse qualitative.

Les congés augmentent progressivement du mois de septembre (6,5% du total annuel) au mois de janvier (11,9%), se stabilisent jusqu'au mois d'avril (11,5%) et diminuent ensuite pour atteindre 8,8% aux mois de mai et juin. On constate par ailleurs que les autorisations d'absence accordées par les inspecteurs de l'Education nationale sont assez stables tout au long de l'année, mais qu'elles ont plutôt tendance à diminuer lorsque le nombre des maîtres en congé augmente et que, sans doute, ils éprouvent plus de difficultés à les remplacer.

Dans le questionnaire qui leur a été adressé, il avait été demandé aux inspecteurs d'académie d'indiquer la part des congés représentée par les 10% des enseignants qui en prennent le plus. On notera d'abord que c'est une donnée difficilement accessible dans les inspections académiques. Quelques-unes ont pu néanmoins fournir ce renseignement. Les résultats sont les suivants : dans la Seine-Maritime, les 10% représentent 62,5 % de la totalité des absences et 68,6 % de ces absences sont constituées de congés de longue maladie ou des congés de maternité. Dans le département du Lot, ces nombres sont respectivement de 80 et 75%. Dans la Drôme, 37 et 42%.

C - Deux types d'absence particuliers : absence des remplaçants et absentéisme de certains enseignants.

1 - Les absences des remplaçants.

Les remplaçants sont 1,5 fois plus absents que les maîtres affectés dans les classes. On notera d'abord que ce rapport s'est assez considérablement amélioré depuis 1989 puisque ces absences étaient alors deux fois plus nombreuses.

Il n'en reste pas moins que la situation actuelle peut surprendre. Deux facteurs concourent à l'expliquer :

* les inspecteurs d'académie affectent parfois dans les brigades de remplacement des enseignants en très grande difficulté, qui sont dans l'incapacité de prendre en charge une classe, mais qui ont épuisé toutes les possibilités de congé et, le cas échéant, d'emplois de réadaptation. Comme ils ne sont pas rétablis pour autant, ils sont fréquemment en congé. A titre d'exemple, le nombre de postes ainsi mobilisés peut aller de dix dans un département assez rural qui dispose d'un millier d'emplois à une trentaine dans les gros départements urbains,

* certains inspecteurs d'académie signalent de plus que, lorsque le poste qu'on leur demande de prendre en charge ne les satisfait pas, un certain nombre de remplaçants se mettent en congé de maladie et alourdissent ainsi les statistiques des congés des remplaçants.

2 - L'absentéisme des enseignants.

Il existe. C'est un phénomène très marginal.

L'institution a, en théorie, les moyens de régler ce problème sous deux conditions :

* qu'elle en ait la volonté,

* que la procédure faisant appel aux médecins agréés soit suffisamment rapide et efficace.

Elle doit par ailleurs être attentive au fait qu'un comportement "absentéiste" peut être le révélateur de difficultés professionnelles qu'il convient de traiter.

II - LE REMPLACEMENT DES MAITRES.

A - *Des modalités très diverses selon les départements.*

Sans qu'il y ait de liens évidents avec les caractéristiques du département (plus ou moins rural ou urbain), la gestion prend des formes très variables qui vont de la gestion complètement centralisée à une déconcentration très large sur les circonscriptions, en passant par une gestion par des sous-ensembles constitués par des regroupements de circonscriptions.

En règle générale cependant, les moyens de remplacement de proximité dans des zones d'intervention localisées (ZIL) sont plus souvent gérés par les inspecteurs chargés d'une circonscription du premier degré ; les brigades, qui assurent le remplacement des congés longs et ceux des enseignants en formation continue, sont fréquemment gérées par le niveau départemental. Les remplaçants (environ 25.000) sont répartis pour moitié en ZIL et pour moitié en brigades.

Les remplacements concernent pour les 3/4 d'entre eux les congés maladie et les maternité, et pour le 1/4 restant la formation continue et les stages longs.

Il est parfois fait état de la réticence de certains inspecteurs à "prêter" des remplaçants disponibles dans leur circonscription alors que, dans une circonscription voisine, les remplacements ne peuvent pas être tous assurés. Il faudra rappeler qu'aucun fonctionnaire n'est propriétaire des emplois mis à la disposition du territoire sur lequel s'exerce son autorité, développer la solidarité entre les circonscriptions et demander aux inspecteurs d'académie de veiller à ce que le remplacement des maîtres absents soit une priorité absolue dans l'utilisation des remplaçants.

Un problème particulier est posé par le remplacement dans le secteur de l'adaptation et intégration scolaires (AIS). Les remplaçants sont en général peu informés de la nature des classes dans lesquelles il peuvent être amenés à intervenir dans le premier degré (classes d'intégration scolaire en particulier) et manifestent, de ce fait, des réticences à y assurer des remplacements. Il est vrai que la prise en charge de quelques-unes de ces classes suppose des savoir-faire spécifiques, notamment celles qui accueillent des enfants sourds ou aveugles.

Quant aux sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), elles ont une place qui est mal définie avec des maîtres qui relèvent du premier degré alors qu'elles sont implantées dans un établissement du second degré. De ce fait, les services rectoraux d'une part, les services départementaux d'autre part, ont à conjuguer leurs efforts afin d'assurer un remplacement satisfaisant dans ces classes. Il ne serait pas acceptable que les élèves qui connaissent les plus grandes difficultés ne soient pas l'objet, de la part de tous les acteurs du système éducatif, d'une attention et d'une sollicitude toutes particulières.

B - Les moyens de remplacement.

1- Analyse quantitative.

Le pourcentage des emplois consacrés au remplacement est de 7,6 % pour l'ensemble du territoire, formation continue comprise. Il convient d'ajouter à ce nombre l'équivalent de 1 point environ qui

correspond au potentiel fourni par les professeurs des écoles stagiaires de deuxième année lors des stages qu'ils effectuent en responsabilité (huit semaines par an et par stagiaire).

Ce pourcentage varie dans un rapport de 1 à 1,5 (de 9,7 % des emplois à 6,8 %) selon les départements. Même si ce n'est pas toujours le cas, il existe une relation assez étroite entre la "richesse" du département en emplois et le pourcentage d'emplois affectés au remplacement. En règle générale, celui-ci est le plus élevé dans les départements les plus ruraux.

Ce pourcentage a augmenté ces dernières années, au fur et à mesure que le taux d'encadrement s'améliorait dans les départements.

De 1986-1987 à 1995-1996, il est passé de 5,2 % à 5,6 % pour la France métropolitaine, hors formation continue. Dans ce même temps, le taux d'absence passait de 5,6 % à 6,2 %. Enfin le taux de remplacement progressait de 89,1 % à 90,8 %. Autrement dit, la progression du nombre d'emplois de remplacements et du nombre d'absences est à peu près parallèle (+ 10 % environ) alors que le taux de remplacement évolue peu.

2 - Analyse qualitative.

* répartition des emplois consacrés au remplacement :

Il n'y a que peu de relations entre le nombre des emplois consacrés au remplacement et les autres données : ainsi, le département qui a le plus faible taux d'absence (2,9 %) est l'un de ceux qui consacre le plus d'emplois au remplacement (6,9 %) en même temps qu'il est l'un de ceux qui en met le moins au service de la formation continue (1,2 %). En revanche, le département qui fait le plus gros effort en formation continue (2,3 % des emplois) est l'un de ceux qui en consacre le moins au remplacement des congés (5,3 %). Il est donc clair qu'en la matière, les politiques départementales sont très diverses.

* efficience des emplois consacrés au remplacement.

Le taux d'efficience est le rapport entre le nombre de demi-journées remplacées et le nombre théorique de demi-journées de

remplacement⁹ que l'ensemble du dispositif est susceptible d'assurer. Il donne donc une bonne image de l'utilisation des moyens. Ce taux n'a pratiquement pas évolué depuis 10 ans, en moyenne nationale : en 1995 - 1996, il s'élève à 67 %. Par ailleurs, il varie de façon considérable d'un département à l'autre ; il va de 30,4 % à 92,9 %. Il y a des distorsions surprenantes et l'on est en droit de s'interroger sur la qualité de la gestion des emplois dans les départements où ce taux est particulièrement bas et dans lesquels les remplaçants effectuent des remplacements moins d'une journée sur trois.

On ne sait rien, à l'administration centrale, de ce que font les remplaçants lorsqu'ils ne remplacent pas. Il serait souhaitable qu'une enquête précise soit effectuée dans ce domaine par les corps d'inspection.

* Taux de remplacement.

Le taux de remplacement des absences des enseignants, quelle qu'en soit la cause, est assez satisfaisant dans le premier degré puisqu'il s'élève à 90,8 % en moyenne nationale. Mais les écarts sont, là encore, très importants puisque les inspections académiques annoncent des taux qui vont de 67,9% (pour l'un des deux départements qui consacre le plus d'emplois au remplacement) à 100 % (statistique dont on peut mettre en doute la fiabilité).

Il apparaît donc peu de lien entre ce taux et celui des emplois consacrés au remplacement. Il y a là un sérieux problème sur lequel un travail rigoureux d'analyse devrait être conduit avec les inspecteurs d'académie. On ne peut pas demander aux statistiques de donner des renseignements précis si les enquêtes qui permettent de les élaborer ne sont pas strictement adaptées au but visé. L'enquête qui a permis l'élaboration des documents fournis par la direction des Ecoles avait plus pour objet de connaître de la gestion des emplois que de donner une image fine des absences des enseignants, des modes de gestion des moyens de remplacement ou encore de l'utilisation des remplaçants durant les périodes où ils n'effectuent pas de remplacement. Il serait souhaitable que les modes de gestion par les départements fassent l'objet d'un examen approfondi.

⁹ Ce nombre est obtenu en multipliant le nombre de demi-journées ouvrables par le nombre de remplaçants du département.

Proposition n° 11. Dans le premier degré, mieux gérer les emplois.

Dans nombre de départements, une gestion de meilleure qualité des remplaçants doit permettre une amélioration non négligeable du remplacement. Des objectifs en matière de taux d'efficience et de taux de remplacement pourraient - devraient (?) - être fixés aux départements. Ces objectifs prendraient en compte les caractéristiques propres des départements.

L'analyse montre que le pourcentage d'emplois consacrés au remplacement dépasse sans doute les besoins dans un certain nombre de départements. Il est probable que l'allocation d'emplois supplémentaires, dans les départements moins bien dotés que d'autres, pourrait permettre d'accroître l'importance des brigades de remplacement et donc de réduire le nombre des absences non remplacées.

Proposition n° 12. Dans le premier degré, améliorer l'efficacité des remplacements.

Il faut que les services gestionnaires des remplaçants soient attentifs à organiser les remplacements de façon telle que les classes ne voient pas se succéder plusieurs maîtres au cours de l'année scolaire (on a pu compter jusqu'à 10 maîtres pour la même classe au cours d'une année). La continuité doit être assurée entre le maître titulaire de la classe et son remplaçant. Cela suppose que le remplaçant puisse connaître et comprendre la situation qu'il trouve en arrivant dans la classe.

Il serait utile de mieux organiser le calendrier hebdomadaire des décharges diverses dont peuvent bénéficier certains enseignants, afin d'éviter d'avoir des absences dispersées dans le temps et difficiles à remplacer.

Assurer le remplacement des maîtres absents est une tâche difficile en particulier lorsqu'il s'agit de classes situées en zone d'éducation prioritaire ou de classes spécialisées dont les élèves doivent, plus que les autres, être pris en charge de façon permanente par des maîtres. Cette dimension doit être prise en compte dans les plans de formation continue.

Afin d'éviter que les enseignants ne se "spécialisent", des actions de sensibilisation aux différents types de postes susceptibles d'être tenus en cours d'année devront être conduites par les inspecteurs chargés de circonscription en direction des remplaçants en début d'année scolaire.

Il arrive que l'appartenance à la zone d'intervention locale (ZIL) ou à la brigade soit avancée pour refuser un remplacement. Parfois c'est la limite des 20 kilomètres qui est mise en avant. Dans le cadre des textes qui réglementent le remplacement, il faut rappeler que là encore la continuité du service public constitue la priorité.

Les remplaçants, hors période de remplacement, doivent nécessairement être affectés dans une classe, en "doublette", aussi bien lorsqu'ils relèvent d'une ZIL que d'une brigade, et notamment dans les écoles qui rencontrent le plus de difficultés.

La nature de la tâche justifie l'importance des indemnités allouées aux remplaçants. Il convient cependant de s'interroger, dans un contexte plus général, sur les modalités d'attribution de ces indemnités.

F - AU COLLÈGE ET AU LYCÉE

Alors que le dispositif de remplacement des enseignants fonctionne de façon presque convenable à l'école, même s'il est souvent peu économique de moyens, il n'en est pas de même au collège et au lycée où près de 10 % des enseignements ne sont pas assurés (chapitre B).

I - UNE SITUATION NON SATISFAISANTE.

Il faut dire qu'il est plus difficile de remplacer un professeur dans le second degré qu'un enseignant du premier degré compte tenu de la spécialisation disciplinaire, de la dispersion des emplois du temps des professeurs, et de la grande diversité des disciplines enseignées dans le second degré.

Si les remplacements à assurer dans le second degré, résultant de l'absence des enseignants pour raisons individuelles (maladie, maternité) ou professionnelles (formation continue) sont de même amplitude que ceux notés dans le premier degré, s'y ajoutent de nombreuses absences "institutionnelles" provenant de la fermeture des établissements pour examen (le baccalauréat, le brevet, les diplômes de l'enseignement professionnel, les concours de recrutement...) ou liées à des convocations des enseignants par les services académiques (jurys, commissions, examens...).

Ainsi, dans les lycées, les absences d'enseignants pour raison individuelle et pour formation continue ne sont à l'origine que d'un peu plus du tiers des cours non assurés.

Or le potentiel de remplacement, dans les écoles, est proche de 8,5 % (chapitre D), alors que dans le second degré, selon des sondages effectués dans plusieurs académies, il est voisin de 4,5 % seulement. La moitié, à peine, des absences pour raisons personnelles ou pour formation continue sont remplacées. Les absences "institutionnelles" ne le sont pratiquement jamais.

On peut penser par ailleurs que ce sont les élèves les plus fragiles qui pâtissent le plus de la désorganisation provoquée par les absences des enseignants.

Nous proposons donc diverses mesures pour réduire le nombre de remplacements à effectuer et pour assurer correctement ces remplacements. Ces mesures reposent sur le principe de subsidiarité, avec, à chaque niveau, des responsabilités spécifiques et les moyens de les exercer.

II - DES PROPOSITIONS.

Proposition n° 13. Réduire le nombre d'absences dues aux examens et concours.

Les examens génèrent des perturbations en cours d'année, liées en particulier à l'élaboration des sujets. Il ne s'agit pas de les remettre en cause. Mais leurs effets peuvent en être réduits en dressant suffisamment à l'avance la liste des enseignants concernés et le calendrier des réunions auxquelles ils sont convoqués. La question de la mise au point d'une structure permanente d'élaboration des sujets avec des personnels enseignants affectés à temps partiel mérite d'être examinée, notamment pour les enseignements technologiques et professionnels à l'image de ce que font certains pays comme l'Allemagne ou le Canada. Il est essentiel également de rechercher le plus grand nombre possible de sujets nationaux ou interacadémiques.

La question la plus difficile à traiter mais qui, compte tenu des effets qu'elle induit, doit être examinée en priorité, est bien celle des conséquences des examens sur la scolarité du dernier trimestre de l'année scolaire.

Des directives doivent être données, après étude approfondie des contraintes mais avec la volonté de les surmonter, afin de replacer le plus grand nombre d'épreuves le plus près possible de la fin de l'année scolaire :

* le diplôme national du brevet,

* le baccalauréat et notamment l'écrit de français en fin de 1^{ère}, les épreuves écrites des langues étrangères "rares", les épreuves facultatives orales et écrites,

* les examens de l'enseignement professionnel qui débutent le plus tôt dans l'année et pour lesquels il est également nécessaire de réexaminer la nature et la durée des épreuves,

* le brevet de technicien supérieur.

On notera de plus que, ici comme ailleurs, le temps des professeurs non mobilisés pour les surveillances peut être employé à leur formation professionnelle ou à leur contribution à des actions de formation continue organisées par les GRETA au profit d'auditeurs extérieurs ou pour des remplacements.

Au-delà, l'organisation des épreuves du baccalauréat pour les élèves des classes terminales conduit souvent à suspendre tous les cours du lycée (voire même, à Paris, de quelques collèges supports). Mais des établissements ferment aussi lors des concours de recrutement des enseignants, lors des épreuves de validation d'acquis de publics non scolaires, etc. D'autres sont mobilisés pour la session du rattrapage du baccalauréat, en septembre. Le petit nombre de candidats devrait pourtant conduire à interdire cette pratique. Toutes les possibilités d'utilisation de salles doivent être exploitées, même si elles nécessitent des moyens financiers : les enseignements non effectués ont eux aussi un "coût".

Proposition n° 14. Eviter les départs en cours d'année.

Il est fréquent que des personnels soient amenés à quitter les établissements en cours d'année. Il convient de mieux prendre en compte les exigences éducatives et d'éviter de perturber les élèves et les établissements. Il s'agit notamment :

* de faire coïncider, dans la mesure du possible, les départs à la retraite ou en congé de fin d'activité (CFA), vers l'université ou l'étranger avec la fin de l'année scolaire,

* de tendre à la mise en place, avant la fin de l'année scolaire précédente, de toutes les décharges, de tous les détachements (enseignement supérieur, organismes de recherche...) et de déterminer, dans la mesure du possible, les jours de la semaine pour les principales convocations institutionnelles,

* de revoir le calendrier des procédures de recrutement des personnels de direction, de façon à ce que les stages débutent au commencement de l'année scolaire, avec des remplacements prévus à l'avance.

Proposition n° 15. Réduire les perturbations dues aux conseils de classe.

Les parents d'élèves ont réaffirmé leur profond attachement aux procédures d'appel et de concertation. En même temps les familles souhaitent connaître au plus tôt l'affectation de leur enfant. Dans ces conditions, le calendrier de fin d'année est très contraignant pour les établissements. L'objectif visant à réduire les délais entre les derniers conseils de classe (orientation) et la fin de l'année scolaire doit être rappelé.

Une solution consiste à dissocier les opérations d'affectation des procédures d'orientation : peuvent ainsi être avancé le calendrier de l'affectation et retardé le dernier conseil de classe qui prépare la décision d'orientation.

L'affectation dans une section devient nulle si la décision d'orientation n'est pas conforme, comme cela se produit pour les affectations liées à un résultat d'examen (1ère professionnelle et autres formations post BEP, BTS ou classes préparatoires).

On rappelle que les conseils de classe doivent se dérouler en dehors des heures de classe. La dissociation des opérations d'affectations des procédures d'orientation doit permettre notamment de mieux respecter ce principe.

Proposition n° 16. L 'établissement : lieu de gestion des absences de courte durée.

Les courtes absences sont vivement ressenties par les familles, car elles ne donnent que trop rarement lieu à remplacement.

Les absences de moins de 15 jours, comme les absences prévisibles et régulières (ex : préparation de concours) sont à gérer au niveau de l'établissement car la proximité du lieu de décision permet la rapidité et l'efficacité du remplacement.

Le remplacement et les activités éducatives à mettre en place dans le cas des courtes absences doivent faire l'objet d'une réflexion et d'une concertation avec les équipes pédagogiques. S'inscrivant dans le projet d'établissement, son organisation doit être connue des personnels et des parents d'élèves, qui sont leurs partenaires.

Au-delà des questions dont la solution peut être trouvée par l'aménagement des emplois du temps, il peut être fait appel pour pallier des absences provisoires à :

- * des enseignants de l'établissement ou d'établissements voisins,
- * des enseignants-remplaçants en dehors de leurs missions de remplacement fixées par les autorités académiques,
- * des personnels de surveillance aptes à assurer un enseignement,
- * des retraités ou des personnels en congé de fin d'activité, en respectant les limites réglementaires et lorsque d'autres solutions ne peuvent être trouvées, et plus particulièrement pour l'enseignement professionnel, où il est souvent extrêmement difficile de trouver des remplaçants dotés des compétences professionnelles nécessaires,
- * des vacataires, et notamment des étudiants en formation doctorale,

* des remplaçants du premier degré, en accord avec l'inspecteur de l'Education nationale de la circonscription, pour les personnels du premier degré exerçant en SEGPA.

L'établissement disposera notamment, pour faire face aux besoins correspondants, d'un contingent d'heures de suppléance (HSE) spécifique, pris en compte dans la détermination de sa dotation globale horaire (DGH).

Les enseignements des enseignants absents ne peuvent pas toujours avoir lieu dans leur discipline. Ils pourront en conséquence être effectués sur une courte période dans une autre discipline. Peuvent également s'y substituer d'autres activités éducatives ou pédagogiques, complémentaires des cours, encadrées par des collègues de l'enseignant absent ou d'autres personnels telles que :

- organisation de séquences d'information et de débats sur des thèmes tels que l'orientation, la sécurité, la santé, etc...
- soutien scolaire, devoirs surveillés
- travail au centre de documentation et d'information, ateliers en particulier informatiques....

Il convient enfin de favoriser toutes les formules permettant, dans le cadre statutaire, et sans créer de structures supplémentaires, la mise en commun (mutualisation) de ressources entre plusieurs établissements (bassin de formation, réseau d'établissements...).

Proposition n° 17. Au niveau académique, une politique du remplacement.

Il est de la responsabilité des services académiques que des solutions soient mises en place pour toutes les absences, notamment celles qui sont les plus prévisibles. Il est nécessaire de mettre en oeuvre dans toutes les académies une politique du remplacement, discutée en comité technique paritaire académique, fondée sur des indicateurs de pilotage, qui devrait s'articuler autour de trois axes :

* mieux prendre en compte le remplacement dans la répartition des moyens globalisés qui leur sont affectés.

Comme nous l'avons déjà noté plus haut, alors que dans le premier degré la masse de remplacement (maladie, maternité, formation continue) est voisine de 8,5 % (mise à disposition d'élèves d'IUFM inclue), celle-ci est dans le second degré proche de 4,5 % en prenant en compte les moyens conjoncturels (tels que titulaires académiques en surnombre), mais ne dépasse pas 3,5 % si l'on prend seulement en compte les moyens structurels permanents (les postes de titulaires remplaçants, les heures supplémentaires effectives et les crédits permettant la rémunération des maîtres auxiliaires utilisés pour les remplacements).

Une valeur d'objectif voisine de 6 % semble être indispensable afin que les remplacements en cours d'année (en dehors de la fin du dernier trimestre de l'année scolaire) soient correctement assurés. Le ministère et les services académiques ont jusqu'à présent, en terme d'allocation de moyens, privilégié dans le second degré la diversification des structures plutôt que le remplacement.

* mieux organiser les services académiques du remplacement.

Deux formules peuvent exister pour l'organisation du service académique du remplacement :

- une gestion centralisée au rectorat (ou à l'inspection académique) qui répond aux demandes de remplacement en mobilisant les remplaçants de la zone, pour des absences moyennes ou longues,

- une gestion déconcentrée par la mise en place de brigades de remplacement rattachées à un établissement de la zone ou au bassin de formation.

Ces deux systèmes peuvent coexister par analogie avec les dispositifs fonctionnant dans le 1er degré.

Quelle que soit l'organisation retenue au niveau académique, il convient que le bon fonctionnement du système de remplacement soit

considéré comme une priorité avec une claire identification pour les établissements des personnels et structures responsables.

Il est indispensable de mettre en service rapidement le réseau Intranet pour accélérer les communications entre les rectorats et les établissements scolaires.

* mieux définir les zones de remplacement.

Elles doivent tenir compte des possibilités de déplacement mais également du nombre d'enseignants à remplacer. Cela implique qu'elles puissent être variables selon les disciplines et qu'une certaine souplesse puisse permettre de franchir les "frontières" de la zone lorsque l'intérêt du service, c'est-à-dire des élèves, l'exige, dans des limites compatibles avec les conditions de travail des personnels. Là encore, cette définition des zones, réactualisée chaque fois que nécessaire après débat en comité technique paritaire académique, doit s'appuyer sur une analyse préalable fondée sur des indicateurs (nombre d'absences par zone, efficience du remplacement...) qu'il convient de développer.

Proposition n° 18. Au niveau national, un meilleur "calibrage" des emplois et des personnels.

On attend de l'administration centrale davantage de cohérence et d'anticipation dans les trois domaines qui sont de sa responsabilité :

* la définition de la réglementation : mieux anticiper.

Il est indispensable que soient mesurés préalablement à la décision les effets des modifications statutaires ou des horaires des élèves. Ainsi l'application de ces décisions ne devrait être effective qu'au bout d'un temps suffisant pour équilibrer convenablement les spécialités disciplinaires des enseignants en exercice.

* la répartition des moyens entre les académies : jouer la carte de la globalisation et de la transparence.

L'administration centrale délègue aujourd'hui leurs moyens aux académies par vagues successives, dans la définition desquelles interviennent les nombreux bureaux et services concernés.

Les calendriers d'attribution des moyens ne sont d'ailleurs pas compatibles avec les calendriers de "carte scolaire", conduisant à définir cette carte, le nombre et la nature des classes à ouvrir ou à fermer sans connaître avec une approximation suffisante combien d'enseignants seront présents dans les académies et quelles seront leurs spécialités.

S'imposent à la fois pour un meilleur fonctionnement du service public, la globalisation des moyens affectés à chaque académie ainsi que la déconcentration de leur gestion, avec, chaque année, un bilan de l'utilisation de ces moyens présenté aux comités techniques paritaires académiques.

Aujourd'hui le dialogue entre les services déconcentrés et les services centraux est beaucoup trop formel, même si les dotations en personnels, dans les disciplines déficitaires ou excédentaires semblent plus ou moins correctement réparties.

Le "modèle" du premier degré, où ne sont pas distinguées, dans les attributions aux départements, celles relatives aux enseignements, aux remplacements, ou à la formation continue, a prouvé dans ce domaine son efficacité, même si, comme nous l'avons étudié antérieurement, il est, ici ou là, dans certains départements, trop coûteux, alors que d'autres départements sont insuffisamment pourvus en moyens de remplacement.

* les recrutements des enseignants : mieux les "calibrer" discipline par discipline, avec une perspective pluriannuelle.

Il est indispensable que des outils de gestion prévisionnelle, partagés avec les académies, soient développés, qui permettent de mieux prendre en compte les effets de mesures telles que les congés de fin d'activité, le réemploi des maîtres auxiliaires. Un meilleur calibrage des postes mis au concours devrait réduire les écarts entre disciplines dites "excédentaires" ou "déficitaires".

Proposition n° 19. Clarifier le statut des remplaçants.

Le statut général de la fonction publique affirme que :

- "les emplois de l'Etat sont occupés par des fonctionnaires. Les remplacements de fonctionnaires, dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant, doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires
- les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps incomplet sont assurées par des agents contractuels,
- les fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires".

Le "besoin prévisible et constant" peut être assimilé au remplacement pour absences de moyenne et longue durée. Cela implique, dans le cadre des arbitrages de moyens au sein des Académies (proposition n° 18) de porter le nombre de titulaires chargés de remplacement à environ 3 ou 4 % des postes d'enseignants, au moins dans les disciplines où le nombre d'enseignants est conséquent (ce taux est actuellement compris entre 1 et 2 %).

Pour les disciplines technologiques et professionnelles, ou aucun concours n'est organisé actuellement, il convient de définir des modalités spécifiques qui permettent le recrutement de personnels titulaires.

Concernant les "besoins saisonniers ou occasionnels" résiduels, ainsi qu'à titre transitoire pour les postes vacants des disciplines sans concours, il reste nécessaire de faire appel à des non-titulaires dont il faut clarifier les modes de recrutement, la gestion et les perspectives de titularisation, notamment là où n'existent pas de concours.

Proposition n° 20. Améliorer les conditions d'exercice des remplaçants et l'efficacité du remplacement.

Comme dans le premier degré priorité doit être donnée à la continuité pédagogique du remplacement.

Etre remplaçant ne constitue pas un "métier". La formation continue doit permettre aux personnels concernés de se préparer à exercer dans des conditions particulières (ZEP, enseignements spécialisés, compléments de service dans d'autres disciplines...). Une inspection régulière est indispensable afin qu'ils ne soient pas pénalisés dans leur carrière. Cette inspection doit prendre en compte la spécificité de leur mission.

Grâce à l'informatisation des procédures il faut améliorer la rapidité de versement des indemnités.

Enfin il faut prévoir les activités entre deux remplacements : si aucune classe ne doit rester sans enseignant, aucun enseignant ne doit rester sans activité pédagogique.

G - CONCLUSION :

**UNE CHARTE POUR LE BON
FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC**

Les chapitres précédents ont permis de mettre en avant vingt propositions ou groupes de propositions détaillés visant à faire en sorte qu'il n'y ait « pas de classe sans enseignant ». Ces propositions reposent sur un principe qui peut fonder une Charte destinée à améliorer le fonctionnement du remplacement dans le service public d'enseignement en plaçant l'élève au centre du système éducatif.

Article 1 : *L'école, comme le collège ou le lycée, doit prendre en charge les élèves tout au long de la journée et tous les jours de l'année scolaire.*

Ce principe s'applique aussi aux élèves relevant de l'adaptation et de l'intégration scolaires.

Article 2 : *Une meilleure répartition des responsabilités*

Le remplacement de courte durée est organisé sur place, le remplacement de longue durée est organisé par les services académiques.

Article 3: *Aucun remplaçant ne doit rester sans activité pédagogique, dans l'attente d'un remplacement*

Il faut rechercher une plus grande stabilité des personnels assurant le remplacement dans la classe de l'enseignant absent ainsi qu'une plus grande continuité pédagogique entre l'enseignant remplacé et le remplaçant. Il s'agit également de mieux utiliser les compétences des remplaçants lorsqu'ils n'ont pas de remplacement à effectuer. Aucun remplaçant ne doit rester sans activité pédagogique, dans l'attente d'un remplacement. Ainsi, dans le premier degré les remplaçants pourront être affectés dans des classes de quartiers difficiles, dans le second degré, ils pourront aider les enfants en difficultés. Etre remplaçant est une fonction provisoire et non pas un métier.

Article 4: *Lors du recrutement des enseignants, mieux évaluer les aptitudes à enseigner et faciliter ensuite la reconversion professionnelle, afin de ne pas laisser dans les classes des enseignants devenus inaptes à l'enseignement*

Il ne faut pas titulariser ceux qui n'ont pas le minimum de caractéristiques personnelles permettant d'assurer une enseignement de qualité convenable. C'est non seulement l'intérêt de l'école et des élèves, mais c'est aussi celui de ceux qui, à défaut, entreraient dans le cycle de l'humiliation, de l'échec et de la maladie. En cas de doute, c'est l'élève qui doit avoir la priorité.

Un meilleur suivi, au niveau de l'établissement et au niveau académique, des personnels enseignants en difficulté s'impose. Il existe un petit nombre d'enseignants qu'il est difficile de maintenir dans les classes. Il faut, même si les besoins ne sont que marginaux, pouvoir procéder à des nominations sur des postes, internes ou externes à l'Education nationale, en nombre suffisant, n'impliquant pas la présence dans des classes, mais demeurant de véritables emplois utiles et productifs.

Article 5 : Réduire les causes institutionnelles d'absence

Il importe que tous les postes soient pourvus dès le premier jour de l'année scolaire. Les départs d'enseignants, les voyages, les examens, les réunions pédagogiques, les conseils de classe, la formation continue notamment doivent être programmés pour garantir aux élèves les enseignements qui leurs sont dûs. Il faudra progressivement éviter l'utilisation des locaux d'enseignement pour les examens, si cette utilisation conduit à la fermeture des classes qui ne sont pas en examen. Les remplacements de congés de maternité - particulièrement prévisibles - devront être aménagés de manière à ne pas pénaliser les classes par des remplacements successifs, portant atteinte à la continuité pédagogique à laquelle les élèves ont droit. Un meilleur suivi devra être effectué pour les maladies de longue durée et des services adaptés devront être proposés.

Article 6 : Un nouveau cadre pour le développement de la formation continue

Les formations de courte durée devront être organisées de telle manière qu'il n'y ait pas de fermeture de classe. Les formations de longues durées, dont le nombre devra être accru feront l'objet d'un remplacement organisé par les services académiques.

Article 7 : Programmer les recrutements

Il est nécessaire de mieux « programmer » les recrutements. Pour cela une programmation des besoins de recrutements par spécialité et par académie devra être effectuées. Elle devra s'inscrire dans un cadre pluriannuel national.

Article 8 : Combiner, sans cloisonnement, une gestion de proximité et une gestion départementale et académique.

Dans le premier degré, la circonscription constitue le niveau le plus adapté de gestion des absences de courte durée, à condition toutefois que des transferts de personnes puissent être rapidement mis en oeuvre d'une circonscription à une autre, et qu'il puisse y avoir également mobilisation dans certaines circonstances à la fois des dispositifs locaux et départementaux.

L'amélioration des conditions de remplacement dans le second degré implique là aussi un double niveau d'intervention : un niveau local et un niveau plus large dont l'organisation reflète la diversité des établissements, des élèves comme celle des disciplines.

En tout état de cause les services académiques devront mettre en place, pour le second degré, des structures spécialisées concernant les questions relatives aux remplacements. Les dispositifs actuels manquent de cohérence et d'efficacité. Ces services doivent disposer, pour leur intervention, de moyens suffisants et adaptés.

Article 9 : Diversifier les modes de remplacement

La prise en charge des élèves en cas d'absence des enseignants doit s'effectuer selon des modalités qui prennent en compte la durée de l'absence des enseignants concernés.

Le remplacement, dans le second degré, peut donner lieu à des enseignements dans des disciplines autres que celles du professeur absent, si l'absence est de courte durée. Cette absence est susceptible également, lorsqu'elle est courte, d'être compensée par des séquences éducatives complémentaires à l'enseignement des disciplines des enseignants absents. Ces remplacements seront effectués par des enseignants remplaçants, mais en cas de besoin pourront l'être également par des surveillants d'externats, des élèves en deuxième année d'IUFM, et pour l'enseignement professionnel par des retraités volontaires, dans le cas où un autre mode de remplacement ne pourrait être organisé.

Article 10 : mieux communiquer

Les projets d'école et d'établissement comporteront un volet « remplacement » et les bilans des questions relatives aux remplacements seront communiqués à leurs conseils.

A l'école, comme au collège et au lycée, les familles doivent être tenues en permanence informées des problèmes rencontrés et des solutions avancées.

ANNEXE

Liste des Membres de la Table Ronde

MEMBRES DE LA TABLE RONDE

(Premières séances)

REPRÉSENTANTS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Inspecteurs Généraux de l'Education Nationale

- Monsieur Jean FERRIER
- Monsieur Jean HÉBRARD
- Monsieur Bernard TOULEMONDE

Inspecteur Général de l'Administration de l'Education Nationale

- Monsieur Michel GEORGET

Direction des Écoles

- Monsieur Marcel DUHAMEL (Directeur)

Direction des Lycées et Collèges

- Monsieur Alain BOISSINOT (Directeur)
- Monsieur Jacques VERCLYTTE
- Madame Germaine SIMONI

Direction des Personnels Enseignants des Lycées et Collèges

- Monsieur Georges SEPTOURS (Directeur)

Direction des Personnels de l'Encadrement

- Monsieur Jean-Marie JUTANT (Directeur)
- Madame Catherine CHAZEAU-GUIBERT

Direction de l'Évaluation et de la Prospective

- Monsieur Claude THÉLOT (Directeur)

Direction Générale des Finances et du Contrôle de Gestion

- Monsieur Pierre RENAUDINEAU
- Madame Frédérique CAZAJOUS

REPRÉSENTANTS DES ACADEMIES

Rennes

- Monsieur le Recteur William MAROIS

Nancy-Metz

- Monsieur le Recteur Joseph LOSFELD

Toulouse

- Madame Béatrice GILLE (Secrétaire Générale)

Aix-Marseille

- Monsieur Philippe LHERMET (Secrétaire Général)

Versailles

- Madame Myriam MESCLON-RAVAUD (Directeur des ressources humaines)

Créteil

- Monsieur Jean-Pierre HEDOUIN (Chef de la MAFPEN)

Grenoble

- Monsieur Bernard CORNU (Directeur de l'IUFM)

Inspection Académique de l'Hérault

- Monsieur Claude MAEYENS (Inspecteur d'Académie DSDEN)

Inspection Académique de Loire-Atlantique

- Madame Elisabeth DOUCET (IEN)

Ecole de Cergy Pontoise

- Madame Léonie ELDUAYEN (Directrice)

Collège de Champigny sur Marne

- Monsieur Bernard GELIS (Principal)

Collège d'Itteville

- Madame Marianne LE GUERN (Principal)

Lycée Turgot de Paris 3ème

- Madame Thérèse DUPLAIX (Proviseur)

PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

Académie de Grenoble

- Monsieur Michel ZORMAN (Médecin conseiller technique)

REPRÉSENTANTS DES PERSONNELS

F.S.U.

- Madame Nicole GENEIX (SNUIPP)
- Monsieur Dominique DELIGNY (SNEP)
- Monsieur Jean-Marie MAILLARD (SNES)
- Madame Monique VUAILLAT (SNES)
- Monsieur Christian GUÉRIN (SNETAA)

FEN-UNSA

- Monsieur Hervé BARO (secrétaire général)
- Madame Annie BERAIL (secrétaire nationale)
- Monsieur Jean-Louis BIOT (secrétaire national)

SGEN-CFDT

- Monsieur Jean-Michel BOULLIER (secrétaire général)
- Monsieur Christian JANIN (secrétaire fédéral)

FNEC-CGT-FO

- Monsieur François CHAINTRON (secrétaire général)

UNSEN -CGT

- Monsieur Roland PERRIER

USI

- Monsieur Bernard KUNTZ

FAEN

- Monsieur Bernard GROSEIL (secrétaire général)

SNPDEN

- Monsieur Philippe GUITTET (secrétaire national)

FER-CGC

- Madame Catherine GOGUEL

SNCEEL

- Madame Antoinette SALMON-LEGAGNEUR (déléguée générale)

FEP - CFDT

- Monsieur Christian BERTÉ (secrétaire national)

UNETP

- Monsieur Jean-Pierre PACQUETEAU

REPRÉSENTANTS DES PARENTS D'ÉLÈVES

FCPE

- Monsieur Georges DUPON-LAHITTE (président)

PEEP

- Monsieur Jean-Pierre BOCQUET (président)

UNAPEL

- Monsieur Philippe TOUSSAINT (président)

REPRÉSENTANT DES ÉLÈVES

Lycéen du Conseil Supérieur de l'Education Nationale et du Conseil National de la Vie Lycéenne

- Monsieur Fathi BEN GRIRA