

Cour des comptes



GÉRER LES ENSEIGNANTS AUTREMENT

Une réforme qui reste à faire

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I Le métier d’enseignant : adapter le cadre d’exercice	19
I - Un effort de formation au métier à amplifier	19
A - Une formation initiale restaurée, une articulation à parfaire entre professionnalisation et concours.....	20
B - Une formation continue peu intégrée à la gestion de la carrière	26
II - Les obligations de service : des réformes partielles aux effets peu tangibles	29
III - Les pratiques enseignantes : des réformes insuffisamment exigeantes.....	31
A - Le faible impact de l’évaluation des enseignants pour améliorer les pratiques professionnelles.....	31
B - Des leviers nouveaux de faible intensité pour favoriser le travail en équipe	35
C - Des mesures limitées pour rendre effectif le socle commun	36
IV - Les responsables d’établissements : un rôle incertain vis-à-vis des enseignants.....	40
A - Une responsabilité décisive à exercer dans une position ambiguë.....	40
B - Des marges de manœuvre trop restreintes vis-à-vis des enseignants	43
Chapitre II L’affectation des enseignants : mieux répondre aux besoins des élèves	49
I - Une répartition imparfaite des effectifs selon les besoins	49
A - L’absence de connaissance précise des acquis de chaque élève : une limitation regrettable.....	50
B - Des méthodes de répartition des moyens enseignants à améliorer.....	51
C - L’amorce d’un rééquilibrage nécessaire en faveur de l’enseignement primaire	54
II - L’affectation à un poste : un dispositif resté rigide	58
A - Des processus d’affectation trop uniformes.....	58
B - Les postes à profil : un outil sous-utilisé.....	60
C - La présence peu satisfaisante d’agrégés au collège.....	62
III - Les difficultés particulières du métier : une prise en compte insatisfaisante	62
A - L’insuffisante personnalisation de la gestion des ressources humaines	63

B - Les difficultés d’attractivité de certains postes, principalement en éducation prioritaire.....	65
IV - Un révélateur des rigidités de gestion : les remplacements	69
A - Un besoin mal appréhendé, créé en partie par le fonctionnement de l’institution scolaire	70
B - La reproduction des rigidités des modes de gestion pour couvrir un besoin différent	72
C - Une défaillance systémique dans le second degré	73
Chapitre III Emploi, rémunération, temps de travail : construire une stratégie d’ensemble	79
I - La priorité à l’évolution des effectifs, un choix peu adapté.....	79
A - Les emplois prévus par la loi de 2013 : une programmation globalement respectée.....	80
B - Sur longue période, l’évolution différente des effectifs et de la démographie	82
C - Les difficultés croissantes de recrutement	84
II - Les rémunérations et le temps de travail : deux paramètres majeurs insuffisamment liés	88
A - L’évolution des rémunérations : un effort important	89
B - Le temps de travail : un dispositif trop contraint, mal mesuré, faiblement adaptable.....	93
III - Pour une stratégie coordonnée de gestion des ressources enseignantes	97
A - Le cadre d’une possible stratégie de réforme.....	97
B - Les différents leviers d’action.....	99
Conclusion générale	105
Récapitulatif des recommandations	109
Glossaire	111
Annexe	113
Réponses des administrations concernées.....	115

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

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

Le présent rapport est un rapport public thématique.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*.

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

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

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, Mme Ratte, présidents de chambre maintenus en activité, M. Andréani, Mme Morell, M. Perrot, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Courtois, Vivet, Pétel, Maistre, Martin, Mmes Trupin, Podeur, MM. de Gaulle, Le Mer, Rosenau, Rabaté, Jamet, Mme Casas, M. Rolland, Mme Faugère, MM. Allain, Lallement, Mmes Girardin, Hamayon, Riou-Canals, M. Levionnois, Mme Thibault, conseillers maîtres, MM. Blanchard-Dignac et Margueron, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Moati, présidente de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Guibert, conseiller maître, rapporteur devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Barbé, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Guérin, avocat général.

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

Fait à la Cour, le 26 septembre 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 23 juin 2017, par la troisième chambre, présidée par Mme Moati, présidente de chambre, et composée de Mme Froment-Vedrine, MM. Le Roy, Urgin, Mme Vergnet, MM. Samaran, Tersen, Mme Riou-Canals, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Guibert, et, en tant que contre-rapporteur, M. Barbé, conseiller-maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 4 juillet 2017, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durreleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Plus de 12 millions d'élèves sont scolarisés en France à la rentrée 2016 : 6 806 624 dans le premier degré (dont 2 539 454 dans le préélémentaire) et 5 579 354 dans le second degré¹. Pour prendre en charge ces élèves, 874 800 enseignants² exercent leur métier, tous secteurs confondus, dans le système scolaire.

Le service public de l'enseignement scolaire a pour vocation de transmettre des connaissances et des savoirs à ces millions d'élèves. Il a aussi pour mission de leur faire acquérir des compétences et des valeurs permettant leur insertion professionnelle et sociale. Ce grand service public joue ainsi depuis deux siècles un rôle déterminant pour la cohésion nationale et notre capacité collective à affronter les défis du présent et de l'avenir, ce qui implique d'y consacrer des moyens importants.

D'importantes lois successives ont fixé des objectifs quantifiés, 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat³ et 100 % d'une classe d'âge ayant acquis le socle commun de connaissances, de compétences et de culture (article L. 122-1-1 du code de l'éducation)⁴. La notion de réussite de tous les élèves, concrétisée par la maîtrise de ce socle commun à la fin de sa scolarité obligatoire, est introduite par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 24 avril 2005. Ces objectifs quantitatifs et qualitatifs ont été confirmés par la loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013.

La nécessité d'améliorer la performance du système scolaire

Au cours des quatre dernières décennies, l'école a relevé les défis du doublement du nombre d'élèves entre 1960 et 1985 et de l'élévation du niveau de diplôme des générations scolarisées. Dans les années 1990, alors

¹ Les effectifs d'élèves du premier degré privé sont 933 619, de 1 180 518 dans le second degré privé.

² Année scolaire 2015-2016.

³ Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, article 3.

⁴ Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

que l'augmentation massive des effectifs⁵ s'achevait, le niveau de formation de l'ensemble de la population française continuait de croître.

Cette réussite incontestable marque le pas depuis le début des années 2000. Selon les comparaisons internationales, le système scolaire français montre des déficiences en termes de niveau de résultats et d'équité.

Confirmant les précédentes enquêtes OCDE-PISA, celle de 2015 établit que les résultats des élèves français se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE derrière l'Allemagne et la Belgique. Alors que les niveaux de compréhension de l'écrit sont légèrement au-dessus de la moyenne, les performances des élèves français en mathématiques se sont, selon cette enquête, significativement dégradées entre 2003 et 2012 et stagnent depuis. Cette dégradation est générale : la part des élèves de 15 ans ayant atteint les niveaux maximaux est passée de 15 à 11 % et les niveaux minimaux de 17 à 22 %. L'étude internationale TIMSS 2015⁶, qui mesure les performances des élèves à la fin de la quatrième année de scolarité obligatoire, confirme ce constat : en mathématiques et en sciences, la France se situe en deçà de la moyenne internationale et européenne.

Le système scolaire français reste relativement défaillant en termes d'équité. Les inégalités de niveau, qui se sont légèrement creusées dans la dernière décennie 2000/2010⁷, ne se sont pas améliorées depuis, la proportion des élèves en difficulté passant de 21 % en 2006 à 22 % en 2015⁸. Si la part de bons élèves est stable et un peu supérieure à la moyenne de l'OCDE⁹, l'échec scolaire touche 20 % des élèves en 2013, contre 15 % neuf ans plus tôt. Les élèves issus des milieux les plus défavorisés ont quatre fois plus de risque d'être parmi les élèves en difficulté, contre trois fois en moyenne dans l'OCDE.

⁵ Le nombre d'élèves est passé de 7 millions en 1990 à 6,7 millions en 2010 dans le premier degré et de 6 à 5,8 millions dans le second degré.

⁶ MENESR-DEPP, Note d'information n° 33, novembre 2016.

⁷ Entre 2000 et 2009, la proportion d'élèves de 15 ans connaissant des grandes difficultés de maîtrise de la langue écrite a par exemple augmenté d'environ 30 %.

⁸ OCDE, *Vers un système d'éducation plus inclusif en France ? Point d'étape sur les enjeux en matière d'égalité du système d'éducation et sur les réformes en cours*, note de travail, juillet 2015.

⁹ La part des élèves « performants » selon les critères retenus par l'enquête PISA 2015 est de 21 % en France, contre 19 % en moyenne dans l'OCDE.

Ces résultats sont à mettre en regard d'une dépense intérieure d'éducation¹⁰ équivalente à celle de nos partenaires de l'OCDE (5,2 % du PIB), en deçà de celle du Royaume-Uni, de la Finlande, des Pays-Bas et de la Suède, mais nettement supérieure à celle de l'Allemagne (4,3 %), l'Espagne et l'Italie¹¹. La dépense moyenne française par élève est inférieure à la moyenne de l'OCDE dans le premier degré mais nettement supérieure dans le second degré, avec un écart d'un niveau atypique parmi les pays comparables.

L'enseignement scolaire est le premier poste de dépenses¹² du budget de l'État (67,7 Md€ en crédits exécutés 2016 et 68,4 Md€ en loi de finances initiale en 2017¹³), soit 21,5 % des crédits de son budget général.

Le décalage entre le caractère moyen et trop inégal des résultats et l'ampleur des moyens consacrés au système scolaire pose la question de sa performance. Son amélioration est un enjeu d'efficacité pour mieux répondre aux objectifs fixés au service public d'enseignement, mais aussi d'efficience pour augmenter l'effet d'une dépense publique comparable à celle des autres pays européens.

La gestion des enseignants : un levier insuffisamment utilisé

Pour élever l'efficacité du système scolaire, plusieurs leviers d'action existent. Il n'appartient pas à la Cour de porter des appréciations sur l'organisation de l'instruction, le contenu des programmes scolaires ou le choix des méthodes pédagogiques. En revanche, l'organisation du service public de l'enseignement, et, au premier rang, les conditions de la gestion des enseignants, justifient de sa part un examen attentif.

Dans un rapport public thématique publié en 2013 « Gérer les enseignants autrement »¹⁴, la Cour avait mis en évidence l'importance d'une réforme d'ensemble.

¹⁰ La dépense intérieure d'éducation comptabilise toutes les dépenses en matière d'éducation, de l'école maternelle à l'enseignement supérieur compris, hors la formation professionnelle, effectuées par l'ensemble des agents économiques (administrations publiques centrales et locales, entreprises, ménages). En moyenne la part publique de la dépense intérieure est de 84 %.

¹¹ Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2017). Les dernières comparaisons internationales disponibles sont celles de 2014.

¹² Hors mission « Remboursements et dégrèvements ».

¹³ Hors enseignement scolaire agricole.

¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Les principales observations du rapport public de 2013 :
« Gérer les enseignants autrement »**

Le cadre d'exercice du métier enseignant est caractérisé par un décalage entre l'évolution des missions des enseignants et leurs obligations de service, définies sur une base hebdomadaire. Celles-ci n'intègrent pas (second degré) ou mal (premier degré) les activités hors heures de cours. La gestion des enseignants est segmentée (rupture entre le premier et le second degré) ce qui ne correspond pas à la notion de « socle commun » (de l'école à la fin du collège).

En dépit de la reconnaissance législative de la dimension collective du travail de l'enseignant, son organisation reste définie sur une base individuelle. Ni les directeurs d'école, ni les chefs d'établissement ne peuvent jouer correctement le rôle d'impulsion et de pilotage du travail collectif, que les textes leur reconnaissent pourtant.

La répartition des moyens enseignants et l'affectation des enseignants ne s'effectuent pas selon les difficultés scolaires constatées. Les enseignants ne sont pas affectés en fonction de leurs expériences personnelles, ni selon les besoins des élèves concernés. En l'absence d'adaptation du cadre de service (modulation du temps de travail et des rémunérations) à la difficulté des fonctions, certains postes souffrent d'un manque d'attractivité. Une gestion dominée par l'uniformité des règles en matière d'évaluation, d'avancement et de rémunération, souvent au détriment des jeunes enseignants et des postes les plus sensibles, a un effet démotivant et freine toute adaptation des moyens aux besoins.

Si les enseignants sont nombreux, ils sont moins rémunérés que les autres cadres de la fonction publique de l'État et que leurs homologues étrangers. Il n'y a pas de programmation pluriannuelle des effectifs, en dépit de ce qui est prévu par la loi, dans une gestion de l'offre de formation qui favorise le second degré (lycée) au détriment de l'enseignement primaire.

En conclusion, la Cour préconisait une réforme d'ensemble de la gestion des enseignants dont les objectifs seraient une meilleure adéquation des modalités de recrutement et de formation aux exigences du métier d'enseignement, une adaptation des obligations de service aux besoins en établissement, la rénovation des mécanismes de répartition et d'affectation des enseignants, pour prendre résolument en compte les besoins des élèves. Pour ce faire, la Cour a formulé dans ce rapport 19 recommandations.

Les dépenses liées aux personnels enseignants représentent environ 57 % de la dépense intérieure d'éducation et 92 % des crédits de la mission budgétaire qui finance le système scolaire en 2016. Le total des rémunérations des enseignants du secteur public a augmenté de 3,577 Md€ de 2012 à 2016 (+ 7,5 %), contre 4,258 Md€ pour la totalité de la masse

salariale de l'État dans la même période (2,5 %). Or, depuis la publication de ce rapport, l'État n'a pas mis à profit cet effort budgétaire important et croissant pour procéder à des réformes structurelles.

Une occasion a certainement été manquée même si plusieurs mesures ont été prises. La loi de refondation de l'école a réinstauré la formation initiale des enseignants, dont la montée en charge a été supportée par le programme pluriannuel globalement respecté de créations d'emplois (60 000 postes en plus dont 54 000 à l'éducation nationale). Cet effort en effectifs a aussi permis de faire face à l'accroissement du nombre d'élèves (+ 1,4 % dans le primaire et + 3 % dans le secondaire entre 2011 et 2016) en infléchissant l'allocation des moyens au bénéfice du premier degré.

S'agissant du cadre d'exercice du métier d'enseignant, les obligations réglementaires de services ont été modifiées dans le second degré. Des possibilités nouvelles de travail en équipe et de soutien individualisé ont été mises en place, notamment lors de la réforme du collège. Les écarts d'attractivité des postes ont été davantage pris en compte pour les établissements relevant de l'éducation prioritaire. En fin de période, des décisions ont revalorisé les rémunérations et les carrières.

Ces différentes mesures, à l'impact limité en termes structurels, n'ont ni visé, ni permis une transformation en profondeur de la gestion des enseignants. Les mesures sur les effectifs, prises dès 2012, ou sur les rémunérations, arrêtées en 2016, n'ont pas été assorties de contreparties portant sur le cadre d'exercice du métier d'enseignant, par exemple sur l'organisation et la durée du temps de travail.

De nombreuses études, notamment des évaluations comparatives internationales conduites par l'OCDE¹⁵ montrent pourtant l'importance d'une politique active des ressources humaines enseignantes. Elles en font la démonstration sur de nombreux points.

L'impact de la gestion des enseignants : les analyses de l'OCDE

L'OCDE, dans ses différentes études, montre l'impact des réformes de la gestion des enseignants pour améliorer la performance du système éducatif.

¹⁵ OCDE, *Les défis du système éducatif français et les bonnes pratiques internationales*, PISA 2015. Les exemples internationaux cités sont issus de cette étude.

La formation initiale et continue des enseignants a joué un rôle important, par exemple en Finlande dès les années 1970 ou au Japon grâce à un système de tutorat et une formation continue quotidienne déterminante pour les évolutions de carrière¹⁶.

La mise en place d'incitations pour amener les enseignants expérimentés à travailler dans les établissements défavorisés a permis d'améliorer la performance et l'équité du système éducatif, par exemple en Corée, dont les résultats sont élevés (PISA 2015). Aux États-Unis en Caroline du Nord, une prime « de fidélisation » a diminué le taux de rotation des enseignants de 17 %.

La mise en place d'un soutien ciblé aux écoles primaires en difficulté sélectionnées sur la base des résultats des élèves et d'une plus grande marge de manœuvre donnée aux établissements pour s'adapter aux besoins particuliers des élèves a permis au Canada (Ontario) de réduire de deux tiers en dix ans le nombre d'écoles primaires présentant une forte proportion d'élèves en échec scolaire.

Plusieurs pays (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont mis en place une gestion plus décentralisée des enseignants pour permettre aux établissements de recruter en fonction de leurs besoins spécifiques. Au Pays-Bas, le financement reçu par tous les établissements est pondéré en fonction du nombre d'élèves défavorisés qu'ils accueillent.

À Singapour, où la profession est très valorisée, les enseignants sont évalués chaque année sur le fondement de leur contribution au développement personnel et académique des élèves, de leur collaboration avec les parents et le reste de la communauté, ainsi que leur contribution au travail collectif au sein de l'établissement. Les enseignants les plus performants reçoivent une prime sur cette base.

La démarche de la Cour

Depuis les rapports publics thématiques de 2010¹⁷ et de 2013¹⁸, la Cour a enrichi et approfondi ses analyses. Le rapport public thématique sur

¹⁶ Une loi adoptée en 2009 impose aux enseignants de prouver tous les dix ans qu'ils sont à jour de leurs compétences.

¹⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*. La Documentation française, mai 2010, 220 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, 211 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'accompagnement individualisé des élèves (mars 2015)¹⁹ a illustré l'entrave à maintes pratiques innovantes que constitue le cadre de la gestion des enseignants. Celui sur le coût du lycée (septembre 2015)²⁰ a montré le déséquilibre existant avec l'école primaire, la nécessité d'une rationalisation d'une offre de formation onéreuse, et la part que la modification de la gestion des enseignants pouvait y prendre. L'enquête sur la formation continue des enseignants²¹ a mis en lumière sa faible utilisation pour accompagner le travail des enseignants.

La Cour a mené en 2016 plusieurs enquêtes touchant la gestion des ressources humaines, qui ont mis en évidence la position toujours ambiguë des fonctions de direction par rapport aux enseignants, qu'il s'agisse des postes de directeurs d'école ou de chefs d'établissement (observations définitives de novembre 2016), la faible efficacité des modes de gestion du remplacement des enseignants²². Elle a aussi attiré l'attention du ministère sur le déploiement en cours de son nouveau système d'information et de gestion des ressources humaines²³. Enfin les conditions de la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants ont été examinées en 2017.

C'est dans cette vision élargie qu'une enquête spécifique couvrant la période 2012-2016 a été menée pour établir un bilan des mesures prises, examiner leur portée réelle et identifier les problèmes en partie nouveaux qu'elles posent, avant d'apporter un éclairage budgétaire d'ensemble. Le choix a été fait de se limiter aux enseignants du secteur public (cf. encadré *infra*).

Ce rapport met en lumière qu'il n'a pas été négocié en contrepartie d'efforts budgétaires importants, une modification des conditions de gestion des enseignants qui souffrent de nombreuses rigidités et d'une forme d'immobilisme pour faire face aux exigences du système éducatif.

¹⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif*, La Documentation française, mai 2015, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le coût du lycée*, La Documentation française, septembre 2015, 133 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²¹ Cour des comptes, *Référé, La formation continue des enseignants*, 30 janvier 2015, 6p., disponible sur www.ccomptes.fr

²² Cour des comptes, *Référé, Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*, 23 décembre 2016, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²³ Cour des comptes, *Référé sur le programme SIRHEN (système d'informations et de gestion de ressources humaines du MENSUR)*, 19 décembre 2016, 4p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour en appelle à une stratégie de réformes d'ensemble qui reste à mener.

Le rapport examine ainsi en premier lieu la cohérence entre le cadre d'exercice du métier des enseignants, les missions qui leur sont assignées et les attentes de plus en fortes qui s'expriment à leur égard (partie I).

Il analyse les modalités de gestion de l'affectation et de la répartition des enseignants au regard de la demande accrue d'autonomie, d'adaptation aux contextes locaux et aux profils des élèves (partie II).

Il retrace enfin le bilan des mesures prises en matière d'effectifs, de rémunérations et de temps de travail, en montrant qu'elles n'ont été ni reliées entre elles, ni mises en regard de modifications structurelles du mode de gestion des enseignants. Face à ce constat, il indique des pistes possibles de stratégie coordonnée d'évolution, fondée sur une démarche budgétaire pluriannuelle assortie de contreparties (partie III).

*

**

Les enseignants du secteur privé

Dans les établissements sous contrat d'association, les plus nombreux (ils scolarisent 97 % des 2,1 millions d'élèves du secteur privé), les enseignants sont contractuels de droit public (et non fonctionnaires) et ont pour employeur l'État. Dans les établissements sous contrat simple, pour la plupart du premier degré, les enseignants, rémunérés par l'État et agréés par l'autorité académique, sont des personnels de droit privé. Pour les établissements hors contrat, le ministère s'assure qu'ils disposent des titres requis et respectent le contenu de l'instruction obligatoire, mais les enseignants n'ont aucun lien avec l'État.

Pour les enseignants exerçant dans les établissements sous contrat et employés par l'État, soit 141 416 personnes et 16 % des effectifs d'enseignants, le déroulement de carrière, la rémunération brute, les possibilités de promotions, les obligations réglementaires de service (ORS) sont les mêmes que dans l'enseignement public. Il existe en revanche plusieurs spécificités : recrutement au niveau du master (mêmes épreuves et jurys) mais selon des concours spécifiques, système de formation propre au secteur privé, plus grande autonomie des chefs d'établissement dans le recrutement et l'organisation du travail, modes de répartition et d'affectation des enseignants spécifiques mais sous l'égide des rectorats, retraite relevant du régime général de la sécurité sociale et non de celui des fonctionnaires.

Si la Cour est compétente pour procéder à une enquête sur l'ensemble des programmes budgétaires qui financent l'enseignement public et privé (le financement par l'État de l'enseignement privé représente, en 2016, 7,2 Md€, inscrits au programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »), elle ne l'est pas pour contrôler les modes d'organisation de l'enseignement privé et de gestion des personnels au sein des établissements, qui emportent les spécificités précitées. Aussi la Cour a limité ses investigations à la gestion des enseignants du secteur public lorsqu'il s'agit des modes de gestion qui n'ont pas un caractère général (par exemple les modalités de mise en place du remplacement).

Chapitre I

Le métier d'enseignant : adapter le cadre d'exercice

La qualité de la formation des enseignants, l'organisation de leur service, l'évaluation de celui-ci et les marges de manœuvre dont disposent les directeurs d'école et les chefs d'établissement pour organiser le travail de la communauté enseignante d'une unité scolaire, sont des leviers essentiels au bon fonctionnement du système éducatif.

À l'exception du rétablissement de la formation initiale, le cadre d'exercice du métier a peu évolué au cours des dernières années. Il reste, comme le rapport de la Cour de 2013 l'avait relevé, en décalage avec les objectifs fixés au système scolaire, qui rendent nécessaire une inflexion progressive de la culture professionnelle.

I - Un effort de formation au métier à amplifier

La qualité de la formation des enseignants est un facteur majeur de performance du système éducatif. Le rétablissement, dans la période récente, d'une formation initiale plus substantielle portant sur les aspects spécifiques du métier d'enseignant constitue une avancée incontestable. Des efforts de moindre ampleur ont également été entrepris en matière de formation continue. Des progrès doivent être encore faits pour que ces dispositifs soient pleinement adaptés aux besoins du métier.

A - Une formation initiale restaurée, une articulation à parfaire entre professionnalisation et concours

Annoncée en 2008 et entrée en vigueur à la rentrée 2010/2011, la « mastérisation », a fait passer de la licence au master le niveau de qualification universitaire requis pour accéder par concours aux emplois d'enseignant du premier et du second degré²⁴. Elle s'est accompagnée de la suppression de l'année de formation par voie d'alternance à l'issue des concours de recrutement. La Cour avait critiqué cette dernière mesure²⁵, même si celle-ci avait permis un gain d'environ 10 000 emplois²⁶.

La loi du 8 juillet 2013 a créé les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ), au sein des universités²⁷, en intégrant une formation en alternance durant l'année de stage. Le territoire national compte désormais 32 ÉSPÉ, soit une par académie, rattachées à un établissement, université ou communauté d'universités. Leurs missions sont plus larges que celles des anciens IUFM, puisqu'elles comprennent aussi la formation continue et la recherche. 27 000 nouveaux emplois ont été prévus à cet effet, dont 26 000 fonctionnaires-stagiaires.

²⁴ Arrêté du 31 décembre 2009 fixant les diplômes et les titres permettant de se présenter aux concours externes et internes de recrutement des personnels enseignants des 1^{er} et 2nd degrés (...) relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

²⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I, Les observations. La formation initiale et le recrutement des enseignants, p. 765-803. La Documentation française, février 2012, 1 079 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁶ Cf. l'insertion au RPA de 2012 suscitée « *Dans le plafond d'emplois ministériel fixé par la loi de finances pour 2011, cette réforme s'est traduite par la suppression de 18 202 postes d'enseignants stagiaires des instituts universitaires de formation des maîtres. Toutefois, le plafond d'emplois a dû intégrer également la création simultanée de 2 802 emplois de titulaires pour compenser cette perte de potentiel d'enseignement et de 5 833 emplois d'étudiants de deuxième année de master effectuant des stages en responsabilité devant les élèves. Au total, il en résulte une suppression de 9 567 ETPT.* »

²⁷ Comme c'était le cas des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) depuis la loi du 23 avril 2005.

1 - La création d'un nouveau parcours de formation

Un nouveau master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF)²⁸ a été institué dans le cadre de droit commun des diplômes universitaires de master (M1 et M2)²⁹ et est enseigné dans les ÉSPÉ.

Il peut être préparé sous quatre mentions : « premier degré », « second degré » (formation des enseignants), « encadrement éducatif » (formation des CPE), « pratiques et ingénierie de la formation ». Seules les trois premières mentions conduisent en fin de M1 à un concours de recrutement de la fonction publique. À la rentrée 2015-16, 65 698 étudiants³⁰ étaient inscrits en master MEEF.

Le tronc commun de formation des master MEEF

Le tronc commun vise à faire acquérir à tous les futurs enseignants, quelle que soit leur voie de recrutement, un socle commun de connaissances et de compétences autre que le cadre strict de la transmission de connaissances. Il s'agit en premier lieu d'acquérir « *les gestes professionnels liés aux situations d'apprentissage, dont la conduite de classe [...], la prise en compte de la diversité des publics [...], les méthodes de différenciation pédagogique et de soutien aux élèves en difficulté* » ; en second lieu, « *les connaissances liées au parcours des élèves, dont l'approche par les compétences, le socle commun de connaissances, de compétences et de culture, les spécificités des niveaux d'enseignement, [...] les méthodes d'évaluation des élèves, le processus d'orientation des élèves, les processus d'apprentissage des élèves* » et enfin d'avoir reçu « *les enseignements liés aux principes et à l'éthique du métier, dont l'enseignement de la laïcité, la lutte contre les discriminations et la culture de l'égalité entre les femmes et les hommes.* ».

Chaque ÉSPÉ a été accréditée sur la base d'une construction spécifique des parcours de formation (répartition des enseignements entre les années de M1 et M2, nature des interventions, formats pédagogiques) tel que prévu par l'arrêté qui définit le master MEEF.

²⁸ Un arrêté du 27 août 2013 fixe le cadre national des formations dispensées au sein des masters MEEF.

²⁹ Arrêté du 25 avril 2002 relatif au diplôme national de master, qui prévoit notamment la maîtrise d'une langue vivante et une initiation à la recherche durant la formation.

³⁰ 29 954 étudiants sont inscrits en M1 et 35 744 en M2. Au total, ils représentent 16 % des étudiants inscrits en université à ce niveau d'études.

Le parcours en master MEEF s'appuie sur un référentiel rénové du métier d'enseignant adopté en 2013³¹. Celui-ci donne une importance accrue à la transmission des valeurs et aux principes éthiques dans la fonction enseignante. Il accorde une reconnaissance plus importante à l'utilisation des langues vivantes, ainsi qu'à la maîtrise des ressources et usages numériques.

Une fois le concours d'entrée dans les corps d'enseignants réussi en fin de M1 (hors corps des agrégés), les étudiants deviennent fonctionnaires-stagiaires. Pendant l'année de M2, un premier mi-temps est consacré à des enseignements orientés vers la pratique du métier, le deuxième à un stage devant une classe³². Le fonctionnaire-stagiaire bénéficie d'un tutorat mixte dispensé à la fois par un tuteur universitaire et par un enseignant expérimenté dans l'établissement où il effectue son stage. Pour ces derniers, une certification d'enseignant formateur a été créée dans le second degré³³, ses modalités ont été révisées dans le premier degré³⁴, et un dispositif d'allègement de service a été mis en place.

Ce parcours reste « consécutif », c'est-à-dire commencé par une formation académique suivie d'une période de professionnalisation, plutôt que « simultané », fondé sur une alternance progressive mais précoce entre parcours académique et insertion professionnelle. Comparé aux autres grands pays développés, notre pays professionnalise ses enseignants tardivement, après la licence, alors que d'autres pays amorcent cette professionnalisation dès les premières années de l'enseignement supérieur.

2 - La complexité des parcours, la diversité des publics

Les deux principales difficultés tiennent à la complexe articulation entre les masters et les concours de recrutement et à la diversité des parcours antérieurs, des profils et des statuts des candidats, les masters MEEF n'étant pas la voie unique de recrutement aux concours.

³¹ Arrêté du 1^{er} juillet 2013 relatif au référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation qui a abrogé le précédent arrêté du 12 mai 2010.

³² Quelques stages d'observation ou de mise en contact de courte durée sont aussi organisés en année de M1.

³³ Décret n° 2015-885 du 20 juillet 2015 relatif aux conditions de nomination des personnels enseignants du second degré et des conseillers principaux d'éducation aux fonctions de formateur académique.

³⁴ Décret n° 2015-883 du 20 juillet 2015 relatif à la fonction de maître formateur et de conseiller pédagogique dans le premier degré.

Pour le premier degré, si la majorité des lauréats des concours de professeur des écoles est issue de la première année de master 1 MEEF (58,5 % des lauréats à la session 2015), 40 % proviennent de parcours « alternatifs » dont la plupart correspond à des reconversions professionnelles. Pour le second degré (CAPES), un lauréat sur six (14,4 %) est un étudiant issu d'un autre master disciplinaire que le MEEF, tandis qu'un tiers d'entre eux provient d'autres horizons professionnels.

Si la quasi-totalité des reçus aux concours suivent bien le master 2 MEEF, environ 50 % d'entre eux ne proviennent pas du master 1 MEEF. L'effectivité du suivi de cette année de master 2 par les agrégés semble en outre aléatoire. Certains étudiants des ÉSPÉ ne sont pas par ailleurs reçus au concours alors qu'ils ont validé leur master 1 (les « reçus-collés »), ils restent étudiants (et non fonctionnaires-stagiaires) et peuvent s'inscrire en master 2 MEEF. Les ÉSPÉ doivent alors ajuster leur formation car la plupart de ces étudiants tenteront une nouvelle fois les concours d'accès à la fonction publique enseignante. Il a ainsi fallu définir des parcours adaptés pour ces différentes catégories, dont les caractéristiques n'avaient pas été anticipées lors de la création des écoles.

D'autres difficultés tiennent à la priorité que les étudiants accordent logiquement à la réussite des concours. En master 1 MEEF, l'année universitaire sert avant tout à leur préparation, les enseignements relatifs au tronc commun et les périodes d'observation en milieu scolaire ne présentant à leurs yeux un intérêt que s'ils améliorent sensiblement les chances de réussite. Les aspects de la formation liés à la pratique du métier d'enseignant sont ainsi pénalisés.

Lors de l'année de master 2, l'équilibre au sein d'un parcours en alternance entre le stage et la formation est complexe à obtenir. Les fonctionnaires-stagiaires accordent une priorité à la préparation de leurs cours devant leurs élèves, parfois au détriment du reste de la formation.

3 - Le renforcement de la professionnalisation

Le ministère a engagé une rénovation des concours de recrutement avec l'objectif d'évaluer la capacité du candidat à transmettre des connaissances et à exercer le métier d'enseignant dans toutes ses dimensions³⁵. La rénovation des concours à compter des sessions 2014 a

³⁵ Arrêté daté du 19 avril 2013 et annexes.

consisté à introduire des épreuves spécifiques, principalement orales³⁶, portant sur les compétences professionnelles à la lumière du nouveau référentiel du métier d'enseignement³⁷.

Les effets de ces nouvelles dispositions devront être analysés dans le temps. Les candidats issus d'une première année de master MEEF sont *a priori* mieux préparés à ces nouvelles épreuves orales. Celles-ci ne comportent cependant pas de notes éliminatoires permettant d'éviter de recruter un candidat qui ne présenterait pas les qualités requises.

La place des concours au sein du parcours de formation mérite réflexion. Ils pèsent sur l'organisation de la première année du master et constituent un frein à la disponibilité pour la formation au métier. L'ambition de former au métier difficile d'enseignant en un an seulement après le recrutement mérite également attention. Faire face à une grande diversité d'élèves aux besoins très différents exige, au-delà de la maîtrise des savoirs disciplinaires, des compétences pédagogiques affirmées.

Débuter la professionnalisation plus tôt dans le cursus universitaire pourrait permettre d'éviter des erreurs d'orientation, qui conduisent à un taux non négligeable de démissions des stagiaires ou des nouveaux titulaires³⁸, mais aussi de préparer les étudiants plus en amont aux enseignements communs du master MEEF, dont ils tireraient alors davantage profit.

Conscient de ces problèmes, le ministère a mis en place des dispositifs spécifiques, « les emplois avenir professeurs »³⁹ puis à la rentrée 2015 les « étudiants apprentis professeurs », avec une forme de « pré-recrutement » dès l'année de L2 ou L3. Les étudiants suivent un cursus en alternance en contrepartie d'une rémunération sous statut

³⁶ Dans le 1^{er} degré, les épreuves écrites d'admissibilité comportent aussi un volet visant à évaluer le candidat en relation avec des pratiques de la classe.

³⁷ Mise en situation professionnelle, analyse de situation professionnelle ou entretien sur dossier. Comme le souligne l'inspection générale du ministère dans son rapport n° 2015-076 de septembre 2015, les compétences à évaluer font l'objet d'épreuves « *faisant une place plus ou moins importante à la transposition didactique, à la réflexion pédagogique ou à la connaissance du système éducatif* ».

³⁸ Certes faible en poids relatif, les démissions de titulaires (1 046 en 2015-16) sont en hausse de 18 % depuis 2010-11 ainsi que les démissions de stagiaires (723 en 2015-16), en hausse de 246 % depuis 2010-11. Durant la même période, le nombre d'admis aux concours a crû de 40 % pour atteindre 24 896 en 2015-16.

³⁹ Les « emplois avenir professeurs » avaient aussi l'objectif de favoriser l'insertion professionnelle des étudiants d'origine modeste et de contribuer aux besoins de recrutement de l'éducation nationale.

d'apprenti. Les flux restent cependant très marginaux (950 postes recrutés en 2016-2017) et l'incidence sur la réussite aux concours est à évaluer.

Il est en tous cas indispensable d'envisager un continuum renforcé entre la formation initiale et la formation continue dans les premières années d'exercice du métier, afin de raffermir l'accompagnement des enseignants durant leurs premières années d'exercice.

4 - Trois interrogations majeures pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

L'organisation de la scolarité pourrait être infléchie : la proposition de placer en fin de L3 (licence) au moins une partie des épreuves du concours de professorat des écoles devrait être étudiée. Il s'agirait de tenir les épreuves d'admissibilité du concours à la fin de la licence et celles d'admission durant la première année du master MEEF. La première année du master serait recentrée sur son objectif d'acquisition des bases de la pratique enseignante. Plus de disponibilité serait dégagée pour la séquence professionnalisante du parcours, une partie du concours ayant été acquis plus tôt⁴⁰.

L'offre de formation en amont par les universités pourrait mieux tenir compte des besoins du système scolaire. La mise en place au sein des universités de licences bivalentes en plus grand nombre, avec une majeure et une mineure, mérite d'être examinée. Cette orientation offrirait notamment une plus grande diversification de la formation des professeurs des écoles, dans un contexte où les futurs enseignants sont souvent issus de filières littéraires alors que la question du niveau des élèves en mathématiques est préoccupante.

Enfin le renforcement de l'effort de soutien aux nouveaux enseignants est indispensable. Le repérage des fragilités et des lacunes des stagiaires n'est pas suffisamment garanti, il est très inégal selon les écoles, alors que les incertitudes sur la qualité des recrutements (*cf. infra*) rendent nécessaire un effort spécifique et formalisé d'accompagnement.

⁴⁰ Cf. le rapport des inspections générales du ministère de septembre 2015 portant sur le bilan de la première session des concours rénovés (IGEN et IGAENR, La professionnalisation des concours de recrutement, rapport n° 2015-076, septembre 2015).

B - Une formation continue peu intégrée à la gestion de la carrière

La formation continue doit permettre aux enseignants d'adapter leurs pratiques aux évolutions technologiques (numérique), sociales (nombre et caractéristiques des élèves en difficulté) et pédagogiques (sciences cognitives par exemple). Elle ne constitue pas pourtant une obligation pour tous les enseignants et reste peu développée et mal utilisée.

1 - Une obligation restreinte, un droit inégalement utilisé

Depuis la loi du 8 juillet 2013, le code de l'éducation dispose que « chaque enseignant est encouragé à se former régulièrement » (article L. 912-1-2). La formation continue est un droit pour l'ensemble des enseignants, mais elle n'est une obligation que pour les enseignants du premier degré (trois jours par an).

Dans la majorité des pays européens, elle constitue une obligation professionnelle ou une condition pour obtenir une promotion. De fait, les enseignants français sont moins nombreux à y participer que dans la moyenne des pays de l'OCDE et pour des durées plus courtes.

Le cadre juridique de la formation continue des enseignants

En dehors du cadre général du droit de la fonction publique issu de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique qui reconnaît le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie aux fonctionnaires, les dispositions du code de l'éducation applicables à tous les enseignants sont peu nombreuses et ont une portée normative limitée. La seule règle réellement contraignante, tant pour l'enseignant que pour l'administration est, dans le premier degré, le temps obligatoire de 18 heures intégré au temps de service (décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008).

La formation continue était l'un des thèmes de la concertation sur la refondation de l'école, initiée par le ministère de l'éducation nationale, qui s'est déroulée de l'été à l'automne 2012. Les conclusions de cette concertation, qui invitait à « rendre effective l'obligation de formation continue », n'ont pas trouvé de traduction. La loi du 8 juillet 2013 n'a pas modifié le cadre juridique de la formation continue des enseignants, si ce n'est par la création des ÉSPÉ, qui sont chargées « d'organiser » (article L. 721-2) et de « participer » (article L. 625-1) à des actions de formation continue.

Le coût de cette politique de formation n'est pas négligeable (un peu plus d'1 Md€ par an en incluant le traitement des formateurs et celui des stagiaires⁴¹). Pourtant, 54,4 % seulement des enseignants en bénéficient en 2014-2015 dans le premier degré et 57 % dans le second degré⁴². La durée moyenne de formation est de trois jours et demi par an, chiffre comparable à l'ensemble de la fonction publique mais inférieur à celui des seuls agents de catégorie A pour lesquels la moyenne annuelle est de 4 jours⁴³.

Les taux de présence et d'assiduité sont faibles. Selon une enquête nationale de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), en 2014-2015, 35 % des enseignants convoqués ne se sont pas présentés dans le premier degré (27 % dans le second degré) et seuls 60 % ont assisté aux deux tiers de la formation (65 % dans le second degré). Aucune conséquence n'est tirée de ces défauts d'assiduité.

2 - Des efforts de professionnalisation à poursuivre

Dans son rapport de 2013, la Cour avait invité à adapter la formation continue à la diversité des situations pédagogiques et des fonctions occupées. La circulaire de rentrée 2016 mentionne la nécessité d'une formation continue « davantage en phase avec les besoins des personnels, tant du point de vue des contenus, du format que des modalités retenues », preuve que le ministère a conscience des insuffisances du système actuel.

Des mesures allant dans cette direction ont été prises au cours des dernières années. Une mission « accompagnement et formation » a été mise en place au sein du ministère (DGESCO). Pour la réforme du collège, un effort important a été accompli, y compris pour la formation des équipes de formateurs (5 à 6 jours en moyenne). Dans le cadre de la refondation de l'éducation prioritaire, 300 formateurs ont été préparés entre 2014 et 2016

⁴¹ Le calcul établi en réponse à l'enquête (2016) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans le cadre du rapport annuel sur l'état de la fonction publique permet d'établir une dépense de formation professionnelle de 1,07 Md d'euros en 2014. Comme indiqué par la Cour dans son référé de 2015, le chiffrage de la dépense associée à la politique de formation continue n'est pas de lecture directe dans les documents budgétaires.

⁴² Selon le dernier bilan social publié par la direction générale de l'enseignement scolaire.

⁴³ Cour des comptes, Référé *La formation continue des enseignants*, 30 janvier 2015, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr. L'enquête annuelle 2016 de la DGAFP confirme ce décalage.

pour accompagner les équipes des REP+. L'offre de formations hybrides (en présentiel et à distance) a été fortement enrichie. Depuis la rentrée 2016, des modules d'autoformation sont en accès libre pour les enseignants qui le souhaitent. Des dispositifs collectifs sont proposés concernant l'ensemble d'une équipe d'enseignants. La situation reste toutefois très différenciée selon les contextes locaux.

L'investissement des ÉSPÉ, considérées comme des opérateurs pivots⁴⁴ dans ce domaine, est très variable, tant celles-ci ont dû focaliser leur effort sur la maîtrise du processus de formation initiale. Selon le ministère, un tiers d'entre elles sont réellement impliquées.

Enfin, le contenu de la formation continue reste principalement utilisé, comme par le passé⁴⁵, comme un vecteur de transmission des réformes plutôt que de développement professionnel des enseignants.

Pour toutes ces raisons, les enquêtes traduisent le scepticisme des enseignants sur l'aide de la formation continue dans leur travail quotidien. Selon l'étude précitée de l'OCDE, les enseignants français sont ceux qui se sentent le moins bien préparés sur le plan de la pédagogie ou des pratiques de classe⁴⁶. Cela vaut en particulier dans les matières scientifiques : les enseignants français déclarent se sentir moins à l'aise que leurs collègues européens pour améliorer la compréhension des élèves en difficulté pour les sciences (45 % contre 68 % en moyenne) et les mathématiques (61 % contre 79 %)⁴⁷. Près de la moitié des enseignants français considèrent l'absence de mesures incitatives comme un frein à leur participation et 42 % invoquent l'inadaptation de la formation.

Une formation continue adaptée est une attente importante des enseignants, ce qui contraste avec la faible assiduité constatée. C'est pourquoi un effort important reste à mener sur le volume de la formation continue, ses modalités et son contenu, condition indispensable pour lui donner le moment venu un caractère obligatoire.

⁴⁴ Circulaire de rentrée pour l'année scolaire 2013-2014.

⁴⁵ L'inspection générale de l'éducation nationale relevait en 2010 sur longue période le caractère inadapté de la formation continue, le décalage entre les attentes des enseignants et celle des décideurs et l'utilisation de la formation continue comme un outil d'accompagnement des réformes. Rapport 2010-111 : évaluation de la formation continue des enseignants des premier et second degrés (sur la période 1998-2010), octobre 2010.

⁴⁶ Seuls 6 enseignants sur 10 déclarent être bien ou très bien préparés dans ces domaines, alors qu'ils sont 9 sur 10 en moyenne dans les 30 pays étudiés.

⁴⁷ Étude internationale TIMSS précitée.

3 - Un levier de gestion des ressources humaines sous-exploité

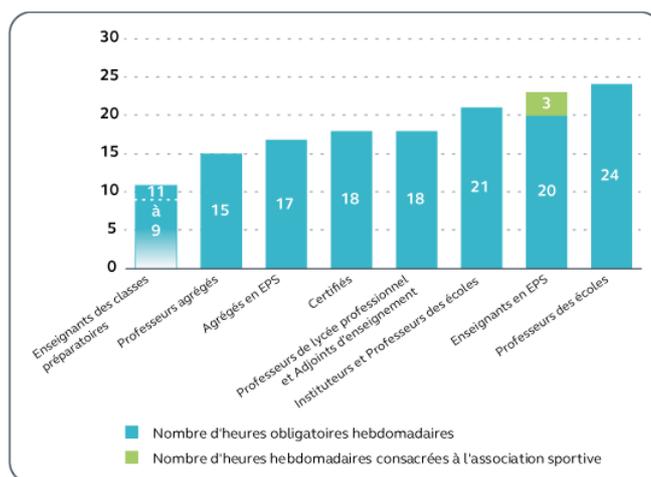
La participation d'un enseignant à la formation continue constitue un élément parmi d'autres de son évaluation par les inspecteurs, sans que des conséquences directes puissent en être tirées : compte tenu des conditions particulières de leur évaluation, il n'existe pas pour les enseignants d'entretien annuel de formation, alors que la pratique en est aujourd'hui généralisée dans la fonction publique.

Le déroulement de carrière, notamment les aspects liés au régime indemnitaire ou l'accès à des responsabilités supplémentaires, n'est pas lié à l'implication des enseignants dans la démarche de formation continue, hormis le cas particulier de la préparation à des concours internes (agrégation, accès aux fonctions de personnel de direction). Le suivi individuel des formations des enseignants ne permet pas de retracer leurs parcours, en particulier quand ils changent d'académie, ce qui est pourtant un préalable à la prise en compte de la formation dans leur carrière.

II - Les obligations de service : des réformes partielles aux effets peu tangibles

Les enseignants disposent d'un régime dérogatoire au sein de la fonction publique d'État pour définir et quantifier leur temps de travail. Des décrets fixent ainsi leurs obligations réglementaires de service (ORS). Celles-ci ont été pendant longtemps limitées, selon les décrets du 25 mai 1950, au temps passé devant élèves. Ces dispositions ont été réformées par le décret du 30 juillet 2008 dans le premier degré et celui du 20 août 2014 dans le second degré, seuls les enseignants de classe préparatoire restant soumis au régime antérieur. Ces décrets ne modifient pas cependant le nombre d'heures obligatoires devant élèves.

Graphique n° 1 : nombre d'heures statutaires devant la classe



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

Dans le primaire, le décret de 2008 transforme 3 heures hebdomadaires en 108 heures annuelles, consacrées à des activités hors classe. La répartition de ce contingent horaire⁴⁸ a été précisée par la circulaire du 4 février 2013 prise dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires : les soixante heures d'aide personnalisée aux élèves se décomposent en trente-six heures consacrées à des activités pédagogiques complémentaires (APC) et vingt-quatre heures à un temps de travail correspondant à l'organisation de ces APC ainsi qu'à l'identification des besoins des élèves.

Dans le secondaire, le décret du 20 août 2014 indique que les obligations de service s'inscrivent « dans le cadre de la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail » (article 2). Cette mention utile peut constituer un levier ultérieur pour mieux appréhender la mesure du service fait par les enseignants. Elle s'accompagne cependant d'une référence aux « statuts particuliers respectifs » des enseignants, qui dans le second degré ne prévoient d'obligations horaires précises que sur une base hebdomadaire et devant la classe, et non de façon globale au sein de l'établissement.

⁴⁸ 60 heures d'aide personnalisée, 24 heures pour les travaux en équipes pédagogiques, les relations avec les parents, les projets personnalisés de scolarisation pour les élèves handicapés, 18 heures d'animation et de formation pédagogique, 6 heures de participation aux conseils d'école.

Plusieurs missions liées directement au service d'enseignement effectuées hors la classe sont certes reconnues, ce qui est bienvenu : la préparation des cours, le suivi, l'évaluation et l'aide à l'orientation des élèves, le travail en équipe pédagogique ou pluri-professionnelle, les relations avec les parents d'élèves. Mais elles ne font pas l'objet d'un forfait horaire précis et annualisé comme dans le premier degré.

En outre plusieurs missions ne sont toujours pas prises en compte dans ce cadre rénové, alors qu'elles constituent des aspects majeurs ou du bon fonctionnement du service public scolaire, le remplacement, ou de l'exercice du métier, la formation continue⁴⁹.

Contrairement aux recommandations de la Cour dans son rapport de 2013, aucune souplesse nouvelle n'a ainsi été introduite concernant le rythme hebdomadaire d'heures passées devant élèves, permettant de les moduler et de progresser vers l'annualisation des horaires. En l'état, cette réforme n'a et ne devrait avoir que peu d'effets tangibles.

III - Les pratiques enseignantes : des réformes insuffisamment exigeantes

Pour améliorer la performance du système éducatif, des exigences sont apparues ou se sont renforcées ces dernières années. La pratique professionnelle des enseignants a besoin d'être évaluée pour leur apporter des soutiens et des conseils personnalisés. Le travail des enseignants doit être plus collectif et interdisciplinaire. La priorité donnée à la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture ne s'est pas traduite concrètement pour faciliter les transitions entre le premier et le second degré.

A - Le faible impact de l'évaluation des enseignants pour améliorer les pratiques professionnelles

L'évaluation des enseignants est un outil de gestion de la carrière des enseignants (avancement, mobilité, rémunérations), mais aussi de

⁴⁹ Seule, la circulaire « refondation de l'éducation prioritaire » du 4 juin 2014 prévoit en REP+ le principe de trois jours de formation en appui sur la pondération dans le second degré et sur le remplacement de 18 demi-journées dans le premier degré.

soutien pédagogique et d'aide au perfectionnement individuel et collectif. Jusqu'à présent, les professeurs des écoles font l'objet d'une note et d'une appréciation pédagogique sur proposition de l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription. Les professeurs du second degré se voient de leur côté appréciés et notés sur « la valeur de l'action éducative et de l'enseignement donnés » par les membres des corps d'inspection de la discipline académique (pour 60 % de la note) et sur « la manière de servir » par le recteur sur proposition du chef d'établissement (pour 40 %).

Les enseignants font l'objet d'inspections pédagogiques périodiques qui déterminent les conditions de leur avancement, bien que les statuts des corps n'établissent pas de lien explicite entre l'inspection individuelle et l'attribution de la note, ni entre l'évaluation des professeurs et leur avancement d'échelon ou de grade. Cette organisation entraîne environ 170 000 inspections par an, soit 7 à 8 inspections en moyenne sur la durée d'une carrière complète, ou encore une inspection tous les 5 à 6 ans⁵⁰.

L'évaluation reste insuffisamment organisée pour être un soutien aux enseignants. Aucune articulation n'existe entre le repérage des enseignants en difficulté et l'organisation des inspections, sauf pour les enseignants débutants à l'occasion de leur titularisation. Aucun standard n'est défini pour le déroulement des inspections, en dehors d'un outil d'accompagnement élaboré très récemment et destiné aux enseignants débutants. La continuité des rapports des inspections n'est pas assurée, ceux-ci ne faisant apparaître aucun suivi explicite d'une inspection à la suivante pour un même enseignant. Un nouveau dispositif d'évaluation des enseignants est entré en vigueur à la rentrée 2017 (cf. *infra*).

⁵⁰ La Cour a analysé les notes obtenues tout au long de leur carrière par les 13 886 enseignants partis à la retraite en 2015. En moyenne, ils ont fait l'objet chacun de 5,2 notations soit une tous les 7 ans et leur dernière évaluation est intervenue 6,7 années avant leur départ en retraite. Dans le premier degré, le nombre moyen de notes est de 7 soit une tous les 5 ans. Dans le second degré, le nombre de notes varie considérablement d'une matière à l'autre, l'enseignement professionnel arrivant en tête de classement (5 à 6 notes par carrière contre 2 à 4 pour les langues et les matières générales).

Le nouveau dispositif d'évaluation des enseignants arrêté en 2016

Chaque enseignant bénéficie de quatre rendez-vous de carrière pour faire le point sur son parcours. Une nouvelle grille de critères⁵¹ et une appréciation d'ensemble se substituent à la notation.

Des accélérations de carrière ou des perspectives de promotion plus rapides sont prévues. Au premier grade (au 6^{ème} et au 8^{ème} échelon), 30 % des personnels enseignants peuvent bénéficier d'une accélération de leur carrière d'une année. Avant la fin de la classe normale, et à partir de deux ans d'ancienneté dans le 9^{ème} échelon, les personnels peuvent accéder à la hors-classe à un rythme reconnaissant leur parcours et leur engagement professionnels.

Ils peuvent enfin accéder à un 3^{ème} grade, la classe exceptionnelle, destinée à promouvoir le parcours et l'engagement professionnel des personnels. Celle-ci sera prioritairement accessible (à hauteur de 80 % des promotions) aux personnels enseignants qui, à partir du 3^{ème} échelon de la hors-classe, auront exercé en éducation prioritaire ou occupé des missions ou responsabilités particulières pendant au moins huit ans. Elle sera également accessible (à hauteur de 20 % des promotions) aux autres enseignants, situés au dernier échelon de la hors-classe, pour tenir compte de parcours professionnels remarquables.

Il est trop tôt pour évaluer précisément ce nouveau système, qui ne modifie pas en profondeur les fondements du dispositif actuel⁵² mais en rationalise les procédures. Rien ne garantit que le critère d'ancienneté qui prévaut jusqu'à présent ne continue pas à jouer un rôle majeur. Tous les enseignants se voient en outre garantir de terminer leur carrière dans le grade de la « hors classe ». Les conséquences d'une bonne ou d'une mauvaise appréciation demeurent ainsi limitées au rythme d'avancement et au plan financier.

⁵¹ Le ministère réfléchit à un projet de grille d'évaluation professionnelle des enseignants comprenant des thèmes tels que « coopérer au sein d'une équipe », « construire, mettre en œuvre et animer des situations d'enseignement et d'apprentissage prenant en compte la diversité des élèves ». Les critères liés à la participation collective et à l'individuation des pratiques apparaissent plus nettement.

⁵² Le dispositif prévu dispose que les propositions annuelles de promotion seront basées sur un « barème » qui prendra en compte deux éléments : l'appréciation finale du troisième rendez-vous de carrière, et le nombre d'années de présence de l'enseignant dans la plage d'appel statutaire à la hors-classe. Il prévoit que tous les enseignants ayant une carrière complète atteindront la hors classe.

Le système d'évaluation des enseignants demeure atypique au plan international. Contrairement à ce qui se pratique dans de nombreux pays, il reste un dispositif administratif qui n'incorpore aucun paramètre tenant aux résultats des élèves, et n'associe pas les membres de la communauté éducative (parents d'élèves, élèves eux-mêmes).

Un modèle français d'évaluation atypique au plan international⁵³

À la différence de nombreux pays étrangers, les progrès des élèves ne sont pas un des critères d'évaluation des enseignants en France.

L'incorporation de l'opinion des « parties prenantes » (parents d'élèves, élèves eux-mêmes) y est en outre moins répandue : d'après l'OCDE, seuls 13 % des élèves français fréquentent un établissement pratiquant un « retour d'information écrit » des usagers contre 60 % en moyenne dans l'OCDE et seuls 23 % fréquentent un établissement dont le chef d'établissement indique que les évaluations des élèves sont utilisées pour évaluer l'efficacité des enseignants contre 50 % en moyenne dans l'OCDE.

À l'inverse, le recours à un tiers extérieur à l'établissement (inspections pédagogiques) pour suivre les pratiques des enseignants est moins pratiqué à l'étranger. Dans les pays de l'OCDE, seuls 27 % des élèves en moyenne sont scolarisés dans des établissements dont le chef déclare que cette méthode est utilisée contre 78 % qui se fondent sur les évaluations des élèves, 60 % qui mettent en œuvre une revue par les pairs et 69 % qui ont recours au chef d'établissement lui-même.

En tout état de cause, au-delà de la question de l'ampleur souhaitable des différenciations de carrière, la mise en place du nouveau système devra être l'occasion de renforcer les instruments de conseil et l'appui aux enseignants, y compris pour apporter une meilleure réponse aux difficultés repérées de certains. C'est en cela qu'il peut constituer un moteur de changement de la culture professionnelle.

⁵³ OCDE (2014), *Résultats du PISA 2012 : les clés de la réussite des établissements d'enseignement : ressources, politiques et pratiques* (Volume IV).

B - Des leviers nouveaux de faible intensité pour favoriser le travail en équipe

L'article 72 de la loi de 2013 (nouveau article L. 912-1 du code de l'éducation) complète et renforce les dispositions datant de 2005 sur le travail collectif des enseignants. « L'encouragement au travail transversal et pluridisciplinaire et l'innovation pédagogique » constituent une nouvelle mission des enseignants, au sein d'équipes intégrant les personnels spécialisés, notamment les psychologues scolaires.

De nombreux dispositifs éducatifs exigent un mode de travail plus collectif. Dans le primaire, le dispositif « plus de maître que de classe » (*cf. infra*) oblige à une concertation sur les modalités d'intervention de cet enseignant supplémentaire. La faculté de disposer de 18 demi-journées dans les réseaux de l'éducation prioritaire (REP+) pour conduire des réflexions collectives, sous l'égide des inspecteurs de circonspection du premier degré, va dans le même sens.

Dans le second degré, la réforme du collège (décret et arrêté du 19 mai 2015) suppose une concertation accrue de la communauté enseignante pour la mise en place des temps d'accompagnement personnalisé et des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI). Dans les établissements de l'éducation prioritaire (REP+), 10 % du temps de service devant la classe est libéré notamment pour renforcer le temps collectif accordé aux réponses aux difficultés rencontrées. La répartition de ce temps de travail n'est cependant ni précisée ni quantifiée.

La réforme des obligations réglementaires de service du second degré de 2014 a inscrit le travail collectif dans la liste des missions liées au service public d'enseignement. Ces équipes pédagogiques peuvent être appelées à travailler en « *équipe pluri professionnelle* », associant d'autres types de personnel (personnels de santé, sociaux, d'orientation, etc.).

La création de l'indemnité pour mission particulière (décret du 25 avril 2015) offre enfin un levier dans les mains des chefs d'établissement. Ceux-ci en définissent les critères d'attribution afin de valoriser les fonctions de coordination disciplinaire et pluridisciplinaire. Ce dispositif améliore la reconnaissance des fonctions de coordination (de discipline, d'enseignement) qui favorisent l'interaction entre les équipes pédagogiques.

Le travail collectif et la liberté pédagogique

L'article L. 912-1 du code de l'éducation pose le principe de la liberté pédagogique des enseignants. Mais il indique aussi que celle-ci s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement, avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection.

Le même article indique que les enseignants « travaillent au sein d'équipes pédagogiques ». Il n'y a donc aucun obstacle de principe à ce que ce travail oriente l'activité de chaque enseignant, dès lors que les principales dispositions arrêtées (ex : modalités du soutien scolaire, coordination entre les disciplines, etc.) figurent dans le projet d'école ou d'établissement.

Toutes ces mesures sont positives. Mais rien ne garantit qu'elles seront véritablement utilisées pour intensifier le travail collectif, dès lors que le cadre d'ensemble de la gestion des enseignants n'est pas modifié. Les prérogatives des chefs d'établissement d'organiser le travail en équipe, notamment par les projets d'établissement, restent de facto limitées (*cf. infra*). Les affectations et les mutations des enseignants se décident sans tenir compte des besoins de l'équipe de l'établissement. L'évaluation collective de la performance est peu développée et reste seconde par rapport à la notation individuelle.

De façon générale, les incitations concrètes au travail en équipe restent marginales par rapport à la logique privilégiant l'ancienneté qui prévaut dans la gestion des carrières et des affectations. L'autonomie limitée des responsables d'établissement constitue un important frein comme en témoignent les difficultés de mise en place de pratiques éducatives plus collectives lors de la récente réforme des collèges.

C - Des mesures limitées pour rendre effectif le socle commun

Selon la loi de 2005 précisée par plusieurs textes ultérieurs, la scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture (article L. 122-1-1 du code de l'éducation). Il est organisé en trois cycles, celui des apprentissages fondamentaux (CP, CE1, et CE2), de la consolidation (CM1, CM2, 6^{ème}), enfin des approfondissements (5^{ème}, 4^{ème} et 3^{ème}). Le cycle de consolidation, fondé sur un continuum école/collège, aurait dû entraîner des adaptations importantes de la gestion des enseignants. Or les mesures prises sont de faible portée.

1 - Une segmentation persistante entre le primaire et le secondaire

Dans la logique du socle commun, les passerelles entre les professeurs des écoles et les enseignants du second degré auraient dû être multipliées. Si des avancées existent, elles demeurent partielles et inégales.

Dans certaines académies, une réflexion spécifique sur le cycle 3 du socle commun s'est organisée, des espaces numériques de travail (ENT) se développent pour permettre à des enseignants d'une école ou d'un collège de communiquer entre eux et de mutualiser leurs ressources. Un conseil école-collège a été mis en place depuis la rentrée 2015⁵⁴ mais l'effectivité de son rôle, comme les éventuels travaux qu'il impulse, demeurent mal connus, en l'absence de tout bilan.

L'animation de la circonscription du premier degré, qui regroupe les écoles d'un territoire, est une responsabilité des inspecteurs d'académie, au sein des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DASEN) : elle est primordiale pour créer des liens entre les écoles et les collèges. D'après un rapport de l'inspection générale de l'administration nationale (IGAENR) sur cette circonscription scolaire, cet axe de travail est pris en mains de façon très inégale.

Il n'a pas été tenté, même de façon expérimentale, de réduire les obstacles structurels et statutaires à la mise en place de passerelles entre les deux degrés d'enseignement. Les affectations croisées entre écoles et collèges n'existent pas. Les régimes de gestion sont distincts, les obligations règlementaires de services différentes (nombre d'heures devant la classe, existence ou non d'un forfait horaire pour les activités hors classe), les cadres disciplinaires (monovalence des enseignants du second degré et polyvalence de ceux du premier degré) semblent indépassables. Les possibilités de détachement ne sont pratiquement pas utilisées et leurs modalités manquent de souplesse.

En dehors de la situation particulière de l'enseignement adapté⁵⁵, il n'existe aucune disposition encadrant la situation d'un enseignant qui assurerait des séquences d'enseignement hors de son degré d'origine. À défaut d'un tel cadre, même temporaire, une affectation dans les deux degrés reste une option virtuelle.

⁵⁴ Celui-ci rassemble des enseignants du collège et des écoles du secteur de celui-ci pour améliorer la concertation. Il se réunit au moins deux fois par an.

⁵⁵ Dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté des collèges (Segpa), destinées aux élèves présentant des difficultés scolaires graves et persistantes, le service peut être effectué par des enseignants du premier degré.

2 - La spécialisation des enseignants du second degré : une limitation aux échanges entre degrés d'enseignement

Alors que les enseignants du premier degré sont polyvalents, ceux du second degré sont spécialisés dès les premières années dans la discipline pour laquelle ils ont été recrutés. La bivalence ou l'enseignement de deux disciplines n'existe que pour les professeurs de lycée professionnel dans les disciplines générales (lettres-histoire ou maths-sciences physiques), et pour certaines matières précises (l'histoire et la géographie, les sciences économiques et sociales, les sciences de la vie et de la terre, la physique et la chimie, les lettres, les langues régionales et le tahitien). Un tiers seulement des sections du CAPES ont un caractère bivalent.

L'extinction il y a dix ans du corps des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) a fait baisser le nombre d'enseignants bivalents. Il est possible de confier à un enseignant qui ne peut assurer la totalité de son service dans sa spécialité, à titre de complément, un enseignement dans une autre discipline (décret du 20 août 2014) mais cette faculté est soumise à l'accord de l'intéressé.

La prédominance de la monovalence présente l'inconvénient de rendre plus difficile la transition entre le CM2 et la 6^{ème} et plus largement entre le premier cycle et le collège. La continuité de l'organisation de la scolarité est assez brutalement rompue. La logique du socle commun aurait pourtant voulu que soient aménagés des enchaînements pratiques, notamment au bénéfice des élèves en difficulté dans les réseaux de l'éducation prioritaire (REP +).

Le choix quasi intangible dans la façon de répartir les disciplines entre les enseignants rigidifie la gestion des affectations et l'organisation des emplois du temps, par exemple pour les remplacements. La préférence pour la monovalence contribue à l'existence de surnombres ou de déficits disciplinaires et aux pertes de service (en particulier pour les établissements de petite taille).

Des efforts ont été faits ces dernières années pour restreindre ces effets. Les pertes de potentiel liées directement à la monovalence (quotités

trop faibles⁵⁶ et surnombres disciplinaires⁵⁷) ont eu tendance à diminuer mais n'en continuent pas moins à représenter 1 642 équivalents temps plein (ETP) en 2015 (contre 2 526 en 2011).

Des pratiques allant vers la polyvalence des enseignements ont été encouragées. Elles demeurent d'impact limité car très encadrées et de mise en œuvre aléatoire. Pour les classes bi-langues, un enseignant d'une discipline peut faire quelques heures de sa discipline dans une langue étrangère pour ses propres élèves. La mise en place de l'option « Histoire des arts » a permis à des enseignants de lettres ou d'histoire et géographie d'ajouter à leurs pratiques un volet artistique et culturel. La prise en charge par des enseignants d'autres champs disciplinaires dans le cadre d'un travail d'équipe (co-enseignement) a fait l'objet d'expérimentations locales, parfois académiques (Paris, Lyon, Limoges) dans le cadre de la politique de prévention contre le décrochage scolaire.

La réduction du nombre de filières de compétence, et des concours, constitue une manière plus structurante de traiter ce sujet, qui est une source diffuse de pertes de potentiel d'enseignement. Depuis 2010, les sections de concours ont légèrement diminué (de 375 à un peu plus de 350) car la réforme de la filière des sciences et technologies industrielles (STI) en 2011-2012 et la refonte du baccalauréat professionnel y ont contribué. En revanche, le nombre des filières ouvertes en 2016 pour les concours du seul second degré est en augmentation (195 sections contre 161 en 2011) en raison de maquettes de formation inchangées dans les voies générales et technologiques.

Un effort plus vigoureux d'ajustement du cadre d'exercice du métier d'enseignant doit être entrepris, pour répondre à un objectif de maîtrise d'un socle commun couvrant l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire (collège) constamment réaffirmé.

⁵⁶ Les « quotités trop faibles » correspondent à un taux inférieur à 33 % de l'obligation réglementaire de services l'ORS, résultant généralement de besoins fragmentés liés à la taille des établissements et/ou à la géographie rurale de certaines académies. Le chiffre indiqué correspond à une agrégation de ces reliquats.

⁵⁷ Les surnombres disciplinaires correspondent, de manière forfaitaire, au potentiel dépassant le chiffre conventionnel des 6 % de la ressource enseignante nécessaire au remplacement.

IV - Les responsables d'établissements : un rôle incertain vis-à-vis des enseignants

Les sciences de l'éducation ont mis en évidence un « *effet chef d'établissement* », relatif et variable mais réel, dans l'efficacité et l'équité du système scolaire. Le directeur d'école ou le chef d'établissement peut jouer un rôle clé dans la motivation et l'organisation collective du travail des enseignants, notamment par une animation active des projets d'établissement et par l'emploi des moyens fongibles dont il dispose en dotations d'heures d'enseignement et d'heures supplémentaires.

Or, si les textes ont consacré de façon constante l'accroissement de leurs responsabilités, en particulier pour mettre en œuvre les réformes éducatives récentes, leur marge de manœuvre effective, vis-à-vis des enseignants, reste marquée par d'importantes ambiguïtés, qui obèrent de facto leur action. L'indétermination du statut plus ou moins autonome des établissements du second degré, n'est pas étrangère à cette situation.

A - Une responsabilité décisive à exercer dans une position ambiguë

Dans le premier degré, le directeur d'école est obligatoirement un enseignant, instituteur ou professeur des écoles, qui a effectué au moins deux années de service en école maternelle ou élémentaire. La plupart du temps, il n'occupe pas cette fonction à temps plein et bénéficie d'un régime de décharges d'enseignement variable selon le nombre de classes de son école⁵⁸. Il exerce un rôle de coordination entre les enseignants, d'animation de l'équipe pédagogique et veille au bon déroulement des enseignements⁵⁹.

Même si un référentiel « métier » concernant les directeurs d'école a été élaboré pour la première fois par la circulaire du 1^{er} décembre 2014, le cadre d'exercice de leurs missions reste inchangé, en l'absence de reconnaissance d'un véritable statut.

⁵⁸ Plus d'un tiers des directeurs d'école (36 %) sont affectés dans des écoles comprenant moins de 4 classes et ne bénéficient de ce fait d'aucune décharge.

⁵⁹ Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.

Si le directeur d'école exerce un pouvoir d'affectation des enseignants aux classes⁶⁰, il n'a pas autorité sur eux. Pourtant les réformes récentes ont *de facto* entraîné un renforcement de son rôle envers le corps enseignant. La gestion de la modification des rythmes scolaires ou du dispositif « plus de maîtres que de classes » a reposé largement sur lui⁶¹, tant pour l'organisation pratique que la réflexion pédagogique. Comme le relève le rapport de la Cour de 2013, le véritable supérieur hiérarchique des enseignants dans le premier degré n'est pourtant pas le directeur d'école mais l'inspecteur de l'éducation nationale de circonscription.

Dans le second degré, une fonction de direction s'est progressivement structurée. Les chefs d'établissement constituent un corps spécifique et exercent leurs fonctions à plein temps. Leur recrutement par concours est ouvert à d'autres profils que les enseignants, même si dans les faits, ils sont très majoritairement issus de ce corps⁶². Contrairement au directeur d'école, le chef d'établissement a autorité sur l'ensemble des personnels affectés à l'établissement⁶³ même si pour les enseignants, son pouvoir se limite à s'assurer de leur contribution à la continuité de l'enseignement⁶⁴. Il confectionne les emplois du temps et participe à la notation.

Si son statut est plus affirmé, le chef d'établissement voit lui aussi sa légitimité partagée, voire contestée, par celle accordée aux inspecteurs qui demeurent aux yeux de nombreux enseignants la seule autorité réelle en raison de leurs compétences disciplinaires. La liberté pédagogique des enseignants devant leur classe est souvent invoquée pour expliquer cette situation. Les textes définissant cette notion (cf. *supra*) montrent cependant qu'elle comporte elle-même des limitations.

Ces incertitudes contrastent avec l'élargissement régulier de leurs missions. Le ministère a, ces dernières années, reconnu progressivement des prérogatives plus étendues aux chefs d'établissement, qu'il s'agisse de

⁶⁰ Après avis du conseil des maîtres qu'il préside.

⁶¹ D'après un rapport conjoint des inspections générales, « en contact direct avec ses collègues enseignants, le directeur d'école est le véritable garant d'une mise en œuvre efficace du dispositif » (Rapport n° 2014-031 : « le dispositif plus de maîtres que de classes : projet et mise en œuvre pédagogique » IGEN et IGAENR, juin 2014).

⁶² La part des enseignants a augmenté entre 2009 (77 %) et 2014 (82 %).

⁶³ Décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement.

⁶⁴ Article L. 912-1 du code de l'éducation : « les enseignants contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires ».

dotations financières utilisables plus librement ou de leur pouvoir d'arrêter des projets d'établissement. Ils jouent un rôle clé dans les réformes du système éducatif : ils en animent les instances de pilotage.

L'accompagnement pédagogique des élèves institué par le décret du 18 novembre 2014 conforte le rôle central du chef d'établissement. Pour sa mise en place, les équipes pédagogiques sont placées sous son autorité, en associant l'élève et ses représentants légaux⁶⁵. C'est sous sa présidence que l'équipe pédagogique établit une synthèse du suivi de l'élève, régulièrement transmise à ce dernier et à ses représentants légaux⁶⁶.

Le statut du directeur d'école : un débat non tranché

Depuis une vingtaine d'années, de nombreux rapports (de la Commission Fauroux en 1996⁶⁷ au rapport de concertation pour la refondation de l'école de 2012) se sont prononcés en faveur d'un statut des directeurs d'école.

Plusieurs tentatives ont échoué et les facteurs de blocage sont nombreux. Le premier, d'ordre financier, est lié aux coûts qui en résulteraient. Mais surtout, l'octroi d'un statut impliquerait que les enseignants acceptent de reconnaître une forme de prééminence de leur ancien collègue. Les directeurs d'école eux-mêmes se montrent circonspects, craignant qu'un statut ne leur fasse perdre leur légitimité auprès de leurs collègues enseignants.

La question du statut se heurte aussi à l'hétérogénéité des écoles, et à leur nombre. Il paraît évident que la création de postes de directeur est liée à la rationalisation de la carte des unités du premier degré et/ou l'application d'un seuil démographique. Nombre d'écoles (à partir de 10 classes) atteignent d'ores et déjà la taille de certains collèges.

Dans la réforme du collège, une plus grande marge de manœuvre est laissée aux établissements dans la gestion de leur dotation horaire pour l'accompagnement personnalisé et les enseignements pratiques interdisciplinaires. Un des objectifs est de favoriser le travail en groupes à effectifs réduits, les interventions conjointes de plusieurs enseignants, et de mettre en place les enseignements de complément.

⁶⁵ Codifié à l'article D.332-6 du code de l'éducation.

⁶⁶ Codifié à l'article D.341-2 du code de l'éducation.

⁶⁷ Commission Fauroux : « Pour l'école », rapport au Premier ministre (avril 1996).

Malgré ces évolutions, le rôle des chefs d'établissement et des directeurs d'écoles comme animateurs et responsables de l'équipe d'enseignants reste peu valorisé par rapport aux responsabilités qui leur sont confiées. Leur rémunération est par exemple inférieure à celle pratiquée dans d'autres pays européens⁶⁸ et peu différenciée en fonction des mérites de chacun.

La notion d'équipe de direction dirigée par un supérieur hiérarchique est inexistante dans le premier degré, où le directeur d'école exerce seul les missions qui lui sont confiées, sans adjoint et le plus souvent sans aide pour la réalisation des tâches administratives. Elle est imparfaitement structurée dans le second degré, où le chef d'établissement peut s'appuyer sur un adjoint appartenant au même corps que lui mais qu'il ne choisit pas et qu'il n'évalue pas. La capacité des chefs d'établissement à s'imposer et à piloter repose dès lors pour l'essentiel sur leur autorité « naturelle », la bonne volonté de leurs collaborateurs, et la possibilité de s'appuyer sur une relation constructive avec les autorités rectorales.

Cette question va de pair avec celle de l'autonomie des établissements, qui n'a jamais été abordée dans toutes ses dimensions. Son contenu reste insuffisamment cerné à la fois sur les plans juridique et pédagogique, alors que de nombreuses dispositions y concourent (personnes morales pour le secondaire, procédures de contractualisation tripartite avec les collectivités locales et l'État, projets d'établissement, fongibilité des enveloppes de moyens, etc.).

B - Des marges de manœuvre trop restreintes vis-à-vis des enseignants

Les directeurs d'école et les chefs d'établissement ne disposent pas de moyens solides pour animer une équipe alors qu'ils sont les seuls en situation de le faire.

⁶⁸ Eurydice – Facts and Figures, « *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2014/15* ».

1 - Un pouvoir inexistant dans les affectations, très encadré dans l'évaluation

Le directeur d'école ou le chef d'établissement ne peut d'abord pas choisir l'équipe enseignante de l'établissement, ni participer aux décisions d'affectation⁶⁹. Même pour les postes à profil, la décision est prise au niveau ministériel ou rectoral et pour le premier degré, au niveau de l'inspection de l'éducation nationale, la direction de l'établissement ou de l'école n'étant pas sollicitée⁷⁰.

La seule expérimentation donnant aux chefs d'établissement une véritable responsabilité en matière de recrutement des enseignants est intervenue dans le cadre du programme d'éducation prioritaire ECLAIR⁷¹, mis en place en 2011: les décisions d'affectation y étaient prises par le recteur sur avis du chef d'établissement⁷². Cette disposition n'a pas été reconduite à partir de 2012 et aucun véritable bilan n'en a été fait.

Comme cela a déjà été indiqué (cf. *supra*), le directeur d'école ne joue aucun rôle dans l'évaluation et la notation des enseignants. Dans le second degré, le chef d'établissement contribue à la note à hauteur de 40 % mais les seuls critères limitatifs sur lesquels il se fonde portent sur le comportement de l'enseignant dans la classe (ponctualité et assiduité, activité et efficacité, autorité et rayonnement)⁷³. La proposition de note peut en outre être modifiée ultérieurement du fait des péréquations académiques puis nationales et peut enfin, selon le droit commun, être contestée par l'enseignant devant une commission administrative paritaire⁷⁴. Malgré l'intérêt de l'entretien d'évaluation, l'exercice a donc une portée limitée. La récente réforme de l'évaluation supprime la notation

⁶⁹ Sauf dans l'enseignement catholique privé sous contrat, où le candidat enseignant est sélectionné par le directeur de l'établissement pour le premier comme pour le second degré, le recteur validant dans la quasi-totalité des cas ce choix.

⁷⁰ Tout au plus pour les RASED, les modalités d'intervention sont-elles concertées avec le conseil des maîtres des écoles concernées (circulaire n° 2014-107 du 18 août 2014).

⁷¹ Écoles, Collèges, Lycées pour l'Ambition, l'Innovation et la Réussite.

⁷² Le rapport IGEN / IGAENR n° 2012-076 portant sur l'élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR de juillet 2012 qualifie les postes à profil d'« expérimentation porteuse de réussites » même si « des interrogations subsistent ».

⁷³ Le rapport précité de l'IGEN indique, non sans une certaine ironie, que « *la mission et les personnes qu'elle a sollicitées n'ont pas réussi à identifier le texte à l'origine des trois critères très anciens utilisés dans les académies* ».

⁷⁴ La notation pédagogique est quant à elle susceptible d'un recours devant l'auteur de la note ou un autre membre des corps d'inspection (article 10 du décret du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs certifiés).

mais ne modifie pas fondamentalement cette situation, où la hiérarchie fonctionnelle pèse dans le processus de gestion de l'enseignant.

2 - Une organisation de l'enseignement soumise à de fortes contraintes

Le vrai pouvoir des directeurs d'école et des chefs d'établissement vis-à-vis des enseignants porte en réalité sur l'organisation de l'enseignement.

Dans le premier degré, celle-ci constitue une responsabilité du directeur d'école sous le contrôle de l'inspecteur de l'éducation nationale. Il affecte les enseignants à une classe et organise les emplois du temps, en particulier pour les cent huit heures annuelles prévues dans les obligations réglementaires de service. Il fait une proposition d'utilisation de ces heures, validée ensuite par l'inspecteur d'académie⁷⁵. Il peut moduler la répartition du temps de service en fonction des besoins, mais avec l'accord de l'enseignant.

Dans le second degré, le chef d'établissement affecte lui aussi les professeurs à une classe et organise les emplois du temps. Il peut imposer à un enseignant en sous-service d'effectuer des heures de cours de remplacement, uniquement dans la même discipline. Il peut imposer à l'enseignant d'effectuer une première heure hebdomadaire supplémentaire dans sa discipline même si l'intéressé n'est pas d'accord, mais ne peut aller au-delà en cas de désaccord de ce dernier.

Pour le remplacement de courte durée, qui est un des facteurs importants de la continuité du service public et demeure mal pris en compte (cf. *infra*), il ne peut mobiliser les enseignants qu'avec leur accord grâce aux « heures supplémentaires effectives » (HSE)⁷⁶. Il pourrait en principe l'imposer à l'enseignant, conformément au dispositif prévu par le décret du 26 août 2005 qui désigne le chef d'établissement comme pilote en la matière.

Encore faudrait-il, pour désigner les remplaçants parmi les enseignants de l'établissement, qu'un protocole d'établissement fût conclu

⁷⁵ Circulaire n° 2013-019 du 4 février 2013 sur les obligations de service : « Les directeurs contribuent à l'organisation et à la coordination au sein de leur école des soixante heures d'activités pédagogiques complémentaires et de travail en équipe pédagogique afférent ».

⁷⁶ Décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré, renvoyant à la conclusion d'un protocole la gestion des remplacements.

en ce sens. Cette disposition ayant suscité une forte défiance des intéressés, ce dispositif n'a pas été mis en œuvre et le remplacement de courte durée a continué à s'appuyer exclusivement sur le volontariat des enseignants.

Le ministère vient, dix ans plus tard, de réactiver ce dispositif en demandant aux chefs d'établissement de présenter ces protocoles au cours de l'année scolaire 2016-2017. On peut douter que cette initiative soit suivie d'effets car elle ne s'est pas accompagnée de pouvoirs supplémentaires donnés aux chefs d'établissement pour imposer les heures supplémentaires nécessaires.

Pour les tâches hors de la classe, correspondant aux missions liées au service d'enseignement dans les nouvelles obligations réglementaires de service, le chef d'établissement dépend de la bonne volonté des enseignants car il ne dispose pas de leviers particuliers pour leur exercice. Par exemple, la participation aux conseils de classe ou le suivi des élèves font l'objet d'une « indemnité de suivi et d'orientation des élèves » (ISOE) attribuée de manière fixe à tous les enseignants, indépendamment de leur investissement effectif dans ces domaines.

Sa principale marge de manœuvre pour valoriser le travail et les initiatives des enseignants résidait jusqu'en 2014 sur des décharges de service et sur des heures supplémentaires-établissements (HSE) utilisées parfois comme une simple prime. Celles-ci étaient alors accordées selon les missions réalisées et non en fonction des heures effectuées.

La création de « l'indemnité pour mission particulière » (IMP) clarifie la méthode et les procédures et permet d'interdire de telles pratiques par une circulaire de 2015. La procédure d'attribution de cette nouvelle prime n'accorde toutefois aux chefs d'établissement qu'une responsabilité encadrée (enveloppe notifiée par le recteur, barème, conformité aux orientations académiques, avis du conseil d'administration et du conseil pédagogique sur le dispositif). C'est le recteur qui, *in fine*, prend les décisions individuelles d'attribution, en fonction de l'importance effective et des conditions d'exercice de la mission.

Par l'ambiguïté de la position des personnels dirigeants des établissements scolaires, le ministère se prive d'un échelon majeur de direction et d'animation, au plus près des équipes enseignantes, de l'ensemble de la communauté éducative, des parents d'élèves et des responsables locaux. Les difficultés de mise en œuvre de certaines réformes peuvent trouver une de leurs causes dans cette faiblesse.

Pour l'opinion publique, et au premier rang pour les parents d'élèves, il persiste un *hiatus* entre la perception du rôle central des chefs d'établissement et la réalité de leurs prérogatives.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La nécessité d'améliorer les performances moyennes du système éducatif implique une évolution du cadre dans lequel s'exerce le métier d'enseignant. Comme le montrent les comparaisons internationales, la qualité de leur formation, l'organisation de leur travail dans et en dehors de la classe, la pertinence de leur évaluation, leur capacité à assurer une continuité entre l'école et le collège, ainsi que leurs relations avec les directeurs d'école et les chefs d'établissement jouent un rôle majeur dans la performance d'ensemble du système et pour la réussite des réformes. Plusieurs adaptations du métier sont intervenues au cours des dernières années, mais elles demeurent insuffisantes. Les rigidités du cadre de gestion font encore obstacle à la prise en compte des exigences de plus en plus fortes à l'égard des enseignants.

Le rétablissement d'une formation initiale constitue une avancée incontestable. Cependant des efforts en faveur de la professionnalisation doivent être poursuivis, passant notamment par une simplification de l'architecture d'ensemble du dispositif. Il en va de même pour la formation continue, qui répond encore mal aux besoins des enseignants, alors qu'elle devrait être pour le ministère un levier d'accompagnement et de gestion des ressources humaines.

La redéfinition des obligations réglementaires de service dans le second degré a peu d'effets tangibles du fait du maintien du cadre hebdomadaire et non annuel, ainsi que de l'absence de prise en compte du remplacement et de la formation continue. Aucune obligation de présence dans l'établissement n'est en outre fixée en dehors des heures de cours.

L'évaluation, largement déterminée par l'ancienneté, n'intègre aucun paramètre tenant aux résultats des élèves et n'a que peu d'effet sur la qualité des pratiques, en particulier le développement du travail en équipe.

La segmentation rigide entre les professeurs des écoles et les enseignants du second degré limite la portée effective de la notion de « socle commun ». La spécialisation de ces derniers laisse en outre peu de place à une polyvalence disciplinaire, qui serait propice à la continuité de l'enseignement entre l'école et le collège.

Le positionnement incertain des directeurs d'école et des chefs d'établissement vis-à-vis des enseignants ne leur permet pas de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour favoriser le travail en équipe et adapter au plus près l'organisation de l'enseignement aux besoins des élèves, alors même qu'ils sont les mieux placés pour le faire.

C'est pourquoi la Cour émet les recommandations suivantes :

1. *compléter la liste des missions liées au service d'enseignement du second degré en intégrant le remplacement et la formation continue ; prévoir le respect de l'ensemble de ces missions dans un forfait annuel ;*
 2. *annualiser les obligations de service des enseignants du second degré, en prévoyant notamment un contingent d'heures effectuées au sein de l'établissement au titre des missions liées à l'enseignement, en réservant dans un premier temps ce cadre aux nouveaux enseignants devant être titularisés ;*
 3. *renforcer le développement du travail collectif, en donnant un rôle central à l'équipe pédagogique, en organisant en son sein de manière systématique les fonctions de coordination et d'appui et en développant l'évaluation collective ;*
 4. *mettre en place le cadre juridique permettant les expérimentations d'échanges ou d'affectations de professeurs des écoles au collège et d'enseignants du second degré à l'école primaire, et les développer quand elles sont utiles pour assurer la continuité de la scolarité entre l'école primaire et le collège ;*
 5. *instaurer, dès la formation initiale, la possibilité de bivalence ou la polyvalence disciplinaire pour les enseignants du second degré intervenant au collège ; ouvrir la possibilité, pour les enseignants déjà en fonction et présentant les compétences requises, d'opter pour l'enseignement de deux disciplines ; développer la polyvalence en classe de 6^{ème} ;*
 6. *dans le premier degré, associer les directeurs d'école à l'évaluation des enseignants par l'inspecteur de l'éducation nationale ;*
 7. *donner aux chefs d'établissement la responsabilité, dans certaines limites, de moduler la répartition annuelle des heures de service (et supplémentaires) devant la classe en fonction des postes occupés et des besoins des élèves.*
-

Chapitre II

L'affectation des enseignants : mieux répondre aux besoins des élèves

L'amélioration de la performance et de l'équité du système scolaire exige une capacité d'adaptation plus forte aux contextes locaux et aux profils des élèves. Il s'agit d'infléchir une tradition d'uniformité des modes d'organisation de l'enseignement et de gestion des enseignants, qui en réalité ne garantit plus que formellement une égalité de traitement des élèves.

Des efforts ont été faits ces dernières années dans cette direction. Ils restent cependant peu susceptibles de permettre une allocation des moyens différenciée en fonction des besoins des élèves, en particulier dans le primaire et l'éducation prioritaire, pour garantir l'adéquation entre le profil des enseignants et celui des postes, notamment les plus difficiles, et pour permettre une gestion efficace des remplacements.

I - Une répartition imparfaite des effectifs selon les besoins

L'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose que la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique et sociale. Il fonde par exemple le renforcement de l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé. De façon générale, et

comme le rapport public de 2013 l'avait déjà indiqué, les besoins des élèves devraient être davantage pris en compte comme critère de répartition et d'affectation des effectifs, ce qui n'est toujours pas le cas.

Face à l'ampleur des mouvements annuels des effectifs pour assurer la rentrée scolaire (de l'ordre de 65 000 enseignants), une telle orientation ne peut qu'être appliquée de façon sélective (éducation prioritaire en premier lieu), puis mise en œuvre selon un processus de long terme. Un tel objectif est cependant souhaitable pour sortir d'une gestion trop indifférenciée par rapport aux besoins des élèves.

A - L'absence de connaissance précise des acquis de chaque élève : une limitation regrettable

Le système d'évaluation des acquis en niveaux et compétences de chaque élève ne peut se limiter aux taux de réussite des établissements en fin de troisième (brevet/DNB) ou de terminale (baccalauréat). Ces diplômes ne concernent pas le premier degré d'enseignement, qui ne dispose d'aucun dispositif d'évaluation certificative de ce type. Ils n'apportent aucune information sur l'évolution des acquis, ni au début d'un cycle ou d'une classe, ni en cours de scolarité.

Le besoin de disposer d'informations intercalaires, et notamment de se mettre en mesure de vérifier l'atteinte du socle commun (primaire et collège) par le plus grand nombre, n'est pas contesté, que ce soit pour situer les acquis de chaque élève par rapport aux objectifs de fin de cycle et permettre aux enseignants d'apporter une aide personnalisée aux élèves qui en ont besoin.

Les évaluations nationales exhaustives, dites « diagnostique » ou « bilan », fournissent des résultats utilisables directement au niveau de la classe, de l'établissement ou de l'académie. Elles ont été réalisées chaque année de 1989 à 2006 en début de CE2 et de 6^{ème}, puis en CE1 et CM2. Non dématérialisées, elles représentaient une charge de travail non négligeable, compensée par une prime. Leur caractère obligatoire a été supprimé pour la rentrée 2013. Dans le secondaire, des évaluations nationales de fin de 5^{ème} ont été de leur côté organisées en 2012 et 2013.

À la rentrée 2015, il a été mis un terme à ces évaluations nationales, qui permettaient pourtant de confectionner des synthèses départementales, académique puis nationale constituant autant d'instruments utiles de pilotage. Elles ont été remplacées par des évaluations du niveau des élèves en début de CE2 en français et en mathématiques, en principe obligatoires,

mais réalisées à la seule initiative des enseignants, « au moment choisi par eux et en fonction des objectifs poursuivis au sein de la classe » et donc sans remontée des données au-delà de la circonscription. Ces évaluations, facultatives, mentionnées dans les circulaires de rentrée 2015 et 2016, ne le sont plus dans celle de la rentrée 2016/2017.

Il existe par ailleurs des évaluations sur échantillon. Celles dites Cédre (Cycle des évaluations disciplinaires) réalisées depuis 2003 mesurent les acquis des élèves en fin d'école et de collège avec un changement chaque année de domaine disciplinaire sur un cycle de 6 ans. D'autres réalisées depuis 2014 sur « la maîtrise des éléments essentiels aux compétences du socle commun de connaissances » ont lieu selon un cycle de 3 ans par palier d'acquisition du socle commun de connaissances (CE1, CM2, 6^{ème}), mais ne portent que sur certaines compétences (maîtrise de la langue, principaux éléments de mathématiques). La méthode fondée sur un échantillon permet de déduire des résultats pour l'ensemble de la population étudiée mais qui ne sont pas exploitables localement.

Au total, les évaluations existantes portent ou sur des disciplines, ou sur un ensemble de compétences liées à des cycles scolaires, selon des temporalités différentes, sans continuité dans le temps, ni cohérence de méthodes. Cette dispersion et cette instabilité, qui témoignent d'une doctrine incertaine du ministère, ne permettent pas une évaluation précise et pleinement exploitable du niveau des élèves.

Enfin ces dispositifs n'ont pas été suffisamment conçus pour enrichir le dialogue de gestion, afin que l'allocation des moyens enseignants soit davantage liée aux besoins des élèves estimés par les évaluations. Ceci supposerait de pouvoir agréger les données sur les acquis scolaires selon les établissements et les circonscriptions territoriales pour en déduire les moyens enseignants adaptés. Même lorsque le ministère produit des indicateurs de performance relative des établissements (par exemple la valeur ajoutée pour les lycées), il n'en déduit pas une doctrine d'utilisation dans le dialogue de gestion.

B - Des méthodes de répartition des moyens enseignants à améliorer

L'objectif de maîtrise du socle commun de connaissance suppose de renforcer les moyens là où les difficultés scolaires sont les plus fortes. La Cour a en 2013 critiqué les dispositifs d'allocation des effectifs d'enseignants, très peu conçus en fonction de cet objectif.

Pour le premier degré, le modèle de répartition a été réformé en 2014 pour mieux prendre en compte les variables socio-économiques. Celui du second degré reste à adapter. La réforme de la carte de l'éducation prioritaire intègre mieux qu'auparavant la réalité des difficultés des élèves, mais sa portée reste faible en matière de répartition des effectifs.

1 - Pour le premier degré, un nouveau modèle intégrant mieux les variables socio-économiques

Jusqu'en 2014, le modèle d'aide à la décision pour la répartition des moyens d'enseignement reposait sur trois étapes : la prise en compte des évolutions démographiques relatives des académies, appréciées à travers le ratio P/E (nombre de professeurs pour 100 élèves), corrigée d'un indicateur de contraintes structurelles, puis le rééquilibrage en fonction de critères territoriaux (classant les académies en quatre familles : urbaines, rurales, contrastées, outre-mer) et sociaux (taux de bénéficiaires du RSA, pourcentage de professions et catégories socioprofessionnelles défavorisées et de chômeurs), enfin la prise en compte des contraintes de gestion des ressources humaines. Cette méthode ne prenait pas suffisamment en compte les territoires socialement défavorisés.

La nouvelle méthode mise en œuvre à partir de la rentrée 2014 reste fondée sur l'appréciation des évolutions démographiques, tout en incorporant deux nouveaux critères au niveau communal : la classification du territoire (urbaines, intermédiaires, rurales) et un indicateur social reposant sur le revenu fiscal des ménages par unité de consommation (hors revenus de transfert, par exemple l'allocation logement).

La première année de mise en œuvre a bénéficié aux académies concentrant les difficultés économiques et sociales, urbaines et à forte densité (les académies d'Aix-Marseille, Amiens, Créteil, Lille et Montpellier ont ainsi obtenu plusieurs centaines de postes en plus à la rentrée 2014 par rapport aux dotations dont elles auraient bénéficié par application des critères de l'ancien modèle).

Si ces tendances observées en 2014 se prolongeaient, ce nouveau modèle conduirait à une progressive convergence des taux d'encadrement entre régions rurales et urbaines. Cette évolution pourrait être facilitée par la poursuite de la diminution régulière depuis plusieurs années du nombre d'établissements du premier degré, passé pour les seules écoles publiques de 50 290 en 2006 à 46 435 en 2015. Celui des écoles à classe unique a suivi la même évolution (5 681 en 2006, 4 125 en 2015).

2 - Pour le second degré, une méthode inchangée

Le modèle de répartition utilisé depuis 2002 est d'abord fondé sur les évolutions démographiques prévisionnelles, en utilisant l'indicateur « nombre d'heures d'enseignement par élève » (H/E) par niveau (collèges, LEGT, lycées professionnels) et le cas échéant par filière. Le besoin d'enseignement qui en découle est pondéré par le taux de remplissage des structures, et concernant les collèges, par la prise en compte de la catégorie des collèges recensés au sein de l'académie (petits collèges ruraux, relevant de l'éducation prioritaire, et n'appartenant à aucune des deux autres catégories). Il est ajusté ensuite en fonction des priorités ministérielles (récemment la réforme du collège ou la rénovation de l'éducation prioritaire).

Les critères sociaux sont marginalement pris en considération, puisque seule l'appartenance d'un collège à l'éducation prioritaire est prise en compte. Là encore, le modèle se caractérise par l'absence de critères adossés à une connaissance fine et précise du niveau des élèves, de leurs résultats scolaires et de leurs difficultés. Le ministère a, ces dernières années, engagé le chantier de la rénovation du mode de répartition, mais cette démarche n'a pas encore abouti.

3 - Pour l'éducation prioritaire, une réforme à évaluer

Dans son rapport de 2013 et dans des publications ultérieures, la Cour avait critiqué la carte de l'éducation prioritaire et les défaillances de cette politique pour prendre en compte efficacement les besoins des élèves. Une réforme du dispositif est intervenue en 2014 pour une application à la rentrée 2015. Les critères de définition de la nouvelle carte de l'éducation prioritaire ont été modifiés, avec notamment la prise en compte du taux d'élèves en retard à l'entrée en 6^{ème}.

Les réseaux d'éducation prioritaire sont aujourd'hui au nombre de 731 (REP) et de 364 (REP+). Ils concernent 19,8 % des écoliers du public (7,6 % en REP+) et 20,8 % des collégiens du public (6,5 % en REP+). 195 collèges (et 1 174 écoles) sont sortis de l'éducation prioritaire, 206 collèges (et 1 547 écoles) y sont entrés, ce qui représente des chiffres non négligeables. Les collèges entrants comportent respectivement 55 % de catégories socio-professionnelles défavorisées et 44 % de boursiers (contre respectivement 42 % et 30 % pour les sortants). La convergence avec la politique de la ville progresse elle aussi : désormais, 87 % des collèges en éducation prioritaire (834 sur 963 hors DOM) sont en quartier de la politique de la ville.

L'appartenance à un réseau prioritaire continue en revanche à n'entraîner pour le moment qu'une faible différenciation des taux d'encadrement des élèves. Le nombre d'élèves par classe en REP+ et pour l'ensemble de l'éducation prioritaire est respectivement de 22,3 et 22,5 élèves, par rapport à une moyenne nationale de 24,6. Dans plusieurs départements, il est plus important dans les classes du réseau d'éducation prioritaire que la moyenne départementale (Alpes de Haute Provence, Corse-du-Sud, Aube, Tarn-et-Garonne) ou très proche (ex : Yonne, Aude, Finistère, Hautes Pyrénées).

Ces données ne prennent pas en compte la prise en charge des besoins éducatifs par des dispositifs particuliers (CLIS, RASED). Le nombre d'enseignants affectés à ces tâches a diminué de 2010 à 2012 (de 19 288 à 16 826) et a légèrement augmenté depuis (17 263 en 2015).

C - L'amorce d'un rééquilibrage nécessaire en faveur de l'enseignement primaire

Les enquêtes internationales montrent que la France consacre moins de moyens que d'autres pays comparables à l'enseignement primaire. À l'inverse les dépenses pour le lycée en France sont plus élevées qu'ailleurs. La loi de 2013 a ainsi accordé une priorité à l'enseignement primaire pour l'attribution des nouveaux postes.

Un rééquilibrage s'est amorcé tout en restant limité. Les nouveaux moyens d'enseignants se sont élevés entre 2012 et 2016 à 17 134 ETP dans le primaire (public et privé), contre 14 504 dans le second degré (public et privé), se traduisant par une hausse de la dépense par élève du premier degré de 12 % contre 7,3 % pour celle des collégiens et 4,7 % des lycéens.

Entre 2011 et 2015, le nombre d'enseignants du premier degré public a augmenté plus vite (3,2 %) que celui des élèves (1,4 %). Le nombre de postes pour 100 élèves (public et privé) s'est régulièrement amélioré (5,25 en 2011, 5,4 en 2016) du fait de l'évolution plus rapide du nombre d'enseignants que d'élèves. Sur la même période, le nombre d'enseignants dans le second degré public a progressé à un rythme légèrement moins rapide (+ 1 %) que celui des élèves (+ 1,6).

Outre la prise en compte de l'augmentation des effectifs d'élèves et de l'amélioration du dispositif de décharge des directeurs d'écoles, ces nouveaux effectifs ont été affectés à deux actions : le dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'accueil des enfants de moins de trois ans.

1 - Le dispositif « plus de maîtres que de classes »

Ce dispositif, prévu par la circulaire du 18 décembre 2012, repose sur l'affectation dans le primaire public d'un maître supplémentaire par rapport au nombre de classes. L'objectif est de permettre la mise en place de nouvelles organisations pédagogiques, en priorité au sein même de la classe et de prévenir la difficulté scolaire.

Les emplois affectés à ce dispositif s'élèvent à 3 220 à la rentrée 2016 dont environ les trois-quarts en réseau d'éducation prioritaire. L'académie de Versailles est de loin la principale bénéficiaire (230 emplois en 2015) devant celles de Lille (162) et de Lyon (161). Le dispositif est en revanche quasi inexistant dans les départements les moins peuplés (ex : Lozère un emploi, Cantal trois emplois).

Une convention 2013/2015 avec le ministère de la ville fixe l'objectif que 25 % des moyens relatifs à cette mesure soient affectés dans les quartiers de la politique de la ville (QPV). À la rentrée 2015 (métropole +DOM), 25,8 % des ETP y sont affectés.

Les premiers éléments d'évaluation⁷⁷ montrent une très grande diversité de modalités de mise en œuvre, effet de la grande souplesse laissée aux académies sur l'affectation des postes ainsi que sur l'organisation pédagogique (sept modalités d'application relevant de trois catégories, le co-enseignement, la co-présence, la co-intervention). Il sera indispensable de mener le moment venu une enquête exhaustive sur ce dispositif afin d'en confirmer ou non l'intérêt.

2 - La scolarisation des moins de trois ans

La loi de refondation de l'école de 2013 (article L. 113-1 du code de l'éducation) indique que « *les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de deux ans* » et que cet accueil « *est organisé en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé* ». Les enfants de moins de trois ans sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée.

⁷⁷ « Le dispositif PDMQDC : projet et mise en œuvre pédagogique », Rapport n° 2014-031, IGEN, Juin 2014, rapport de l'IGEN de Juin 2014.

La scolarisation à moins de 3 ans

Les neurosciences ont montré que la sensibilité du cerveau au développement des émotions, des aptitudes sociales, linguistiques et du calcul atteint son maximum dans les trois premières années. Les études menées soulignent que la qualité de l'accueil des plus jeunes enfants améliore leurs résultats ultérieurs et qu'elle est un moyen efficace de lutter contre les inégalités⁷⁸.

La France est l'un des quelques pays de l'OCDE où la scolarisation à l'âge de trois ans est généralisée (taux proche de 100 % contre 78 % en moyenne)⁷⁹. L'admission des enfants de moins de trois ans dans des structures éducatives de la petite enfance semble en revanche plus faible que la moyenne⁸⁰.

Le nombre des nouveaux emplois créés dans ce but est cependant resté limité (1 275 en 2016 pour un objectif initial de 3 000). Le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans⁸¹, qui avait très fortement diminué passant de 35 % au début des années 2000 à 11,2 % en 2012⁸², est resté à ce même niveau depuis cette date, avec une légère amélioration (11,9 % en 2016, soit 96 600 enfants⁸³).

⁷⁸ OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*. Année de référence : 2013.

⁷⁹ Idem

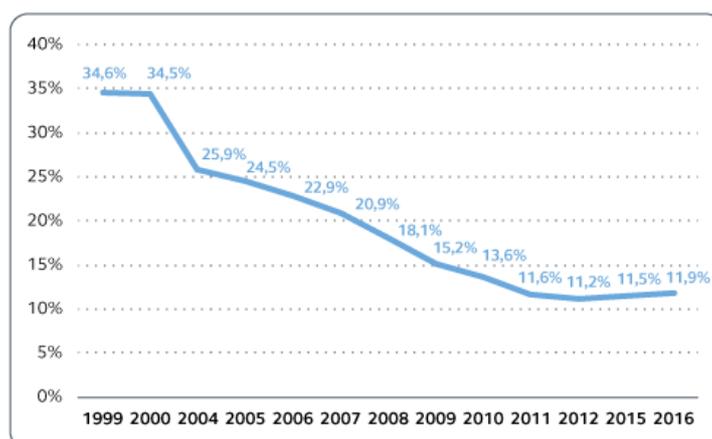
⁸⁰ Ces chiffres doivent cependant être maniés avec précaution, la France ne disposant pas de statistiques sur les structures éducatives de la petite enfance autres que l'école.

⁸¹ Public et privé (y compris les DOM mais hors Mayotte).

⁸² Selon un rapport IGEN-IGAENR de juin 2014 « scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre » cette forte baisse dans les années 2000 s'explique par deux facteurs : l'évolution démographique - l'importance des générations du début des années 2000 limitant le nombre de places ; et la réduction du nombre d'emplois consacrés à cet accueil entre 2008 et 2012, les effectifs n'étant en général plus pris en considération dans les prévisions de carte scolaire.

⁸³ DEPP, « *les élèves du premier degré à la rentrée 2016* », Note d'information N° 40, décembre 2016

Graphique n° 2 : taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans



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

Les efforts sont plus marqués en éducation prioritaire, où 20,8 % des enfants de moins de trois ans sont scolarisés à la rentrée 2016 (contre 19,3 % en 2015 et 17,5 % en 2012), mais les objectifs fixés sont encore loin d'être atteints sur l'ensemble du territoire. Si 13 académies⁸⁴ atteignent l'objectif de 30 % de taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans en REP, seules deux (Rennes et Dijon) atteignent celui de 50 % en REP+. À l'inverse, ce taux ne dépasse pas les 10 % dans plusieurs académies, dont Créteil (7,6 % en REP, 10 % en REP+) et Paris (5,6 % en REP, 9,1 % en REP+), comme c'était déjà le cas en 2012.

L'inflexion donnée à l'allocation des moyens enseignants en faveur de l'enseignement primaire et préélémentaire est réelle, mais encore de faible portée. Le renforcement de cette tendance nécessiterait des décisions plus structurelles et des arbitrages entre degrés d'enseignement, sans lesquelles les ajustements d'effectifs trouveront vite leurs limites.

⁸⁴ Besançon, Rennes, Lille, Lyon, Nancy-Metz, Nantes, Grenoble, Clermont-Ferrand, Poitiers, Dijon, Caen, Orléans-Tours, Toulouse.

II - L'affectation à un poste : un dispositif resté rigide

L'affectation des enseignants dans les postes selon l'application quasi systématique d'un barème ne comporte pas de dimension qualitative prenant en compte la difficulté des postes, l'expérience acquise par l'enseignant, la nature des projets d'établissement, et la cohérence des équipes pédagogiques. Le développement des postes à profil reste marginal et n'infléchit que peu cette gestion uniformisée.

A - Des processus d'affectation trop uniformes

1 - Le rôle toujours prégnant du barème

Les mouvements annuels interviennent d'abord entre académies (inter académiques) et concernent chaque année un peu plus de 1 % des effectifs d'enseignants dans le primaire (3 948 en 2016) et 5 % dans le secondaire (21 126 en 2016). Ils sont ensuite intra académiques, ce qui porte alors la totalité du mouvement annuel à plus de 70 000 personnes concernées. L'augmentation des recrutements depuis 2012 a mécaniquement accru leur nombre.

Les critères pour affecter les enseignants se fondent sur leur situation administrative et individuelle (rapprochement de conjoint, handicap, exercice dans une zone en difficulté, ancienneté) et l'expression de leurs vœux. Ce barème est appliqué de façon automatique dans le secteur public, les directeurs d'école comme les chefs d'établissement ne participant pas, à aucune étape de la procédure, même pour des établissements sensibles, à l'affectation des enseignants⁸⁵.

L'administration ne pouvant pas déroger à la liste des vœux exprimés, les mutations hors liste de vœux ne concernent que la première affectation. Elles ont augmenté dans la dernière période (de 1 326 en 2011 à 1 592 en 2015) pour revenir à un niveau en 2016 proche de celui de 2011 (1 311). Ces évolutions s'expliquent par la part croissante dans les mouvements de mutation des néo titulaires (8 892 en 2011, 13 726 en 2016).

⁸⁵ Dans l'enseignement privé, l'affectation se déroule en revanche sur avis du chef d'établissement.

Ces règles permettent par leur effet mécanique de garantir la plus grande partie de la couverture des besoins d'enseignement, y compris sur des postes moins attractifs en raison de leur isolement géographique ou de leurs conditions particulières d'exercice qui sont alors pourvus en cas de manque de candidature par les nouveaux enseignants. *A contrario*, elles rendent plus difficile une adaptation fine des caractéristiques des enseignants aux besoins des élèves.

2 - De très fortes rigidités dans la gestion des carrières

La carrière des enseignants comporte trois paramètres principaux : l'avancement de grades (avec comme conséquence une progression des rémunérations), l'accès à un corps de niveau supérieur (mais l'agrégation, par exemple, ne conduit pas à un changement de fonction ou de responsabilité) et le changement géographique d'affectation (sur la base du barème).

S'agissant de l'avancement, les conséquences financières d'une bonne ou d'une mauvaise appréciation sont restreintes. En théorie, un enseignant exceptionnellement performant sera toujours promu au grand choix (le plus rapide) et un enseignant très insuffisant le sera toujours à l'ancienneté et, en principe, jamais à la hors classe. En pratique, le passage à la hors classe n'intervient jamais avant le 10^{ème} échelon et presque tous les enseignants finissent par y accéder quels que soient leurs mérites, ce que la réforme en cours sur le processus d'évaluation a consacré.

S'agissant des rémunérations, les écarts de traitement en fonction des performances sont faibles. Ils sont insignifiants les 15 premières années de carrière, à une période où les incitations financières sont pourtant le plus susceptibles d'avoir un effet. L'évaluation n'a pratiquement plus d'impact sur les écarts de traitement après le passage à la hors classe.

S'agissant des promotions, les possibilités ouvertes sont restées relativement stables depuis 2013. Le taux de promotion pour l'accès à la hors classe du corps des professeurs des écoles (PE) a été amélioré (revalorisation progressive de 2 % en 2013 à 5 % en 2016). L'accès du corps des professeurs certifiés à celui des agrégés est passé de 1061 en 2011 à 1218 en 2015. L'accès au corps des professeurs de chaires supérieures, plafonné à 2 250 agents, a diminué ces dernières années, passant de 177 en 2011 à 122 en 2015.

S'agissant des mobilités sur des postes ou des attributions spécifiques (ex : directeur d'école dans le premier degré, participation dans

les instances collectives de l'école ou de l'établissement, professeur principal, postes à profil, etc.), aucune ne correspond à une étape de carrière. Les enseignants du premier degré peuvent postuler aux fonctions de directeur d'école sans qualification préalable, ce qui constitue la plus grande part de leurs possibilités de mobilité interne. Ils peuvent aussi passer des examens professionnels pour exercer par exemple les fonctions de maître formateur ou de conseiller pédagogique. Les enseignants du second degré ont la possibilité d'intégrer un des trois corps d'encadrement, par concours ou liste d'aptitude. Au cours des cinq dernières années, le nombre de ces mouvements a diminué, passant de 557 en 2011 à 465 en 2015, principalement pour l'intégration aux corps de chef d'établissement (de 456 en 2011 à 360 en 2015).

Les effectifs de personnels bénéficiant d'une mobilité « extérieure » sont globalement stables et faibles depuis 2011. 5 300 enseignants du premier degré (soit environ 2 % des effectifs de titulaires en activité) et 8 100 personnels enseignants, d'éducation et d'orientation du second degré (2,3 % des effectifs de titulaires en activité) exercent des fonctions en dehors de leur administration d'origine. Le nombre des détachements en France a diminué, avec pour débouché principal les ministères, les collectivités territoriales, les établissements publics, et le secteur associatif et mutualiste. Celui des établissements d'enseignement étrangers homologués pour accueillir des fonctionnaires en détachement a en revanche augmenté⁸⁶.

Les possibilités de déroulement et de diversification de carrières n'ont pas été substantiellement modifiées ou améliorées depuis que la Cour a fait en 2013 un constat de forte inertie de la gestion des carrières.

B - Les postes à profil : un outil sous-utilisé

Les postes à profil constituent la principale exception aux règles précitées. Dans ces cas, le choix s'effectue en fonction de l'adéquation des qualités des enseignants aux postes à pourvoir. Leur création peut être décidée au niveau du ministère, des rectorats (second degré) ou des inspections d'académie départementales (premier degré).

Dans le premier degré, une note de service du 10 novembre 2015 précise que ces postes, qui exigent « une adéquation étroite avec les

⁸⁶ Mais ces détachements s'effectuent à un coût élevé, comme l'a indiqué un rapport de la Cour pour la commission des finances du Sénat d'octobre 2016 sur l'enseignement français à l'étranger.

compétences de la personne », font l'objet d'un repérage en concertation avec les inspecteurs de l'Éducation nationale. Les enseignants volontaires sont choisis à l'issue d'un processus de sélection. Ils sont proposés au mouvement intradépartemental et non interdépartemental.

Le champ des postes est ouvert et indicatif. Leur réalité est très hétérogène : on y retrouve les fonctions de directeur d'école, de conseiller pédagogique et de coordonnateur éducation prioritaire. Depuis la rentrée scolaire 2015, des recommandations ont été faites afin de mettre sur des postes spécifiques (à profil) les directions d'écoles les plus complexes (notamment celles situées en REP+) et les postes de coordonnateurs de réseaux de l'éducation prioritaire, ce qui n'était pas curieusement le cas jusqu'à présent.

Dans le second degré, il existe des postes à profil nationaux soumis à des mouvements de mutation spécifiques, dont la liste est arrêtée par le ministre. Leur nombre a légèrement augmenté depuis 2012 (6 646, + 5,2 %). Il s'agit pour l'essentiel de postes à spécificité disciplinaire plutôt que correspondant à des caractéristiques d'expérience professionnelle ou d'adaptation générale au poste proposé (ex : théâtre, disciplines artistiques, classes préparatoires aux grandes écoles). Les postes à profil académique (10 707 en 2016) ont augmenté de 14 % depuis 2011 mais leur nombre demeure marginal par rapport aux postes d'enseignants du second degré public (396 000 en 2016). Ils ont été essentiellement ouverts dans le champ de l'éducation prioritaire, où ils représentent une part significative⁸⁷ et leur champ a été étendu en 2015.

L'utilisation des postes à profil reste soumise à une logique d'ensemble restrictive. Si leur accroissement est réel depuis 2011, elle est d'une ampleur insuffisante pour modifier les conditions de l'allocation des enseignants aux postes. Dans un système contraint, marqué par l'indifférenciation des affectations par rapport aux besoins, ils constituent pourtant une solution certes partielle mais réelle d'adaptation. Encore faudrait-il qu'au-delà de leur volume, leur mode de création soit changé.

La procédure de création de ces postes comme de leur pourvoi exclut au moins au plan formel les chefs d'établissement. Ils devraient au contraire en être les premiers prescripteurs, selon un cadre prédéfini et contrôlé par le rectorat, afin de forger des équipes pédagogiques adaptées aux besoins.

⁸⁷ L'éducation prioritaire représente environ 47 000 affectations par an.

C - La présence peu satisfaisante d'agrégés au collège

Selon leurs statuts, les agrégés ont vocation à enseigner au lycée, en classes préparatoires ou dans les premiers cycles de l'université, leur affectation au collège étant qualifiée d'exceptionnelle. Ceux dans cette situation sont cependant au nombre de 9 066 en 2016 (pour un effectif de 49 000), en accroissement de 1,1 % par rapport à 2011, et constituent 5,3 % des enseignants devant élève dans le collège public.

Les académies sont encouragées à définir des bonifications significatives pour affecter, dans le cadre du mouvement intra académique, les professeurs agrégés en lycée. Ces mesures n'ont toutefois qu'une très faible portée pour des enseignants n'ayant aucun motif particulier de changer d'affectation.

Il n'est pas raisonnable de faire intervenir des agrégés devant les mêmes classes que les enseignants certifiés et avec des obligations de service et un traitement différents (15 heures contre 18 heures et un traitement supérieur de 25 % pour les agrégés par rapport aux certifiés).

Dans son rapport précédent, la Cour avait recommandé de mettre fin à ce type d'affectation. Elle avait rappelé cette nécessité dans son rapport sur le coût du lycée. Enfin une telle politique d'affectation serait cohérente avec l'objectif d'une meilleure continuité dans la période bac -3, bac + 3.

Le règlement de cette question ne pourra passer que par l'introduction d'une obligation statutaire de mobilité, qui serait effectuée dans la même ville mais dans un autre établissement. Si la situation actuelle devait perdurer, un alignement des durées de service des agrégés affectés au collège sur celles des enseignants certifiés devrait intervenir.

III - Les difficultés particulières du métier : une prise en compte insatisfaisante

Le difficile métier d'enseignant rencontre des problèmes d'attractivité. Cette difficulté indéniable implique de davantage tenir compte des différences entre les postes et les situations des enseignants, de promouvoir un suivi plus individualisé.

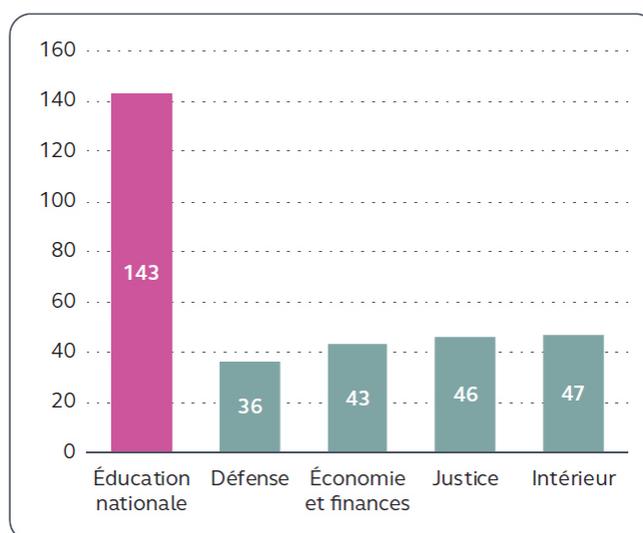
A - L'insuffisante personnalisation de la gestion des ressources humaines

En 2013 la Cour avait observé «une gestion distante et essentiellement administrative des enseignants». Ce constat reste globalement inchangé même si des efforts pour traiter les cas des enseignants en difficulté ont été entrepris dans la plupart des académies.

Les services déconcentrés appliquent des procédures uniformes et automatisées, très encadrées par le niveau central, dont le but est de gérer le mouvement annuel d'affectation qui conditionne la bonne réalisation de la rentrée scolaire. Cet impératif majeur ne justifie pas pour autant la faiblesse de la fonction de gestion des ressources humaines.

La quasi-totalité des moyens de gestion des personnels enseignants sont mobilisés pour des tâches d'administration du personnel. Depuis plusieurs années, le «ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines» retracé dans les documents budgétaires du programme 214 du ministère de l'éducation nationale «Soutien de la politique de l'éducation nationale» est de 0,7 %, soit un gestionnaire pour 143 agents. Comparé à celui d'autres administrations publiques, ce ratio est faible.

Graphique n° 3 : nombre de dossiers d'agents gérés par un gestionnaire



Source : Cour des Comptes à partir des documents budgétaires

Ces moyennes nationales recouvrent de fortes disparités entre les académies : ce nombre par agent est de 166 dans l'académie de Limoges, par exemple, contre presque le double dans celle de Montpellier (324)⁸⁸. En distinguant les enseignants du premier et du second degrés, ces moyennes nationales sont respectivement de 227 et de 240⁸⁹. Dans certaines académies sous tension, il n'est que peu différent de ces moyennes (à Créteil, il est de 215 dans le premier degré, à Versailles de 230 dans le deuxième degré) alors qu'elles auraient besoin d'un renforcement de leur capacité de gestion.

Ces données traduisent une bonne productivité apparente, mais un suivi individuel et qualitatif des enseignants peu développé. Celui-ci consiste à traiter les personnels en difficulté en raison pour l'essentiel de leur état de santé.

Ceux-ci peuvent bénéficier d'un dispositif particulier d'adaptation du poste de travail, avec des allègements de service au titre d'une année scolaire (non pérenne mais pouvant être renouvelés avec une quotité dégressive) ou d'une affectation sur un poste adapté hors enseignement, généralement après un congé long. À la rentrée 2015, 15 704 heures hebdomadaires d'allègements ont été attribuées à 3 361 agents, 1 333 enseignants ont été affectés sur des postes adaptés pour une courte durée et 444 pour une longue durée. Il faut y ajouter les 677 enseignants affectés au CNED et rémunérés sur le contingent prévu pour cet établissement.

Les situations de désadaptations au poste de travail, plus délicates, sont insuffisamment traitées. En 2015, sept agents ont été affectés dans une autre fonction de leur corps, 61 ont été reclassés dans un autre corps et 293 sont entrés dans un processus de reclassement.

Le réseau de conseillers mobilité-carrière mis en place en 2008 dans chaque académie a pour mission d'accompagner les enseignants dans le cadre de l'évolution de leur carrière (élaboration de leur projet professionnel, bilan de compétences, information sur les possibilités d'évolution de carrière). Il accompagne le personnel enseignant en difficulté, y compris pour construire avec l'intéressé un projet de reconversion professionnelle. Cette action devrait être plus systématique, sans laisser perdurer des cas avérés d'insuffisance professionnelle au détriment des élèves.

⁸⁸ La moyenne des cinq académies où la charge de gestion est la moins élevée (hors académies d'outre-mer) est de 193 (Limoges, Corse, Besançon, Paris et Lille), tandis qu'elle est de 295 pour les cinq académies où cette charge est la plus lourde (Montpellier, Caen, Bordeaux, Grenoble et Strasbourg).

⁸⁹ Enquête annuelle « SERACA » du ministère. Chiffres 2015

Les départs d'enseignants titulaires ou stagiaires constituent des indicateurs de l'adaptation de la gestion des ressources humaines. Depuis 2011, le nombre de licenciements et de radiations d'enseignants titulaires est stable, un peu plus de 200 par an. Le même indicateur pour les stagiaires augmente en revanche fortement, de 308 en 2010-2011 à 635 en 2015-2016. Cette évolution, qui tient pour une part à la forte hausse des recrutements, illustre aussi les difficultés d'adaptation au métier.

Les démissions sont en forte hausse dans le premier degré (de 455 en 2010-2011 à 1 004 en 2015-2016), pour les titulaires (+ 55 % sur la période) et surtout les stagiaires (multiplication du nombre par près de 5 entre 2011 et 2016). Dans le second degré, l'augmentation est moins élevée (de 638 en 2011 à 765 en 2016), concentrée sur les stagiaires. Le rythme d'accroissement des démissions dans le premier degré est préoccupant. Il mériterait un suivi et une attention particulière, afin d'en examiner les causes et de les prendre en compte, par un suivi spécifique.

Pour parvenir à une gestion plus qualitative des ressources humaines, le projet SIRHEN⁹⁰ devrait doter entre 2020 et 2023 le ministère de l'éducation nationale d'un nouvel outil de gestion des ressources humaines. Il permet un déploiement de fonctionnalités susceptibles d'améliorer la gestion qualitative des personnels enseignants, par exemple un dossier unique et accessible pour chaque agent, ou de nouveaux outils de pilotage de type tableaux de bord déclinés jusqu'au niveau des établissements. Au stade de développement de ce programme, il s'agit encore de potentialités dont il appartiendra aux gestionnaires de se saisir pour moderniser la gestion des ressources humaines enseignantes.

Au total la fonction de gestion des ressources humaines n'a pas évolué. La hausse du nombre des démissions, tant des titulaires que des stagiaires, devrait néanmoins conduire le ministère à en examiner finement les causes, en premier lieu dans le premier degré. De façon générale, l'accompagnement des enseignants reste un enjeu faiblement assuré.

B - Les difficultés d'attractivité de certains postes, principalement en éducation prioritaire

Les établissements difficiles, souvent en réseau prioritaire, reçoivent beaucoup d'enseignants débutants et connaissent une forte instabilité des

⁹⁰ La Cour a, par référé du 19 décembre 2016, appelé l'attention du ministère sur la vigilance nécessaire pour la conduite de ce projet.

équipes. Les efforts pour différencier les conditions de travail et de rémunération en fonction de la difficulté des tâches sont réels mais les mesures restent peu novatrices face à la diversité et l'intensité des problèmes rencontrés.

1 - Une attractivité différenciée pour les enseignants, pénalisante pour les élèves

Les académies les moins attractives connaissent chaque année des affectations d'enseignants débutants dans des proportions très élevées. Le ratio divisant les effectifs des enseignants du second degré de 50 ans ou plus par ceux de 30 ans ou moins est supérieur à deux dans certaines académies (Paris, Strasbourg, Rennes, Corse, Martinique, Montpellier) et inférieur à un dans d'autres (Créteil, Versailles, Guyane, Amiens) pour une moyenne globale de 1,4.

S'agissant d'un âge moyen nettement plus élevé et d'une proportion de jeunes faible ou très faible, trois académies se distinguent : la Corse, Limoges et Montpellier. Celles où la moyenne d'âge est la moins élevée sont Créteil et Lille. Il est révélateur que le seul département où la moyenne d'âge est inférieure à 40 ans soit la Seine-Saint-Denis (moyenne 39,3 ans, 18,5 % d'enseignants de moins de 30 ans).

Le nombre de néo-titulaires affectés en établissements réputés « difficiles »⁹¹ a fortement augmenté depuis 2011, passant de 1 738 en 2011 à 3 185 en 2016. La proportion des néo-titulaires affectés dans ce type d'établissements a crû (20 % en 2011, 23,6 % en 2016) et est plus élevée que ce même chiffre pour l'ensemble du mouvement, néo titulaire ou non (15,3 % en 2011, 18,8 % en 2015).

La tendance à affecter les enseignants débutants sur les postes difficiles (ou sur des postes de remplacement, 34 % en 2015) n'a pas été inversée, elle s'est même accentuée. Outre le manque d'expérience pédagogique devant la classe, cette pratique a pour inconvénient d'accroître l'instabilité des équipes pédagogiques dans les établissements qui connaissent la plus grande difficulté scolaire.

⁹¹ En 2011, établissements en zone d'éducation prioritaire, sensibles et réseau « ambition réussite ». En 2015, établissements sensibles, REP et REP+.

2 - Des mesures importantes mais peu innovantes

Plusieurs mesures portant sur l'éducation prioritaire ont visé à redonner de l'attractivité aux postes difficiles.

S'agissant de l'organisation du travail, la circulaire du 4 juin 2014 reconnaît la nécessité pour l'enseignant en réseau d'éducation prioritaire de disposer de temps, que ce soit pour le travail en équipe, le suivi des élèves les plus difficiles, ou pour la formation. Depuis la rentrée 2014, le service des enseignants en REP+ est aménagé. Dans le premier degré, 18 demi-journées par année scolaire sont libérées du service d'enseignement pour participer aux travaux en équipe nécessaires à l'organisation et aux actions de prise en charge des besoins particuliers des élèves, ainsi qu'aux relations avec les parents d'élèves⁹². Ce dispositif est organisé sous la responsabilité des inspecteurs de l'éducation nationale, afin qu'il serve effectivement ces objectifs.

Des moyens de remplacement spécifiques ont été affectés pour compenser ces temps d'enseignement. Mais en conséquence, les élèves dans les établissements REP+ travaillent l'équivalent de 9 jours par an avec un enseignant remplaçant. En outre cela a majoré structurellement les besoins de remplacement.

Dans les établissements du second degré, la réforme des obligations réglementaires de service met en place une pondération dans les établissements REP+ de sorte qu'une heure d'enseignement « vaut » 1,1 heure dans le calcul du service des enseignants⁹³. Ce dispositif, qui donne un temps supplémentaire pour le travail en équipe et les relations avec les parents d'élèves, souffre d'un problème de mesure. La circulaire elle-même indique que ce travail hors-classe n'a pas « vocation à se traduire par une comptabilisation ».

Contrairement au premier degré, la responsabilité et le contrôle de l'application effective de ces dispositions ne sont pas précisés. Il existe ainsi un risque que ce dispositif soit compris comme une simple décharge et non comme l'obligation d'effectuer des travaux alternatifs utiles.

⁹² Décret du 20 août 2014 sur les obligations de service des enseignants du premier degré, qui a fixé les missions des maîtres formateurs et des conseillers pédagogiques mais ne modifie pas les paramètres des obligations de service des enseignants du premier degré.

⁹³ Circulaire du 4 juin 2014 confirmé par l'article 8 du décret du 20 août 2014.

L'utilisation de ces temps pour la formation des personnels dans le primaire comme dans le secondaire n'est enfin pas prévue comme une obligation dans le décret, seul son intérêt est envisagé dans la circulaire du 4 juin 2014.

S'agissant des mesures spécifiques de rémunération, le régime indemnitaire a été amélioré pour les enseignants en REP et REP+ avec un doublement des taux annuels (2 312 € en REP+, 1 734 € en REP)⁹⁴. Des clauses de sauvegarde prévoient leur maintien pour un enseignant affecté dans un établissement ne faisant plus partie de l'éducation prioritaire (taux plein pendant trois ans, de manière dégressive pour les deux dernières années). Les différents classements et zonages antérieurs, qui se chevauchent pour partie, continuent à exister⁹⁵. Les avantages ne se cumulent pas, mais l'enseignant bénéficie du régime le plus favorable.

Des mesures de carrière ont enfin été prises. Le barème pour l'accès à la hors classe intègre mieux depuis 2015 l'éducation prioritaire : respectivement deux et un point sont accordés dans le primaire pour les fonctions exercées en REP+ et REP, au-delà des droits de mutation prioritaire et de l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles⁹⁶. Dans le second degré, le barème indicatif pour les professeurs agrégés (gestion non déconcentrée)⁹⁷, qui avait très peu évolué jusqu'en

⁹⁴ Arrêté du 28 août 2015 pris en application du décret du 28 août 2015.

⁹⁵ Les dispositifs antérieurs sont les suivants :

- le dispositif ECLAIR (105 EPLE) prévoit une indemnité spécifique de 1 156 € (décret du 12 septembre 2011) ;

- le dispositif quartier sensible (174 EPLE), prévoit que la NBI « ville » est majorée de 30 points (1667 €) (décret du 3 mai 2002). La part modulable de l'ISOE pour les enseignants exerçant la fonction de professeur principal (de 895 € à 1 409 €) peut être servie à deux enseignants par division, contre un seul dans les autres établissements ;

- le dispositif ZEP (875 EPLE, 5570 écoles), prévoit une indemnité spécifique de 1 556 € (décret du 11/09/90) ;

- pour les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles (548 EPLE, 2359 écoles), le décret du 21 mars 1995 prévoit un avantage spécifique d'ancienneté (ASA), égal à trois mois pour les trois premières années de service dans les zones concernées, puis de deux mois par année supplémentaire. Les fonctionnaires ont un droit de mutation prioritaire avec cinq ans au moins de services continus accomplis dans cette zone.

⁹⁶ Décret du 21 mars 1995 et arrêté de janvier 2001.

⁹⁷ Celui-ci est fixé nationalement et révisé annuellement. Il tient compte de la notation de l'enseignant, son parcours de carrière et son parcours professionnel.

2015, a été réformé en 2016 dans le même sens⁹⁸. Les années d'exercice en éducation prioritaire seront notamment prises en compte pour bénéficier d'un avancement dans la future classe exceptionnelle.

En définitive, différentes mesures ont été prises pour rendre des postes en établissements réputés difficiles plus attractifs et leur tenue plus stable. Celles portant sur les décharges présentent l'inconvénient d'être fondées sur la diminution du temps de travail devant la classe et d'accroître la tension sur les moyens enseignants. S'agissant des mesures indemnitaires, les difficultés de recrutement dans certaines académies montrent qu'elles risquent d'avoir des effets incitatifs insuffisants, ce qu'il sera indispensable de vérifier au fil du temps.

Il sera nécessaire de s'interroger sur l'arbitrage entre des mesures d'allègement du temps d'enseignement et des avantages statutaires et indemnitaires, en raison de leurs effets sur l'attractivité des postes et sur l'organisation de l'enseignement.

Les instruments utilisés pour répondre au manque d'attractivité sont surtout peu novateurs. Ils ne répondent pas par exemple aux questions tenant au logement des jeunes enseignants en région parisienne. Ils ne remettent pas en cause les modes traditionnels d'affectation des enseignants.

IV - Un révélateur des rigidités de gestion : les remplacements

La question des remplacements est emblématique des contraintes qui pèsent sur l'organisation du service public scolaire et limitent son efficacité. Le choix, pour faire face au remplacement, de retenir un dispositif identique à celui de la gestion courante, a répliqué les contraintes du cadre d'exercice du métier sur les règles de couverture d'un besoin qui exige au contraire de la réactivité et de la proximité. Les remplacements de courte durée dans le second degré sont ainsi mal couverts.

Le ministère a décidé récemment de prendre des mesures supplémentaires par la circulaire du 17 mars 2017, qui vise à mieux

⁹⁸ Une bonification complémentaire de 10 points (15 points en REP+) est accordée aux professeurs agrégés enseignant en établissement relevant de l'éducation prioritaire depuis au moins quatre ans, de manière continue, et qui ont reçu un avis très favorable ou favorable de leur chef d'établissement.

anticiper les absences générées par l'institution, à prévoir la possibilité sur la base du volontariat de formations pendant les petites vacances scolaires et à définir le plan de formation en tenant compte des constats de saisonnalité des absences sur une année scolaire. Il conviendra d'en évaluer la portée réelle, car aucune ne modifie les fondements contraignants de la gestion actuelle du remplacement.

A - Un besoin mal appréhendé, créé en partie par le fonctionnement de l'institution scolaire

Les absences des enseignants de l'enseignement public représentent 13,6 millions de journées en 2014-2015⁹⁹. L'ampleur comparée de cet absentéisme au sein de la fonction publique est délicate à apprécier en raison des conditions d'exercice du métier. Il est regrettable que le ministère n'ait pas mis en place un dispositif adapté pour son suivi (en heures d'enseignement plutôt qu'en jours dans le second degré).

La nature du métier rend plus complexe que dans d'autres secteurs le lien entre les absences et les besoins de remplacement. L'absence d'un enseignant pendant un jour ou deux peut n'avoir aucune répercussion en termes d'heures de cours perdues ; inversement, un enseignant présent peut ne pas assurer son enseignement en classe s'il participe à des conseils de classe, à un jury, à une sortie scolaire. Enfin, l'impact d'événements qui privent certains élèves de leurs enseignants sans que ces derniers soient déclarés absents, comme la fermeture d'un lycée où se déroulent les épreuves du baccalauréat, n'est pas précisément connu.

Pour les jours d'arrêt pour congé maladie, l'éducation nationale avec 11,4 jours par an par agent dont 6,6 pour maladie ordinaire (CMO) peut paraître moins affectée que les autres ministères (13,5 et 7,8)¹⁰⁰. L'absentéisme maladie enseignant est également plus court puisque 0,8 jour des 6,6 (contre 0,5 des 7,8 pour les autres) correspond à des absences inférieures à quatre jours.

⁹⁹ La majorité est liée aux congés pour maladie ordinaire (CMO) (42,1 %), aux congés longs (29,6 %) et aux congés maternité (24,7 %), le poids de ces derniers étant directement lié au fort taux de féminisation de la profession (69,2 %). Ce décompte est par ailleurs incomplet car seuls les congés pour raisons de santé et pour la formation sont recensés. L'unité de mesure est en outre la demi-journée (premier degré) ou la journée (second degré) d'absence, ce qui en limite l'intérêt dans le second degré, où le service d'enseignement s'apprécie en heures de cours.

¹⁰⁰ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, dernier indicateur disponible 2012.

Ces données sont en réalité difficilement comparables car les enseignants ont un nombre annuel de jours de travail plus réduit et effectuent leurs services pour une large part sur moins de cinq jours par semaine et sur un nombre de semaines inférieur à celui des autres fonctionnaires.

La part des agents ayant pris un congé maladie durant l'année est de 26,5 % dans l'enseignement contre 13,3 % dans les autres administrations. Les accidents du travail et maladies professionnelles représentent 3,5 % des jours d'arrêt pour raison de santé chez les enseignants contre 11,1 % dans les autres ministères.

La proportion de salariés absents au moins un jour au cours d'une semaine pour raison de santé, indicateur faisant désormais l'objet d'une mise à jour, est passée de 2,5 en 2013 à 3 en 2014 et 2015 chez les enseignants (+ 20 %). Elle progresse moins ou pas chez les autres fonctionnaires. Aucune étude approfondie des causes de cette situation n'a été menée à la connaissance de la Cour.

Certaines absences sont dites « institutionnelles » car dues au fonctionnement même de l'institution scolaire (formations, décharges, participations à des examens ou concours, etc.). Dans le second degré, elles représentent de 20 % à 40 % des besoins de remplacement courts (moins de 15 jours) et elles ont augmenté dans le premier degré avec les modifications du régime de décharges des directeurs d'école¹⁰¹. Cet absentéisme est en principe plus facile à compenser que les congés maladie de courte durée, souvent imprévisibles.

Au-delà de l'absentéisme, les besoins de remplacement dépendent aussi des postes non pourvus à la rentrée ou non affectés au mouvement¹⁰², qui amoindrissent la capacité de remplacement. L'augmentation de ces vacances dans la dernière période¹⁰³, due aux difficultés de recrutement, impose de mobiliser dès le début de l'année une partie des moyens destinés au remplacement, dégradant alors la capacité à gérer l'absentéisme courant.

¹⁰¹ À compter de la rentrée scolaire 2014, la décharge de rentrée et de fin d'année scolaire est passée de deux à quatre jours ; à compter de la rentrée scolaire 2015-2016, la décharge des directeurs d'écoles de huit classes et plus a augmenté.

¹⁰² Dans le second degré, les chefs d'établissement peuvent constituer pour une année un poste provisoire appelé « bloc de moyens provisoires », qui ne figure pas dans les postes mis au mouvement.

¹⁰³ Le nombre de postes non pourvus a augmenté entre 2011 et 2015 de 20 % dans le premier degré et de 16 % dans le second degré.

B - La reproduction des rigidités des modes de gestion pour couvrir un besoin différent

Le dispositif actuel de remplacement repose sur un principe qui se veut ambitieux : il vise à remplacer un enseignant absent par un autre en tout point comparable et bénéficiant du même statut. Cette obligation est plus exigeante dans le premier degré, où un professeur des écoles est remplacé dès le premier jour d'absence, que dans le second degré, où elle n'intervient que pour les absences de durée égale ou supérieure à 15 jours.

Une partie des enseignants de chaque corps et de chaque discipline est affectée à une catégorie de « titulaires remplaçants » : en 2015, le remplacement mobilise 12 % des titulaires de premier degré et 7,4 % de ceux du second degré, souvent en début de carrière¹⁰⁴ et qui restent quelques années dans cette position. La gestion des moyens de remplacement est entièrement déconcentrée.

Dans la pratique, ces « titulaires remplaçants » constituent une catégorie réservoir dont tous les membres ne sont pas à même d'exercer cette mission. On y affecte notamment ceux en grande difficulté professionnelle et en incapacité temporaire de faire classe. Dans le second degré, une affectation partielle en zone de remplacement permet de régulariser les situations de sous-services¹⁰⁵ et de surnombre disciplinaire. L'administration puise également dans le vivier des remplaçants titulaires pour attribuer des missions temporaires (mise en place du numérique, appui à la gestion du remplacement, par exemple).

Entre deux remplacements ou en situation de « sous-service », les titulaires remplaçants sont rémunérés et doivent rester dans leur école de rattachement (premier degré) ou à la disposition de l'établissement de leur rattachement administratif (second degré) mais cette obligation de service, quelquefois difficile à mettre en œuvre¹⁰⁶, est très inégalement respectée. Elle ne fait pas l'objet de contrôles systématiques.

¹⁰⁴ La moyenne d'âge des remplaçants est plus basse que celle de l'ensemble des titulaires : respectivement 36,8 ans dans le 1^{er} degré et 38,1 dans le 2nd degré vs 42,2 ans et 44,1 ans en moyenne.

¹⁰⁵ Lorsqu'un enseignant reçoit un emploi du temps comportant moins d'heures d'enseignement que son obligation réglementaire de service, les heures manquantes sont artificiellement affectées au remplacement. En pratique, elles sont très difficiles à mobiliser : la coïncidence entre la disponibilité de cet enseignant et le besoin est rare, compte tenu des contraintes de discipline, de localisation et d'emploi du temps.

¹⁰⁶ La difficulté consiste à repérer les tâches pouvant être confiées à des remplaçants susceptibles de repartir sur une nouvelle mission de remplacement.

C - Une défaillance systémique dans le second degré

La couverture des absences est préoccupante pour le remplacement de courte durée dans le second degré alors qu'une organisation plus flexible du temps de travail des enseignants pourrait y pourvoir.

1 - Dans le premier degré, des assouplissements récents

Dans le 1^{er} degré, le taux de couverture moyen des absences est de 80,2 % en 2016¹⁰⁷. La baisse de ce taux, proche de 90 % avant 2013, peut toutefois s'expliquer par l'amélioration de la mesure depuis qu'un outil informatique fiable recense les absences et les remplacements. Les absences longues en cours d'année ont été compensées à hauteur de 93,2 % en 2014-15 mais le taux de couverture des absences courtes¹⁰⁸ n'a atteint que 77,6 %.

Pour remédier à ces difficultés, de nombreuses académies ont recruté des non titulaires, en général en effectifs réduits. Le département de la Seine-Saint-Denis est le seul à y recourir massivement, puisque la moitié des contractuels remplaçants de premier degré de France métropolitaine y est affectée en 2015-16.

Le recours aux contractuels dans le département de la Seine-Saint-Denis

Depuis la fin des années 2000, des non titulaires complètent le vivier des remplaçants (36 ETP en 2009-10, 78 ETP en 2010-11), principalement au moment du pic hivernal d'absences. Le besoin devient structurel en 2011-2012, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : démographie scolaire dynamique, manque d'attractivité d'une académie à forte proportion d'éducation prioritaire et à résultats scolaires dégradés, déperdition constante des titulaires nouvellement recrutés. La proportion de postes vacants et l'absentéisme se situent au-dessus de la moyenne nationale.

¹⁰⁷ L'affectation des remplaçants « à l'année » sur les postes non pourvus, décidée en amont de la rentrée scolaire, n'entre pas dans cette statistique.

¹⁰⁸ En 2014-2015, 1,3 million de demi-journées d'absence n'étaient pas remplacées.

L'académie a intensifié l'embauche des contractuels et modifié ses pratiques (recrutement élargi, sélection en commission, constitution d'un vivier). Les premiers contrats à l'année ont été proposés en 2013-14 (193 contrats) et ont été généralisés l'année suivante (671 contrats).

Un plan ministériel triennal a été annoncé en novembre 2014 : il comprend neuf mesures dont les plus importantes visent à augmenter le flux de nouveaux titulaires en instaurant un concours annuel supplémentaire pour recruter sur une base nationale 500 titulaires supplémentaires et à améliorer les conditions d'accueil et de formation des contractuels.

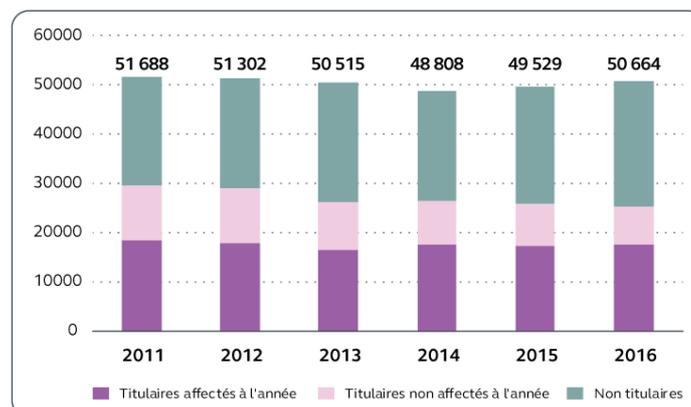
Des efforts ont été faits pour limiter le besoin pendant le pic hivernal d'absences, en adaptant le calendrier des plans de formation départementaux, et pour freiner le rythme des autorisations d'absence. L'effet de ces dispositions est resté limité¹⁰⁹.

Le décret du 9 mai 2017 supprime la segmentation du potentiel de remplaçants selon le périmètre (département ou zone infra-départementale), la distance (20 km) et la durée du remplacement. Il précise que les stagiaires pourront être chargés d'effectuer des missions de remplacement et fixe le département comme périmètre de nomination et d'intervention des remplaçants.

2 - Dans le second degré, un recours structurel aux contractuels pour le remplacement de longue durée

En 2014-15, la quasi-totalité des 8,5 millions de journées d'absences longues du second degré public était remplacée. Le taux élevé de remplacement (98,7 %) a été obtenu grâce à un recours aux contractuels (+ 10 000 entre 2008 et 2015). À la rentrée 2016, ils sont légèrement plus nombreux que les titulaires remplaçants.

¹⁰⁹ Le besoin de suppléance pour les stages de formation continue en période hivernale représentait encore en 2014-2015 le quart du besoin de l'année (88 505 jours d'absence à remplacer soit 26,4 %)

Graphique n° 4 : les remplaçants dans le second degré public

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

Cet afflux a suscité des initiatives locales pour trouver des candidats (conventions avec Pôle Emploi par exemple), les sélectionner, former et encadrer ceux qui étaient retenus. Les académies les plus concernées ont mis en place des dispositifs pour les fidéliser, notamment des contrats couvrant l'année scolaire dans les disciplines déficitaires et des méthodes d'affectation inspirées de celles des titulaires (vœux).

Le ministère a adopté en août 2016 des dispositions¹¹⁰ qui améliorent les conditions d'emploi des contractuels, simplifient leur règles de rémunération, alignent en partie leurs obligations de service sur celles des titulaires et instaurent un dispositif de formation et d'évaluation. La durée des contrats est étendue à l'année scolaire lorsque le besoin de remplacement coïncide avec l'année scolaire. Les rigidités du cadre et du mode de gestion du remplacement aboutissent ainsi à la création et au renouvellement constant d'un vivier de recrutement complémentaire.

3 - L'échec du remplacement de courte durée dans le second degré

Les données remontant des établissements ne sont pas exhaustives. Alors que le ministère évalue à un tiers le taux de couverture de ces absences, l'enquête conduite par la Cour auprès d'un échantillon d'établissements fournit des chiffres plus bas (de 5 % à 20 %).

¹¹⁰ Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

L'importance des cours non assurés représenterait selon le ministère 5 % du temps scolaire, soit 1,8 semaine par an.

Cette situation reflète la grande difficulté à trouver des remplaçants conformes (même niveau de formation, si possible même discipline) pour des durées brèves et, souvent, en l'absence de préavis. Le recours aux remplaçants titulaires gérés par le rectorat est peu pratiqué. Les chefs d'établissement doivent donc trouver sur place les remplaçants. Cette possibilité se heurte à de multiples obstacles pratiques : contraintes d'emploi du temps et de locaux, réticences des enseignants, niveau de la rémunération, désapprobation syndicale. Les chefs d'établissement ne parviennent pas en outre à appliquer la réglementation sur les protocoles (cf. *supra*) qui permettraient de demander à un enseignant d'assurer ce remplacement sans qu'il puisse refuser. Des modes de remplacement plus souples que le traditionnel face-à-face pédagogique (activités liées à l'enseignement, travail à distance, etc.), pourtant autorisés par les textes, ne sont mis en œuvre que rarement.

Ces carences sont dans la logique des insuffisances d'obligations réglementaires de service qui viennent pourtant d'être rénovées (cf. *supra*) : la continuité de l'enseignement n'est pas mentionnée dans leurs missions nouvelles ; le cadre hebdomadaire maintenu ne permet pas la souplesse qui s'imposerait. Du coup, les absences de courte durée, mêmes prévisibles, ne sont pas pour l'essentiel remplacées.

Améliorer le remplacement de courte durée appelle des actions diverses et coordonnées (véritable suivi des absences, réduction des absences institutionnelles, assouplissement des contraintes sur le temps de travail des enseignants et pouvoirs accrus du chef d'établissement, encouragement aux solutions alternatives) qui, pour la plupart, exigent de revoir le cadre actuel des obligations de service.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La performance du système scolaire suppose de pouvoir répartir et affecter les enseignants de manière différenciée en fonction des besoins. Pour ce faire, aucune mesure fine et restituée selon plusieurs niveaux de granularité des situations scolaires n'est à ce jour utilisable.

L'affectation des enseignants continue à être dominée par un barème d'application automatique qui ne tient pas compte des besoins de l'éducation nationale autre que de nature quantitative et n'intègre pas les compétences spécifiques des enseignants, leur mode d'évaluation n'étant pas prévu à cet effet. L'adéquation entre leur profil et le poste qu'ils sont amenés à occuper est loin d'être garantie, d'autant que le nombre des

postes dits à profil, laissant une marge accrue de décision à l'administration, demeure limité et que, même dans ce dispositif, les chefs d'établissement participent peu au choix.

L'organisation du service des enseignants reste déterminée par des logiques de corps indifférentes aux conditions réelles d'exercice, ce qui est source d'inégalités entre les enseignants eux-mêmes. L'affectation massive d'enseignants en début de carrière et de remplaçants contractuels dans les postes les plus exigeants demeure un obstacle majeur que le ministère ne sait toujours pas surmonter, les dispositifs mis en place pour accroître l'attractivité de certains de ces postes, principalement au sein de l'éducation prioritaire, étant de trop faibles palliatifs.

La difficulté chronique pour couvrir les remplacements de courte durée est révélatrice d'un système de gestion trop rigide pour s'adapter à la réalité quotidienne des besoins du système éducatif, faute de gestion de proximité, d'autonomie donnée aux chefs d'établissement, et de possibilité de moduler le service des enseignants. Cette question illustre la propension du système scolaire à ne pas s'affranchir de ses propres contraintes, quand bien même il s'agit de répondre à des besoins de souplesse et de réactivité accrues.

Dans ces conditions, la Cour émet les recommandations suivantes :

- 8. mettre en place un système de mesure et d'analyse assurant une connaissance précise et fiable des besoins des élèves, et en particulier de leurs acquis et compétences ;*
- 9. poursuivre la mise en place d'un nouveau modèle de répartition pour le second degré fondé sur la prise en compte des besoins des élèves, notamment des acquis scolaires et des conditions socio-économiques ;*
- 10. afin de constituer des équipes cohérentes, mettre des postes à profil à la disposition du chef d'établissement et en augmenter le nombre ; plus généralement, prendre en compte dans les affectations l'adaptation des profils professionnels aux besoins des élèves et au projet d'établissement ;*
- 11. faire en sorte que les agrégés ne soient plus affectés au collège, y compris en créant pour ces enseignants une obligation de mobilité ;*
- 12. poursuivre la mise en place de mesures réellement incitatives, notamment en matière indemnitaire et de carrière, afin de compenser les différences d'attractivité entre les postes.*

Chapitre III

Emploi, rémunération, temps de travail :

construire une stratégie d'ensemble

Les politiques concernant les effectifs, les rémunérations et le temps de travail des enseignants sont menées de façon séparée et sans remise en perspective pluriannuelle.

Des réformes profondes sont nécessaires pour améliorer la performance du système éducatif, qu'il s'agisse du cadre d'exercice du métier d'enseignant ou des mécanismes d'affectation et de répartition des effectifs. Certains de ces changements ne sont pas faciles car ils procèdent d'un changement de culture professionnelle profond. Aussi ils ne peuvent être conduits que s'ils sont intégrés dans une stratégie d'ensemble qui associe conditions et temps de travail, rémunérations et effectifs.

Cette approche globale, qui a fait défaut par le passé, devrait être retenue à l'avenir tant les efforts budgétaires consentis ne peuvent durablement être maintenus sans être assortis de réformes structurelles, gage d'une efficacité accrue du système scolaire.

I - La priorité à l'évolution des effectifs, un choix peu adapté

La question du nombre des enseignants a jusqu'ici été au cœur des débats sur le système éducatif, que ce soit de 2007 à 2012, avec le non-

remplacement des départs en retraite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, ou de 2013 à 2017 avec l'accroissement des effectifs programmé par la loi du 8 juillet 2013.

Cette priorité a abouti à faire des moyens quantitatifs le principal enjeu des politiques scolaires sans réflexion suffisante sur l'optimum des niveaux d'effectifs et sur son articulation avec les évolutions de la démographie des élèves. Elle a en outre abouti à des à-coups comportant de forts inconvénients sur la régularité des niveaux de recrutement, risquant d'altérer la qualité du service.

A - Les emplois prévus par la loi de 2013 : une programmation globalement respectée

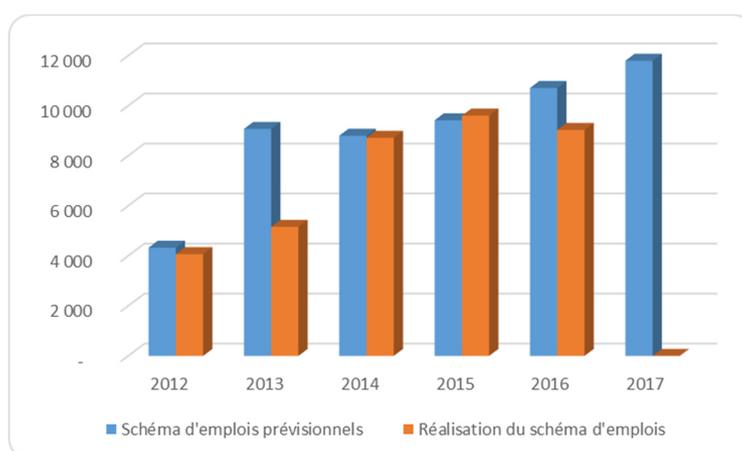
La loi de 2013 a, dans son annexe, programmé la création de 60 000 emplois dans l'enseignement sur la durée de la législature, dont 54 000 au ministère de l'éducation nationale, 5 000 à celui de l'enseignement supérieur et 1 000 à celui de l'enseignement agricole.

Si tous les postes annoncés ont été effectivement budgétés et ouverts au ministère de l'éducation nationale (54 140 emplois créés entre 2012 et 2017), les schémas d'emplois annuels du ministère n'ont pas tous été respectés car les postes n'ont pu être tous pourvus. Entre 2012 et 2016, sur les 42 338 emplois déjà créés, la réalisation des schémas d'emploi a permis d'en pourvoir effectivement 36 586, ce qui laisse 17 554 emplois à pourvoir en 2017 pour atteindre l'objectif.

L'écart entre les postes créés et les emplois pourvus s'explique par les difficultés de recrutement rencontrées principalement en 2013 (3 917 emplois non pourvus)¹¹¹ et en 2016 (1 678 emplois non pourvus).

¹¹¹ Pour y faire face, le ministère a utilisé les heures supplémentaires (cf. *infra*) et a accru le nombre de contractuels en CDD, passé de 15 794 ETP en octobre 2012 à 19 034 ETP en octobre 2013. Ce chiffre n'a que légèrement diminué depuis (17 778 en octobre 2014, 18 624 en octobre 2015).

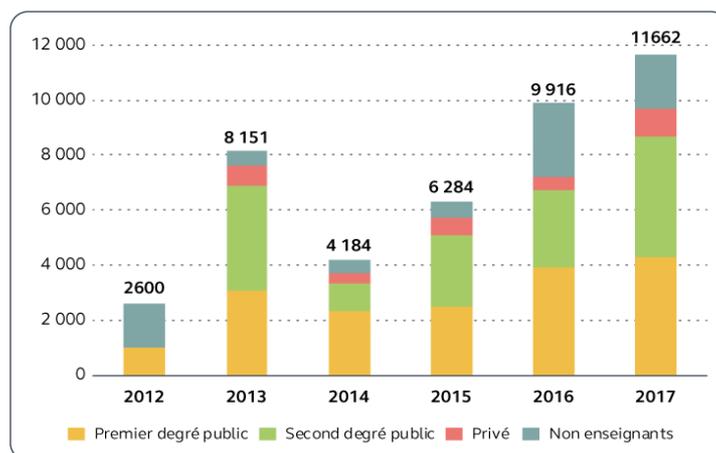
Graphique n° 5 : réalisation du schéma d'emploi du MEN



Source : Cour des comptes, NEB 2012 à 2016

Les seuls nouveaux moyens d'enseignement¹¹² dégagés sur la période 2012-2017 représentent 42 795 emplois à temps plein si tous les postes sont pourvus en 2017.

Graphique n° 6 : nouveaux moyens d'enseignement (en ETP)



Source : ministère de l'éducation nationale - DAF

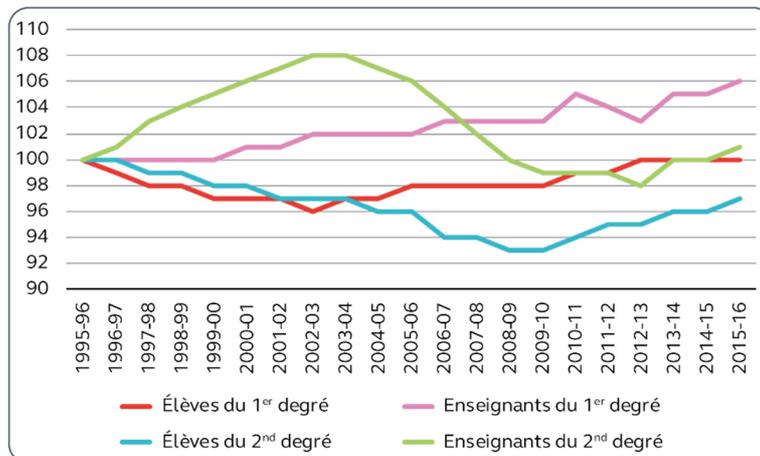
¹¹² Moyens mis devant les élèves dans les écoles et les établissements, en dehors du temps en ESPÉ pour la formation initiale (mi-temps pour chaque enseignant stagiaire).

Au total, la programmation contenue dans la loi de 2013 devrait être globalement respectée s'agissant des postes budgétaires ouverts. Les informations sur la répartition des emplois selon le schéma prévisionnel annexé à la loi de 2013 demeurent lacunaires, ce qui interdit d'en faire un bilan mesure par mesure.

B - Sur longue période, l'évolution différente des effectifs et de la démographie

Les créations d'emplois effectuées depuis quelques années s'inscrivent dans une logique de long terme où l'évolution des effectifs améliore les taux d'encadrement mais de façon variable selon les périodes. Depuis une vingtaine d'années, le nombre des enseignants a crû (+ 3 %) alors que la population scolarisée diminuait légèrement (- 1,4 %).

Graphique n° 7 : évolutions des effectifs¹¹³ d'élèves et d'enseignants (base 100 en 1995)



Source : MENESR, *L'état de l'école (2016)*

¹¹³ Champ : France métropolitaine + DOM y compris Mayotte à partir de 2011, public et privé sous contrat.

L'évolution des effectifs d'enseignants est relativement continue et liée à la démographie des élèves dans le premier degré. Elle s'effectue beaucoup plus par à-coups pour les enseignants du secondaire.

1 - Dans le premier degré, une amélioration progressive du taux d'encadrement

Depuis 1995, le nombre d'enseignants du premier degré a augmenté de 6 % alors que le nombre d'élèves est revenu à un niveau à peu près identique à celui d'il y a vingt ans. Depuis 2011, le nombre d'enseignants du premier degré public a augmenté plus vite (3,2 %) que celui des élèves (1,4 %). La progression des non titulaires, qui ne représentent qu'une part très faible des effectifs (0,4 %), est plus importante compte tenu des stagiaires suivant la formation initiale. Le nombre de postes pour 100 élèves s'est, dans cette dernière période, régulièrement améliorée depuis (5,28 en 2015, 5,4 en 2016) du fait de l'évolution plus rapide du nombre d'enseignants que d'élèves.

Le nombre moyen d'élèves par enseignant¹¹⁴, sur lequel s'appuient les comparaisons internationales, reste cependant assez fortement supérieur¹¹⁵ en France (19 en 2015) à la moyenne des pays de l'OCDE (15) et à nos principaux partenaires (Allemagne 15, Espagne 14, Italie 12).

2 - Dans le second degré, des évolutions très divergentes des effectifs d'enseignants et d'élèves selon les périodes

Les effectifs d'enseignants¹¹⁶ sont à peu près les mêmes en 2015-2016 qu'au milieu des années 1990 (environ 4 000 enseignants de plus), alors que le nombre d'élèves est moins important qu'à l'époque¹¹⁷. Le

¹¹⁴ Deux indicateurs permettent de mesurer l'encadrement des élèves du premier degré : le ratio donnant le nombre de postes d'équivalent temps plein (ETP) pour cent élèves (P/E) et le ratio du nombre moyen d'élèves par classe (E/C).

¹¹⁵ OCDE, Regards sur l'éducation 2017 (données de 2015).

¹¹⁶ Les enseignants dans le secondaire public sont composés principalement de certifiés (55 % du total), de professeurs de lycée professionnel (14,6 %), d'agrégés (10,6 %) et de professeur d'éducation physique et sportive (6,8 %). Le nombre de contractuels s'accroît assez fortement (de 16 990 en 2011 à 25 421 en 2015) et représente 5,4 % du total.

¹¹⁷ 5 994 000 en 1995 et 5 812 615 à la rentrée 2015 soit une baisse de 3 % des effectifs.

nombre d'élèves par enseignant est équivalent à la moyenne de l'OCDE (13 élèves)¹¹⁸.

Les effectifs d'élèves¹¹⁹ ont baissé entre 1995 et 2009 (- 6,8 %), puis augmenté de nouveau depuis (+ 2,4 % depuis 2011). Les effectifs d'enseignants ont connu une évolution divergente : ils ont augmenté de 8 % entre 1995 et 2003 avant de diminuer fortement (48 000 enseignants du second degré en moins à la rentrée 2012 par rapport à 2003).

Le nombre d'enseignants dans le second degré public a progressé de nouveau depuis 2012, à un rythme légèrement moins rapide (+ 1 %) que celui des élèves (+ 1,6 %). Le nombre moyen d'élèves par structure¹²⁰ a ainsi légèrement augmenté, de 24,4 en 2011 à 24,9 en 2015, dans pratiquement toutes les structures (collège, lycée général et technologique, lycée professionnel, etc.) à l'exception de l'enseignement adapté. Le nombre d'établissements a de son côté légèrement diminué entre 2011-2012 et 2014-2015, passant de 11 417 à 11 342.

Au total, la démographie des élèves a joué un rôle limité dans l'évolution des effectifs enseignants, en particulier dans le second degré. Les évolutions s'expliquent par des décisions de maîtrise ou de relâchement du volume des effectifs, prises indépendamment de la gestion du système scolaire. Mieux prendre en compte les évolutions démographiques et inscrire la politique des ressources humaines dans cette perspective est un préalable trop souvent omis.

C - Les difficultés croissantes de recrutement

Les difficultés de recrutement sont aggravées par ces à-coups : la diminution du nombre de postes ouverts intervenue entre 2009 et 2013 a pu décourager des étudiants de se projeter dans une carrière d'enseignant dès le début de leur parcours universitaire. D'autres facteurs expliquent les difficultés qui se sont accrues ces dernières années. La mastérisation a mécaniquement réduit le vivier potentiel tout en plaçant le métier d'enseignant en concurrence avec les autres professions recrutant à un niveau de formation équivalent et offrant des rémunérations attractives¹²¹.

¹¹⁸ OCDE, Regards sur l'éducation 2017 (données de 2015).

¹¹⁹ Idem.

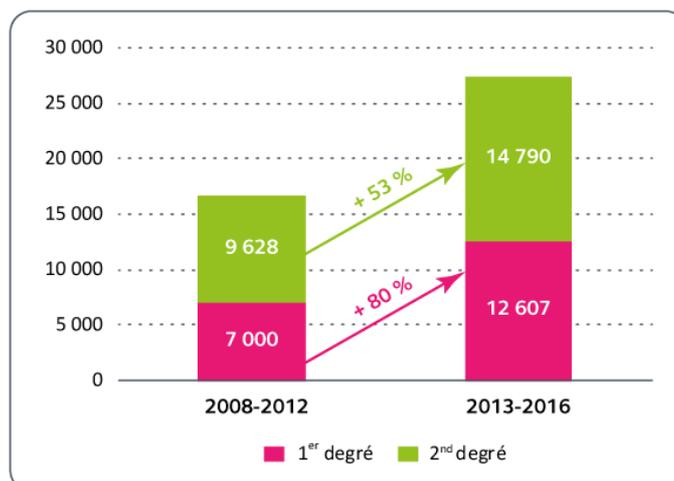
¹²⁰ Le nombre moyen d'élèves par structure (groupe ou division) permet d'estimer le nombre d'élèves dont un professeur a la charge en moyenne pendant une heure de cours.

¹²¹ Et aggravant la concurrence du secteur privé (notamment du secteur informatique) dans certaines disciplines (mathématiques, sciences de l'ingénieur, etc.).

1 - Les limites rencontrées pour l'application de la programmation pluriannuelle des recrutements

Le nombre de postes offerts a été très élevé en 2013 (38 850, dont 17 100 dans le premier degré et 21 750 dans le second) compte tenu de l'existence cette année-là de deux sessions de concours. Il s'est établi ensuite à 19 300 en 2014, 24 929 en 2015 et 26 511 en 2016. En 2013-2016 par rapport à 2008-2012, le nombre de postes dans le premier degré a augmenté de 80 % en moyenne annuelle contre 53 % dans le second degré.

Graphique n° 8 : nombre de postes offerts au concours



Source : Cours des comptes à partir de données du MEN – DGRH

La période 2012-2016 a connu une programmation globale de la hausse des effectifs puisque celle-ci a été annexée à la loi de refondation de l'école de 2013. Le schéma de créations d'emplois a été fixé sur trois ans dans le cadre du triennal 2015-2017, ce qui a permis de fixer dans le projet de loi de finances 2015 le volume des postes ouverts au concours en 2015, 2016 et 2017.

Une fois ce programme appliqué, il n'existera plus de dispositif pluriannuel concernant les effectifs enseignants.

Aussi cet effort de programmation n'a pas débouché pour le moment sur une planification pluriannuelle des recrutements pourtant prévue par l'article L.911.2 du code de l'éducation. Une telle évolution supposerait une continuité de la politique en la matière au-delà des choix électoraux.

Elle aurait, en autres avantages, celui de donner une vraie visibilité aux étudiants voulant préparer le métier d'enseignant. Les à-coups de recrutement ont pour conséquence des écarts excessifs de taux de sélectivité des différents concours d'une année sur l'autre, préjudiciables au lissage de la qualité du recrutement en général, et dans les académies ou les disciplines en tension.

Dans la dernière période, les concours externes, les plus grands pourvoyeurs d'enseignants (97,9 % dans le 1^{er} degré et 83,8 % dans le 2nd degré en 2015), ont été les plus touchés¹²². Ceci a entraîné une plus faible couverture des postes ouverts aux concours, une moindre sélectivité, et la nécessité de recourir à des personnels contractuels pour pallier le manque d'enseignants titulaires, notamment pour le remplacement¹²³.

2 - Dans le premier degré, une dégradation générale du degré de sélection, accentuée dans les académies sous tension

Au concours externe et au troisième concours de professeur des écoles (CRPE), le nombre d'admis a été en 2013 inférieur de plus d'un millier de postes par rapport au nombre de postes offerts. Un rattrapage a pu dans le premier degré être opéré en 2015 avec un nombre d'admis nettement supérieur à celui des postes, grâce au jeu des listes complémentaires. Malgré cela, sur la période 2008-2015, 1 232 postes ouverts n'ont pas été pourvus, ce qui a provoqué, pour la première fois, le recours à des enseignants contractuels dans le 1^{er} degré.

Certaines académies n'ont pas pu pourvoir tous les postes ouverts (13 académies en 2016, certaines pour quelques unités). Les taux de présents aux concours par rapport aux postes ouverts est passé de 5,4 en 2012 à 2,6 en 2015 au niveau national. Les dix académies les plus sélectives sont parmi les plus attractives. À l'inverse, les deux académies les plus en difficultés sont celles de Créteil (déficit de 424 postes en 2016) et Versailles (déficit de 210 postes en 2016).

Pour les concours de ces académies, le nombre de présents aux épreuves par rapport aux postes ouverts, déjà faible, a régulièrement diminué, passant à Créteil de 3,2 en 2010 à 1,3 en 2015, et de 4,4 à 1,7 à Versailles, et ne garantit plus un bon niveau de sélectivité. Le ministère

¹²² Sur la période, le taux de sélectivité des concours internes, certifiés et agrégés confondus, est resté plus élevé que celui des concours externes.

¹²³ Cour des comptes, *Référé, Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*. 23 décembre 2016, 6 p., disponible sur www.ccomptes.fr

estime qu'en deçà de deux présents pour un poste, la potentialité même du recrutement devient très aléatoire, ce qui est le cas en 2016 dans quatre académies (Guyane, Versailles, Reims, Créteil). Cette situation entraîne des écarts marqués dans la qualité des recrutements : alors que la médiane nationale des notes des derniers candidats reçus est de 10,7 en 2016, elle est de 9,3 à Amiens, de 7,5 à Créteil et 8 à Versailles.

L'académie de Créteil a dû mettre en place chaque année depuis 2015 un concours supplémentaire de 500 postes (concours externe uniquement), avec des épreuves écrites déconcentrées dans toutes les académies, afin d'élargir au niveau national son recrutement. Une telle mesure, très rare, témoigne de graves tensions.

S'il peut s'avérer que ces tensions soient ponctuelles, liées au rehaussement des recrutements dans le premier degré, elles illustrent trois entraves structurelles, constantes et corrélées du système éducatif : la difficulté de recruter dans des aires géographiques urbaines et défavorisées, la faible attractivité de certains segments du métier d'enseignant et le jeu du système de remplacement.

3 - Dans le second degré, des tensions importantes dans certaines disciplines

Dans le second degré, les difficultés de recrutement ne sont pas nouvelles. Depuis plusieurs années, les postes proposés ne sont pas tous pourvus de manière récurrente dans plusieurs disciplines, soit faute de candidats, soit compte tenu de leur niveau insuffisant. L'allemand, l'anglais, l'éducation musicale, les lettres classiques, les lettres modernes, les mathématiques sont les disciplines les plus concernées par ces difficultés.

Cette situation s'est généralisée et aggravée ces dernières années ; le total des postes non pourvus est passé de 133 pour les trois années 2008-2010 à 9 624 pour les années 2011-2015 (4 616 en 2014, 1 676 en 2015). Ces problèmes apparaissent dorénavant plus nettement dans certaines disciplines technologiques et professionnelles.

La baisse du vivier, conjuguée à l'augmentation récente de postes ouverts, a entraîné une moindre sélectivité. L'augmentation des taux de réussite aux concours à compter de 2010 et 2011 n'est pas tant due à une meilleure réussite des candidats qu'à un effondrement de leur nombre: de 5,6 candidats pour un poste ouvert en 2008 au CAPES à 2,7 candidats en 2015. Pour plusieurs disciplines, ces taux atteignent des chiffres inférieurs à deux : lettres classiques, lettres modernes, allemand. Au CAPES de

mathématiques et de lettres modernes, ce ratio a constamment baissé depuis 2008 pour s'établir à 1,4 candidat en 2015. Dans plusieurs de ces matières, la note des derniers reçus est inférieure à 8.

Au-delà des facteurs généraux précédemment cités, le manque de lisibilité des politiques éducatives joue un rôle non négligeable. Les annonces, parfois démenties, ouvrant des périodes d'incertitudes, sur le devenir de l'enseignement de certaines disciplines, ont eu un effet certain: le nombre de présents aux concours de professeur d'allemand, déjà faible, a reculé nettement pour s'établir à 1,6 en 2015. Ces difficultés révèlent une grande fragilité des capacités de recrutement du système éducatif et un risque potentiel sur la qualité des futurs enseignants.

Le relatif affaissement des vocations s'observe dans un contexte de fort taux de chômage des jeunes alors que ces carrières offrent une rémunération dès la période de formation initiale et une garantie de l'emploi.

Aussi le ministère doit anticiper les conséquences d'une éventuelle forte reprise de l'emploi sur sa politique de recrutement. Il ne pourra pas faire l'impasse d'une réflexion prospective sur l'attractivité du métier, élargie aux raisons des démissions (premier degré).

II - Les rémunérations et le temps de travail : deux paramètres majeurs insuffisamment liés

La fin de la période 2012-2017 a été marquée par une revalorisation salariale significative, qui a rapproché les rémunérations des enseignants, à certains stades de leur carrière, des moyennes des comparaisons internationales. La masse salariale enseignante a crû à un rythme nettement supérieur à celui de l'ensemble de la fonction publique, en raison notamment du plan de recrutement mis en œuvre. Cet effort budgétaire considérable n'a pas été l'occasion d'introduire de la différenciation dans les rémunérations et surtout d'obtenir des contreparties sous la forme d'un assouplissement du régime de temps de travail.

A - L'évolution des rémunérations : un effort important

Le choix a pendant longtemps été de privilégier au plan budgétaire l'augmentation des effectifs plutôt que celle des rémunérations. Cette arbitrage a entraîné en 2009 un écart négatif de 35 % de rémunération entre un enseignant et un cadre non enseignant de la fonction publique, principalement en raison de primes inférieures. Dans son rapport public sur la gestion des enseignants de 2013, la Cour avait relevé cet écart pour recommander une revalorisation pécuniaire « mais portant sur le montant des indemnités et non sur celui du traitement indiciaire ».

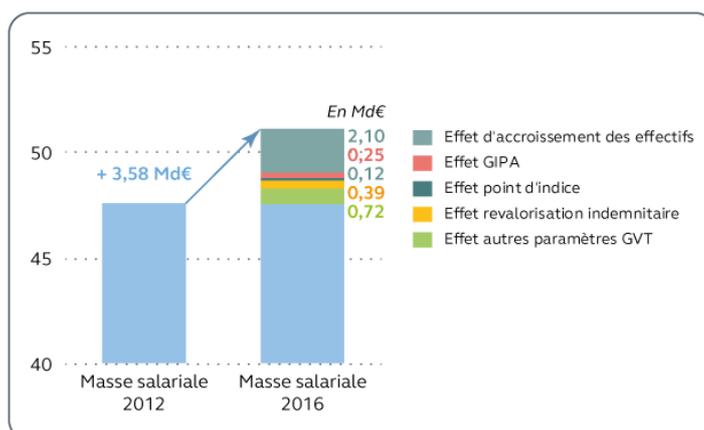
Depuis cette date, les évolutions de la politique de rémunération ont progressivement pris acte de cet écart, notamment en mettant en place un recrutement au niveau des masters qui relève le niveau indiciaire des enseignants. Elles ont accru le régime indemnitaire, ce qui a permis une relative modulation. En fin de période, les mesures de revalorisation indiciaire, inscrites dans un plan d'ensemble concernant la fonction publique (*cf. infra*) ont eu et auront un impact significatif.

1 - Une croissance de la masse salariale enseignante trois fois plus rapide que celle de l'État

Celle-ci s'élève en 2016 à 20,155 Md€ pour le titre 2 du programme 140 correspondant aux enseignants du premier degré public (18,1 Md€ en 2012) et à 31,015 Md€ (29,493 Md€ en 2012) pour ceux du second degré public, CAS pension inclus. Au total, la masse salariale des enseignants du secteur public a augmenté de 3,577 Md€ entre 2012 et 2016, soit de 7,5 % (environ 1,9 % par an), contre 2,5 % pour l'ensemble de la fonction publique de l'État (enseignants compris).

Son évolution dépend chaque année de plusieurs facteurs. Le premier est l'accroissement des effectifs. Sur la base d'un coût moyen par emploi de 50 000 € (CAS pension inclus), et de 42 338 emplois créés, le coût du programme contenu dans la loi de programmation de 2013 peut être estimé en 2016 à 2,1 Md€, soit près de 60 % de la croissance de la masse salariale.

Graphique n° 9 : évolution de la masse salariale des enseignants du secteur public 2012-2016



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

L'autre composante, soit environ 1,477 Md€, se décompose en plusieurs facteurs. Il s'agit d'abord des mesures générales. Jusqu'à l'année 2016, le seul mécanisme général qui a joué, est la garantie indemnitaire de pouvoir d'achat (GIPA), censée compenser l'écart entre l'évolution sur quatre ans de la rémunération de base et de l'inflation. Ce mécanisme a coûté 92 M€ en 2014, 106 M€ en 2015 et 53 M€ en 2016 (hors CAS pension). En 2016, la revalorisation de 0,6 du point d'indice au 1^{er} juillet a représenté 123 M€ (hors CAS pension).

Le solde s'explique par deux derniers facteurs, les nouvelles mesures indemnitaires prises de 2012 à 2016 et le glissement vieillesse technicité (GVT) qui a représenté ces dernières années un coût moyen annuel évalué à environ 332 M€ par an.

2 - Un rattrapage salarial découlant notamment de la mastérisation

Les comparaisons internationales réalisées par l'OCDE permettent de mesurer le niveau et l'évolution des rémunérations des enseignants¹²⁴.

¹²⁴ La comparaison la plus usuelle de l'OCDE porte sur le salaire statutaire des enseignants sur la base des qualifications typiques à différentes étapes de leur carrière.

Dans son rapport de 2013¹²⁵, la Cour relevait que les enseignants français des premier et second degrés gagnaient en début et milieu de carrière en 2009 entre 15 et 20 % de moins que leurs homologues des pays européens et des autres pays membres de l'OCDE.

Pour le premier degré, l'écart par rapport aux autres pays de l'OCDE s'est accru en 2014¹²⁶ par rapport à 2009 en milieu de carrière et est resté pratiquement nul en fin de carrière. Il a en revanche diminué en début de carrière par rapport à la moyenne de l'OCDE (9,2 % en 2015 contre 20,5 % en 2009) et des pays européens¹²⁷ (5,2 % en 2015 contre 20,4 % en 2009). La mastérisation décidée en 2010 s'est accompagnée d'un plan de revalorisation de l'entrée dans la carrière appliquée en 2012 (relèvement de l'indice des premiers échelons). Les mesures salariales prises en 2016, notamment la revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) contribueront probablement à poursuivre cette évolution.

Pour les enseignants du premier cycle du second degré (collèges), l'écart était en 2009 légèrement plus réduit en début de carrière (15 % environ) que pour ceux du premier degré, pour s'effacer en fin de carrière. En 2015, l'écart est ramené à 3,1 % en début de carrière. Ce rattrapage ne concerne pas le milieu de carrière. En fin de carrière, le salaire des enseignants français sont équivalents à la moyenne de l'OCDE. Ces mêmes évolutions peuvent être constatées pour les enseignants du deuxième cycle du second degré.

Sur la base des données globales issues de l'OCDE (salaires moyens, sans pondération par les effectifs ni prise en considération du temps de travail et du niveau de qualification), les rémunérations de début de carrière et des dix premières années sont en train de rattraper la moyenne, celles après 10 et 15 ans de carrière restant en deçà, celles des échelons les plus élevés de chacun des corps sont au niveau des standards internationaux.

Il s'agit de chiffres forcément conventionnels puisque calculés en équivalent dollar convertis sur la base des parités des pouvoirs d'achat pour la consommation privée.

¹²⁵ Comparaison des rémunérations brutes annuelles 2009, sur la base des données de l'OCDE (Regards sur l'éducation, 2011).

¹²⁶ Les dernières séries publiées dans le document « OCDE - regards sur l'éducation 2017 » portent sur l'exercice 2015.

¹²⁷ Moyenne des 22 pays de l'Union européenne membres de l'OCDE.

3 - Le régime indemnitaire: un effort de modulation encore limité

Le montant des indemnités évolue en fonction des effectifs et de facteurs exceptionnels, mais aussi des mesures catégorielles de leur revalorisation ou de création de nouvelles. Elles ont représenté 2,075 Md€ en 2016, en accroissement de 23 % par rapport à 2013. Ce rythme élevé s'explique par l'amélioration du régime de l'éducation prioritaire (cf. *supra*), des nouvelles indemnités de sujétions spécifiques dans le second degré (décrets du 27 avril 2015)¹²⁸, et surtout des mesures prises de création et d'extension de deux indemnités nouvelles.

L'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) créée pour les enseignants du premier degré par le décret du 30 août 2013 (400 € brut par an) a été portée à 1 200 € à partir du 1^{er} septembre 2016, l'alignant ainsi sur l'indemnité applicable pour le second degré (ISOE). Le coût de cette mesure, décidée sans contrepartie, s'est établi à environ 120 M€ par an en 2014 et 2015. Il a atteint 184 M€ en 2016 et pourrait s'établir à environ 310 M€ en 2017.

L'indemnité pour mission particulière (IMP), créée par le décret du 27 avril 2015, est destinée à rémunérer les enseignants du second degré qui exercent des missions complémentaires avec des responsabilités particulières (décret du 20 août 2014). Certaines¹²⁹ donnent automatiquement lieu à l'attribution de l'indemnité, d'autres sont décidées par le recteur sur la base de la grille de taux¹³⁰ fixée au plan national.

S'agissant des missions d'établissement, elles sont fixées par leur chef et présentées pour avis au conseil d'administration, après avis du conseil pédagogique et dans le cadre de l'enveloppe notifiée par le recteur d'académie. Jusqu'à présent, elles étaient rémunérées par des décharges ou des heures supplémentaires, sans système formalisé, transparent et collectif de prise de décision. Ce nouveau régime constitue donc une amélioration.

¹²⁸ Concernant les enseignants assurant au moins six heures hebdomadaires dans les classes de première et de terminale de la voie professionnelle et préparant à un certificat d'aptitude professionnelle (400 € à compter du 1^{er} septembre 2016) et ceux assurant au moins six heures d'enseignement hebdomadaire devant un ou plusieurs groupes d'élèves dont l'effectif est supérieur à 35 (1250 €).

¹²⁹ Coordinateur de discipline, chargé en technologie de la gestion du laboratoire, coordonnateur de cycle d'enseignement, coordonnateur de niveau d'enseignement, référent culture, référent pour les ressources et usages pédagogiques numériques, référent décrochage scolaire, coordonnateur des activités physiques, sportives et artistiques, tutorat des élèves dans les classes des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels.

¹³⁰ Cinq montants annuels sont possibles : 312,50 €, 625 €, 1 250 €, 2 500 € et 3 750 €.

Au-delà des mesures générales de revalorisation prises en fin de période pour l'ensemble de la fonction publique, trois facteurs ont convergé pour accroître la masse salariale enseignante : la reprise des recrutements, la création d'indemnités nouvelles, la revalorisation des rémunérations des débuts de carrière. Aucun d'entre eux n'a été mis au regard de contreparties en termes d'organisation ou de temps de travail.

B - Le temps de travail : un dispositif trop contraint, mal mesuré, faiblement adaptable

Les réformes des obligations de service des enseignants n'ont pas eu d'effets tangibles sur le temps de travail. Les quantum horaires hebdomadaires du service (temps devant la classe) sont restés identiques. Le recensement, incomplet, des missions liées au service d'enseignement ne bénéficie d'un forfait horaire que dans le premier degré.

Le temps de travail, mal mesuré, a continué à s'inscrire dans un cadre très contraint. Le régime des décharges a certes été partiellement réformé, mais l'utilisation des heures supplémentaires est un instrument qui reste très confiné et aucune étape n'a été franchie vers la nécessaire annualisation des horaires.

1 - L'absence de mesure fiable du temps de travail

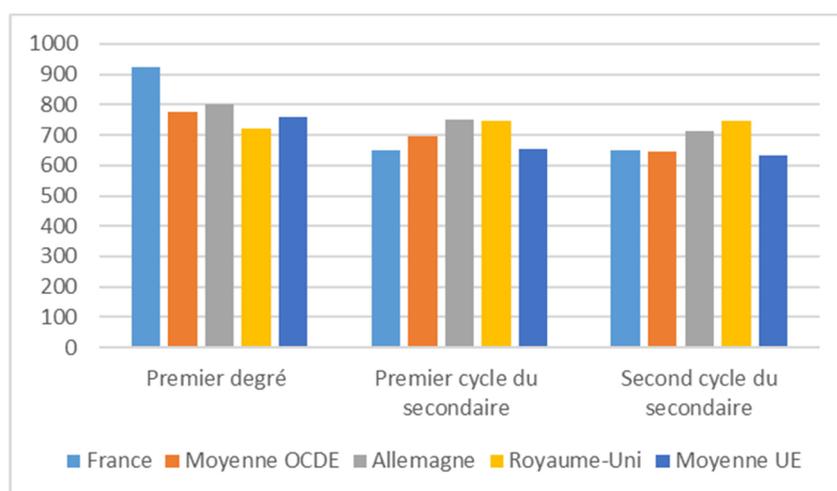
Les systèmes d'information en ressources humaines (SIRH) comptabilisent le temps devant la classe, les heures supplémentaires ainsi que les décharges, le cas échéant, mais ne peuvent pas, bien sûr, intégrer le temps de travail hors classe, qui n'est pas mesuré.

En 2015-2016¹³¹, le service moyen d'un enseignant du second degré public (y compris ceux à temps partiel et heures supplémentaires) est de 18,3 heures, dont 17,3 heures d'enseignement par semaine. Parmi les titulaires, il varie de 16,1 heures pour les professeurs agrégés et de chaire supérieure à 18,8 heures pour les professeurs certifiés, les premiers effectuant le plus d'heures supplémentaires (2,2 en moyenne). Le temps de travail devant la classe est diminué par le régime de décharges dans le second degré. Il n'est que faiblement augmenté par les heures supplémentaires, dont l'utilisation est rigide.

¹³¹ MENESR- DEPP « *Repères et références statistiques* » (2016).

Les comparaisons internationales disponibles portent elles aussi sur le temps de travail en heures de cours « face à élèves », hors missions en dehors de la classe¹³². Celui-ci est plus élevé en France que dans la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne dans le premier degré (900 contre 794)¹³³, mais inférieur dans le second degré (collège et lycée) par rapport à des pays comparables (Allemagne, Royaume-Uni).

Graphique n° 10 : nombre annuel d'heures d'enseignement dans la classe « face à élèves » : comparaison internationale



Source : OCDE – Regards sur l'éducation 2016

S'agissant du temps de travail réel, la dernière enquête de nature déclarative date de 2010¹³⁴. Selon ces données, le temps de travail effectif déclaré par les enseignants dans le premier degré serait de 44 heures de travail par semaine (dont 60 % avec les élèves et près de 30 % aux activités pédagogiques) et de 41 heures par semaine dans le second degré (dont la moitié avec les élèves, 16 heures en moyenne pour les activités pédagogiques et 3 heures pour les activités avec la communauté éducative).

¹³² Les comparaisons internationales sur les heures de présence dans l'établissement ne sont pas par exemple pertinentes pour la France puisqu'il n'existe dans le second degré aucune obligation de rester dans l'établissement en dehors de la classe et donc aucune mesure de ce temps.

¹³³ OCDE, Regards sur l'éducation 2017 (données de 2015).

¹³⁴ Les dernières données disponibles sont issues de l'enquête « emploi du temps » de l'Insee (2010).

Le ministère n'a pas mis en place des paramètres permettant d'encadrer et de renouveler une enquête sur le temps de travail, qui date aujourd'hui de sept ans. Une mesure récente du temps de travail effectif des enseignants fait donc défaut.

Ce constat renforce les critiques sur l'absence dans le second degré de toute idée de mesure du temps travaillé pour remplir les missions prévues dans les obligations réglementaires de service. Il rend souhaitable la définition d'un temps de présence, obligatoire et mesurable, dans l'établissement.

2 - Une réforme inaboutie du régime des décharges

À la suite des critiques de la Cour dans ses rapports de 2010 et de 2013 sur le caractère obsolète du régime des décharges de services, les motifs qui les justifiaient ayant disparu pour plusieurs d'entre eux, la réforme de 2014 sur les obligations réglementaires de services dans le second degré a introduit un nouveau régime.

Deux des décharges statutairement prévues par les décrets de 1950 sont maintenues, d'une heure respectivement, d'une part en cas de complément obligatoire de service dans un ou plusieurs autres établissements, d'autre part pour l'enseignement des sciences physiques et des sciences de la vie et de la terre (SVT) dans les collèges où n'exercent pas de personnels techniques chargés des tâches liées à l'entretien du matériel (et non plus dans tous les cas).

La décharge dite « heure de première chaire » (enseignants de classes de première et de terminale de l'enseignement général et technologique) est remplacée par une pondération d'1,1 des heures d'enseignement, dans la limite de dix heures. Cette nouvelle règle ne change rien pour les enseignants à temps complet, mais limite l'effet de cette décharge en la proratisant pour les enseignants à temps partiel. Ce même régime est appliqué pour les enseignants en formations techniques supérieures (pondération d'1,25).

L'allègement du service d'enseignement pour tenir compte du nombre d'élèves ainsi que plusieurs décharges pour des fonctions précises sont supprimés et remplacés par l'indemnité pour mission particulière. Les dernières années montrent la forte diminution du nombre de décharges, qu'elles soient statutaires (- 36,7 %) ou non statutaires (- 50 %), académiques ou en établissement mais cette baisse est en partie artificielle car une pondération des heures d'enseignement leur a été substituée. Les décharges continuent de représenter près de 10 000 ETPT.

3 - Les heures supplémentaires : un instrument de souplesse trop peu utilisé

Le régime des heures supplémentaires défini par le décret du 6 octobre 1950 n'a pas fait l'objet d'évolutions réglementaires depuis 2012.

Pour le premier degré, le recours aux heures supplémentaires annuelles (HSA) inscrites à l'emploi du temps et donc effectuées tout au long de l'année scolaire n'existe pas. Les heures supplémentaires effectives (HSE), de nature ponctuelle, sont d'ampleur très réduite et en diminution depuis 2012 (19,9 M€ en 2012, 13,9 M€ en 2015).

Pour le second degré, le chef d'établissement ne peut imposer à un professeur qu'une HSA au-delà du maximum de service. Ce nombre était de deux heures il y a quelques années. Pour un certifié de classe normale, cette première heure représente une somme d'environ 140 € par mois. Une HSE est rémunérée 1/36^{ème} d'une HSA annuelle, soit environ 30 €. Les HSA sont restées relativement stables sur la période car elles ont permis de faire face aux ajustements nécessités par les difficultés. Pour les HSE, elles diminuent assez fortement. Les créations d'emplois ont pu s'y substituer partiellement. La création de l'indemnité pour mission particulière a rendu possible l'interdiction d'utiliser des HSE comme des primes.

4 - L'absence d'annualisation du temps de travail devant la classe

Le rapport de la Cour de 2013 avait souligné le décalage entre le rythme variable des besoins tout au long de l'année scolaire et la définition hebdomadaire du service des enseignants. Ce constat critique reste entièrement valable et aucun progrès n'a été fait dans ce domaine, y compris à l'occasion de la réforme des obligations réglementaires de services. Le temps de travail reste strictement hebdomadaire et concentré sur un nombre limité de semaines.

Une telle inflexion serait pourtant majeure pour assouplir les contraintes pesant sur l'organisation de la scolarité au sein des établissements, par exemple pour faciliter l'élaboration du tableau des emplois du temps, s'adapter aux besoins des élèves en cours d'année, assurer les remplacements de courte durée, voire alléger la gestion de ceux de longue durée, actuellement onéreux, mieux gérer les périodes de fin d'année scolaire marquées par des pertes de temps d'instruction dues aux passages des examens, et prendre en compte les périodes de stage notamment en lycée professionnel.

Cet assouplissement comporte une limite constituée par l'emploi du temps hebdomadaire des élèves. Cette contrainte pourrait être assouplie, en prévoyant une autre répartition sur l'année du temps scolaire et l'inflexion du rythme hebdomadaire dans certains cas ou pour certaines matières (par exemple le regroupement sur une journée d'un moment pédagogique consacré à une matière). L'annualisation serait d'autant plus efficace qu'elle s'appuierait sur une réforme pédagogique permettant de s'affranchir du cadre hebdomadaire de travail des élèves.

S'agissant du travail hors la classe, l'absence d'un forfait horaire dans le second degré n'entraîne aucune obligation minimale de présence dans l'établissement et présente pour les chefs d'établissement une gêne fonctionnelle non négligeable.

III - Pour une stratégie coordonnée de gestion des ressources enseignantes

Dans son rapport précité, la Cour avait appelé en conclusion à une action coordonnée sur l'ensemble des paramètres (réduction de l'offre de formation au lycée, développement de la polyvalence au collège, rationalisation de la carte des formations et des implantations), avec pour point majeur d'appui une réforme d'ensemble des modalités de gestion des personnels enseignants.

Ces orientations demeurent valables. L'analyse de la gestion des dernières années illustre combien une stratégie d'ensemble des ressources humaines a fait défaut. Elle est d'autant plus nécessaire qu'il ne sera pas possible de poursuivre durant les exercices futurs la trajectoire récente d'accroissement de la dépense salariale enseignante.

A - Le cadre d'une possible stratégie de réforme

Il est difficile de trouver une grande organisation qui ne relie pas l'évolution de ses effectifs, du temps de travail et des rémunérations avec des réformes structurelles de la gestion de ses ressources humaines. C'est pourtant le cas du ministère de l'éducation nationale. L'expérience de ces dernières décennies a montré les inconvénients d'une action non coordonnée sur l'emploi, la rémunération et le temps de travail.

Pour éviter cet écueil, trois impératifs devraient être respectés.

Il s'agit d'abord de mettre en place une stratégie pluriannuelle. La dernière décennie a montré l'inconvénient d'une approche concentrée sur les seuls effectifs, que ce soit pour les augmenter (période 2012 – 2015) ou ne pas remplacer tous les départs en retraite (période 2007 – 2013). L'arbitrage sur le niveau des effectifs enseignants doit être la résultante d'une démarche d'amélioration de la performance collective du système scolaire et non un pré requis politique, trop soumis à des inflexions rapides qui déstabilisent la gestion d'ensemble.

Le deuxième impératif est de répondre à un défi majeur du système éducatif, les difficultés scolaires d'environ un cinquième d'une classe d'âge qui altèrent gravement sa performance collective. Des mesures de gestion des enseignants plus vigoureuses, certaines en rupture avec le cadre général, devraient être prises pour donner une priorité aux élèves en difficultés et en éducation prioritaire. Les écoles et les établissements en réseau prioritaire restent peu avantagés, voire pénalisés, qu'il s'agisse du nombre d'enseignants par élève, de leur diversité d'âge et d'expérience, et de la stabilité des équipes pédagogiques.

La troisième exigence est la nécessité, pour toute mesure d'accroissement des effectifs ou des rémunérations, de négocier des contreparties sur le cadre d'exercice du métier d'enseignement. L'évolution des effectifs ne peut se fonder de manière indifférenciée sur le critère du taux d'encadrement. Elle ne peut non plus être déconnectée d'une réflexion et de mesures sur le temps de travail, les heures supplémentaires ou les pertes de potentiel dans le second degré.

L'amélioration des rémunérations doit avoir notamment pour contrepartie des obligations de service différentes, par exemple pour les enseignants qui connaîtraient un temps de travail annualisé. Les améliorations éventuelles des carrières ou des indemnités doivent s'effectuer selon des modalités plus déconcentrées, confiant un rôle décisionnaire plus important au directeur d'école (à condition de lui accorder un statut) et au chef d'établissement.

Enfin cette stratégie devrait s'appuyer sur une analyse de la démographie des élèves qui pourrait faciliter certaines évolutions. Le nombre total d'élèves dans le secteur public devrait continuer d'augmenter en 2017, mais modérément (+ 13 500) puis baisser en 2018 (- 20 000). Dans le premier degré, après cinq ans d'augmentation continue, les effectifs d'élèves baisseraient dès les rentrées 2017 et 2018 (20 500 élèves de moins en 2017, 33 500 de moins en 2018), de manière plus marquée dans le préélémentaire que dans l'élémentaire. Dans le second degré, les effectifs d'élèves continueraient d'augmenter (34 000 élèves de plus dans le second degré public en 2017, 13 000 en 2018).

B - Les différents leviers d'action

Plusieurs leviers d'action peuvent être utilisés. La question du redéploiement des moyens pour faire face aux priorités arrêtées, insuffisamment examinée, devrait devenir centrale.

1 - Des mesures de gestion des enseignants pour répondre concrètement aux difficultés différentes des élèves

Le traitement des difficultés scolaires, en particulier dans le cadre de l'éducation prioritaire, suppose un ensemble de mesures coordonnées allant dans le sens d'une plus grande différenciation dans la gestion des enseignants. Une accentuation forte de l'encadrement des élèves en difficultés est nécessaire, en particulier dans le secteur primaire de l'éducation prioritaire, ce qui implique des redéploiements de moyens pour être budgétairement supportable. Des marges de manœuvre existent au niveau des lycées, dont le coût est élevé et décalé par rapport aux moyennes internationales.

Une réponse plus adaptée aux besoins locaux passe en outre par une marge beaucoup plus grande laissée aux directeurs d'écoles et aux chefs d'établissement pour constituer l'équipe enseignante, par exemple par l'accroissement des postes à profil à leur disposition.

La stabilisation des équipes enseignantes en éducation prioritaire et leur équilibre entre primo enseignants et enseignants plus expérimentés exige une modulation accrue des conditions d'emplois et de rémunérations, avec des outils suffisamment souples et adaptés. C'est pourquoi il pourrait être décidé que, pour les établissements en réseau prioritaire, un budget soit à la disposition du chef d'établissement pour attirer un enseignant sur un poste à profil en majorant ses primes de manière exceptionnelle et avec en contrepartie un engagement de l'intéressé à rester plusieurs années dans l'établissement.

D'autres mesures innovantes pourraient être testées, comme des contrats ad hoc, limités dans le temps, comportant un régime spécifique d'emploi et de rémunération. Il pourrait enfin être envisagé que des enseignants expérimentés puissent, pour un temps défini et avec la garantie de retrouver leur affectation initiale à l'issue de cette période, exercer un temps dans des établissements difficiles dans des conditions plus avantageuses.

2 - L'accroissement et la majoration des heures supplémentaires à disposition des chefs d'établissement

Le système actuel des heures supplémentaires ne permet de répondre que très imparfaitement aux besoins du système scolaire. Peu attractif, il ne peut être utilisé à titre obligatoire par le chef d'établissement qu'à hauteur d'une heure par semaine.

L'objectif pourrait être de mettre en place un contingent annuel d'heures supplémentaires, HSA et HSE confondues, utilisable librement par le chef d'établissement sous contrôle du rectorat et applicable sans que l'enseignant puisse s'y opposer. Ce volume d'heures pourrait représenter, sur une base annualisée, l'équivalent pour chaque enseignant d'au moins deux heures par semaine (contre une heure aujourd'hui), soit 72 heures annuelles. En contrepartie, la rémunération de ces heures supplémentaires pourrait être augmentée.

Cette mesure permettrait à la fois d'augmenter le temps de travail devant la classe des enseignants, d'améliorer leur rémunération, et, grâce à une gestion plus proche et plus souple, d'économiser des pertes de potentiel et d'améliorer les remplacements de courte durée.

Sur le plan budgétaire, le coût moyen d'un emploi à temps plein (ETTP) hors charges est de 42 800 € pour un certifié¹³⁵, 34 830 € pour un contractuel, et 24 551 € pour l'équivalent en heures supplémentaires¹³⁶. Chaque heure de travail à temps plein d'un enseignant titulaire coûte ainsi environ 75 % de plus qu'une heure supplémentaire (hors charges).

Outre ses autres avantages, ce type de mesure sur les heures supplémentaires permettrait, à volume global inchangé d'heures devant la classe, de faire des économies budgétaires potentielles en termes d'effectifs. À titre purement indicatif, une heure supplémentaire effectuée par l'ensemble des enseignants du second degré correspond à environ 26 000 emplois.

¹³⁵ Source : RAP 2015.

¹³⁶ Heure supplémentaire annuelle sur la base de la première heure qui est majorée.

3 - La mise en œuvre progressive de nouvelles conditions d'emploi : vers un nouveau cadre d'emploi ?

Une approche plus globale consisterait à introduire de nouvelles conditions d'emploi pour les seuls enseignants nouvellement recrutés et ceux qui volontairement choisiraient ce nouveau régime.

Le temps de travail devant la classe serait défini de manière annuelle, à titre obligatoire pour les nouveaux entrants et facultatif pour ceux déjà en place. Cette mesure donnerait à la gestion courante une plus grande souplesse, et améliorerait la capacité à assurer les remplacements.

Elle devrait s'accompagner en contrepartie d'une revalorisation des rémunérations afin d'améliorer les conditions de recrutement et prendre en compte les écarts encore existants avec les autres pays de l'OCDE. Cette mesure suppose une analyse fine des rémunérations en fonction du temps de travail. Cela oblige ainsi à mieux évaluer, y compris par des coefficients forfaitaires, le temps effectivement passé à des travaux hors classe.

Pour aller plus loin, il serait possible de coupler cette mesure avec une augmentation du temps de travail devant la classe pour l'ensemble des enseignants, avec une négociation parallèle sur les conditions de carrière et de rémunération.

Il serait logique que ce nouveau dispositif prévoie un temps d'activités hors classe exercées dans l'établissement. Une modification des espaces de travail au sein des établissements serait nécessaire, ce qui impliquerait une négociation avec les collectivités territoriales, compétentes pour l'aménagement des établissements scolaires.

L'ensemble de ces réformes seraient constitutives d'un nouveau cadre d'emploi destiné à progressivement se généraliser.

4 - La prise en compte d'une équation budgétaire pluriannuelle, déjà sous fortes contraintes

L'évolution des effectifs devrait être la résultante des divers dispositifs de réforme et non un pré requis. Le volume des effectifs devrait être programmé sur cinq ans sur la base de plusieurs facteurs, par exemple : l'évolution démographique ; la priorité donnée au premier degré et la refonte de l'offre de formation au lycée, les économies de postes possibles par la poursuite de la rationalisation de la carte des écoles et des établissements ; le renforcement de l'encadrement en éducation prioritaire ;

la reconfiguration, voire l'allongement du temps de travail, notamment par un recours accru aux heures supplémentaires, les gains d'efficacité pouvant être obtenus par une rénovation du mode de remplacement des enseignants.

Une telle programmation devra tenir compte des éléments suivants :

- s'agissant des mesures générales, l'impact d'un point d'indice sur le budget des rémunérations du ministère est en année pleine de 640 M€ CAS pensions compris (440 M€ hors CAS pension). Celui de la garantie indemnitaire de pouvoir d'achat (GIPA) devrait être très marginal dans les prochaines années compte tenu des mesures de revalorisation générale consenties en 206-2017 ;
- l'évolution du GVT n'a pas de raison dans les années à venir d'être très différente du passé récent (330 M€ en moyenne annuelle) ;
- l'application aux enseignants du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dans la fonction publique, validé à l'automne 2016 pour les enseignants, va se déployer sur les trois prochaines années, avec une première partie applicable au 1er janvier 2017. Cette mesure représente un coût supplémentaire de 1,515 Md€ (CAS compris) sur la période 2017-2020, dont 767 M€ en 2017.

Ces mesures, qui s'ajoutent à l'effet sur la masse salariale enseignante du programme de créations d'emplois annexé à la Loi de 2013 (soit 2,7 Md€ pour les 54 000 ETP prévus lorsqu'ils seront pourvus), vont peser sur les budgets futurs du ministère de l'éducation nationale.

Il serait souhaitable que ces mesures aux effets budgétaires pour partie à venir, donnent lieu à la recherche de contreparties selon les nombreux axes possibles qui viennent d'être recensés.

Une telle démarche suppose une plus grande autonomie du ministère de l'éducation nationale par rapport au reste de la fonction publique d'État pour gérer les évolutions de masse salariale, ce que l'alignement sur les éléments négociés ou décidés au niveau interministériel ne permet que très difficilement.

Exemples de marges d'économies et/ou de redéploiements¹³⁷

1 : Créer un nouveau contingent annuel d'heures de temps d'enseignement devant la classe. Si les obligations réglementaires de service, actuellement de 15 heures par semaine pour un agrégé et de 18 heures pour un certifié, étaient par exemple augmentées d'un volume annuel équivalent à une heure par semaine cela se traduirait, en termes annuels, par 540 heures pour un agrégé et 648 heures pour un certifié, rapprochant le temps de travail devant élèves des enseignants du second degré de la moyenne de l'OCDE). Sur une base théorique, l'économie correspondant en termes d'effectifs serait, toutes choses égales par ailleurs en particulier de niveau de rémunération, de l'ordre de 22 000 postes en équivalent temps plein.

2 : Augmenter de l'équivalent d'une seconde heure par semaine le volume annuel d'heures supplémentaires devant être accepté par les enseignants dans le second degré (actuellement une heure par semaine).

Le coût moyen d'une heure supplémentaire étant inférieur à l'heure du coût horaire d'un emploi à temps plein, l'économie correspondante serait d'environ 470 M€ par an (ou de 235 M€ si on considère que la moitié des enseignants font déjà deux heures supplémentaires ou plus et que ceux-ci n'augmenteront pas ce nombre)

3 : Faire converger le coût du lycée en France sur le coût moyen du lycée dans l'OCDE. Selon les comparaisons établies par l'OCDE (2011), la dépense annuelle pour un lycéen français est de 10 102 euros contre 7 347 en moyenne dans l'OCDE : un alignement sur cette moyenne représenterait un gain potentiel d'environ 5,8 Md€ par an. Un alignement sur le coût du lycée en Allemagne représenterait quant à lui un gain de l'ordre de 1,7 Md€.

4 : Maintenir un taux d'encadrement constant dans le premier degré face à la baisse prévue des effectifs (diminution de 15 000 en 2017 et de 30 000 en 2018). Dans l'hypothèse d'un maintien du ratio de postes pour 100 élèves à 5,4 (2016), le gain potentiel dégagé, en flux et toutes choses égales par ailleurs, serait de 810 postes en 2017 et de 1620 postes en 2018. Cette marge de manœuvre peut faciliter l'accroissement prévu du taux d'encadrement dans les réseaux prioritaires du premier degré, au-delà des redéploiements de moyens tels que ceux prévus aux scénarios 1, 2 et 3.

¹³⁷ Ces chiffres représentent des rendements théoriques, leur affinement demandera de prendre en compte des effets de seuil, de structures et de répartition entre les académies ou entre les disciplines.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le débat sur l'efficacité du système scolaire s'est jusqu'à présent concentré sur les moyens accordés à l'école et sur le nombre d'enseignants, dont les évolutions sont au demeurant largement déconnectées de celles du nombre d'élèves. La gestion des enseignants a ainsi été marquée depuis 2013 par la programmation, globalement respectée, de la création de 60 000 postes sur la durée de la mandature. Elle s'est toutefois heurtée à des difficultés de recrutement accrues dans certaines académies et pour certaines disciplines, traduction du manque d'attractivité persistant du métier d'enseignant.

Aucune véritable contrepartie en termes d'assouplissement du cadre de gestion des enseignants n'a par ailleurs été recherchée. Il en est allé de même pour les mesures de revalorisation, qui ont certes permis de rapprocher la rémunération des enseignants français de celle de la moyenne de ceux de l'OCDE, mais aussi entraîné un accroissement rapide des dépenses de l'État. La gestion de la carrière des enseignants est restée rigide, largement déterminée par le corps et le grade, sans lien réel avec la qualité de l'enseignement.

Au total, aucune stratégie globale ne préside à la gestion des effectifs, des rémunérations et du service des enseignants. Ces différents leviers font l'objet de mesures multiples et déconnectées les unes des autres qui répondent chacune à des objectifs spécifiques, pour des résultats somme toute limités et sans cohérence d'ensemble. Cette situation est paradoxale pour un système qui gère près de la moitié de la fonction publique de l'État et des dépenses de personnel de plus de 57 milliards d'euros, en augmentation constante.

La réforme de ce système, au travers d'une stratégie coordonnée de gestion des ressources enseignantes, intégrant les leviers des effectifs, de la rémunération et du temps de travail des enseignants, est donc une impérieuse nécessité. Elle doit respecter trois principes : l'adéquation entre la définition sur une base pluriannuelle des effectifs d'enseignants et la démarche globale d'amélioration du système scolaire ; la différenciation de l'allocation des moyens d'enseignement et des conditions d'exercice du métier en fonction des besoins des élèves les plus en difficulté ; la cohérence entre la gestion des effectifs, des rémunérations et du temps de travail au travers d'une logique négociée de contreparties.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 13. lier la mise en œuvre de l'ensemble des mesures en termes d'effectifs et de caractère statutaire, indemnitaire et de carrière, aux économies procurées par la rationalisation de l'offre de formation et du cadre d'exercice du métier d'enseignant.*
-

Conclusion générale

L'objectif de réussite de tous les élèves, fixé par la loi du 24 avril 2005 et réaffirmé par la loi pour la refondation de l'école du 8 juillet 2013 exige pour être atteint, un effort significatif de transformation de notre système scolaire. Celui-ci est confronté à trois défis : l'amélioration des résultats globaux des élèves, l'équité pour assurer la réussite de tous et le renforcement de l'efficacité d'une dépense publique en constante augmentation.

La Cour avait dans son rapport public de 2013 montré l'importance d'une gestion renouvelée des enseignants, plus en adéquation avec les exigences nouvelles du système éducatif et mieux adaptée à la réalité du métier qui ne peut indéfiniment être exercé dans un cadre trop intangible. Si le renouvellement de cette gestion ne constitue pas la seule dimension de la nécessaire réforme de l'école, elle en est un aspect primordial car les enseignants jouent un rôle clé dans le fonctionnement et la réussite du système éducatif.

La qualité de leur formation, la pertinence de leurs modes d'organisation, leur capacité à travailler en équipe, leur faculté à prendre en compte les besoins différenciés des élèves, la façon dont ils sont répartis, affectés, évalués et soutenus sont des leviers déterminants, qui pour beaucoup d'entre eux, imposent une approche nouvelle.

Des adaptations ponctuelles, des dispositions fondamentales vécues comme intangibles

Tout se passe comme si la gestion des enseignants ne pouvait être adaptée qu'à la marge, alors qu'il s'agit d'un des principaux leviers à la disposition des pouvoirs publics pour autant qu'ils conçoivent cette gestion comme une politique des ressources humaines active et au service des mutations nécessaires du système scolaire.

Or il est indéniable que maints blocages existent dès qu'il s'agit de réformer le cadre d'exercice des enseignants et les modalités de leur affectation, voire de leur répartition. Jusqu'à présent, ces obstacles n'ont jamais été surmontés de façon suffisamment volontaire.

Ainsi les recommandations de la Cour de 2013 ont été peu suivies :

- les réformes des obligations réglementaires de service demeurent incomplètes et n'ont permis aucune avancée tangible sur la rigidité liée à la définition hebdomadaire des horaires. La façon dont sont gérés les remplacements, fondée sur la duplication du modèle de gestion normale (remplaçants titulaires en poste sur zone d'affectation avec des ORS identiques) est une illustration de cette incapacité à mettre en place un dispositif différent, adapté à la réalité d'un besoin qui demande réactivité et souplesse de gestion au sein des établissements ;
- les incitations pour favoriser le travail en équipe sont restées marginales par rapport à la logique individuelle qui prévaut pour les affectations, les mutations et l'évaluation des enseignants ;
- les dispositifs créés pour assurer l'effectivité de la notion de « socle commun » ont été de faible portée face à la segmentation profonde de la gestion des enseignants des premiers et seconds degrés ;
- aucune réforme d'ampleur n'est intervenue pour garantir une meilleure adéquation entre les compétences de chaque enseignant et les exigences de leur poste. Des mesures ont certes été prises pour prendre en compte les difficultés particulières d'exercice du métier, notamment en éducation prioritaire. Elles n'ont toutefois pas permis de surmonter l'obstacle majeur pour l'équité du système scolaire que constitue l'affectation massive d'enseignants en début de carrière et de remplaçants contractuels là où les élèves sont les plus en difficulté ;
- le rôle des directeurs d'école et des chefs d'établissement a enfin été renforcé au fil de nombreuses instructions ministérielles, mais en pratique l'ambiguïté de leur positionnement vis-à-vis de la communauté enseignante n'est toujours pas levée. Ceux-ci ne disposent pas des marges de manœuvre nécessaires à l'exercice de leurs missions, de plus en plus développées, dans des établissements scolaires dont l'autonomie est un concept mal précisé, voire regardé avec suspicion ;
- au total, le cadre de gestion des enseignants reste rigide et indifférencié. Les mutations du système scolaire continuent de reposer beaucoup sur les initiatives individuelles des professeurs des écoles et des enseignants du second degré, ainsi que des personnels de direction. Dans de telles conditions, la performance collective reste aléatoire, malgré la motivation et le dévouement des personnels de l'éducation nationale.

Dépasser une gestion des enseignants marquée par l'immobilisme

La gestion actuelle, qui fut et demeure efficace pour faire face à la massification, tient ses objectifs quantitatifs : mettre des centaines de milliers d'enseignants face à des millions d'élèves, dans des dizaines de milliers d'établissements, et pour de très nombreux modes de scolarité, à chaque rentrée scolaire.

Mais cette ambition ne suffit plus ; non seulement les résultats des élèves ne sont pas satisfaisants et à hauteur des moyens consacrés mais ce mode de gestion, qui échoue à se transformer, devient démotivant pour les enseignants. Ceux-ci effectuent un métier difficile, nécessitant un engagement de plus en plus important, qui requiert dans une société plus complexe qu'auparavant de savoir faire évoluer pour les pouvoirs publics et d'accepter pour les personnels, de nouveaux modes de gestion.

Il s'agit d'abord de renouveler le cadre d'exercice du métier d'enseignant pour l'adapter aux besoins des élèves en le rendant plus souple, plus adapté à la diversité des situations, plus favorable au travail collectif. Les directeurs d'école et les chefs d'établissement doivent enfin disposer d'une position clarifiée et de marges de manœuvre étendues pour exercer le rôle de plus en plus central que les réformes pédagogiques leur assignent.

Il s'agit aussi de mieux répartir et affecter les enseignants en fonction des contextes locaux et des profils des élèves. Une meilleure prise en compte des résultats scolaires permettrait d'enrichir le dialogue de gestion. Les critères d'affectation comme de gestion des carrières devraient être assouplis : ils sont source d'insatisfaction pour les enseignants eux-mêmes et d'inefficacité pour le système dans son ensemble. Des mesures réellement incitatives et déliées des logiques de corps, notamment en matière indiciaire et de carrière, devraient en outre être renforcées pour pallier le manque d'attractivité de postes, notamment en éducation prioritaire.

Il s'agit enfin de permettre des expérimentations, des modulations du cadre professionnel, rompant avec l'uniformité, offrant aussi aux enseignants de nouvelles perspectives d'exercice du métier, des marges d'initiative et d'innovation, à tester et éventuellement à adopter. Ces réformes seront ainsi d'autant plus efficaces et susceptibles d'être acceptées qu'elles s'inscriront dans des réformes à finalités pédagogiques au service des élèves.

Pour une démarche globale qui intègre tous les paramètres de la gestion des ressources enseignantes

Mettre en œuvre cette nouvelle politique des ressources humaines implique de garantir une cohérence d'ensemble entre l'évolution des effectifs, du temps de travail et des rémunérations. Elle doit s'insérer dans une approche budgétaire qui ne devrait plus dissocier hausse des effectifs ou des rémunérations et réforme du mode de gestion.

La question du nombre des enseignants a jusqu'à présent été systématiquement privilégiée, tout en étant déconnectée aussi bien de la démographie des élèves que de la gestion du système scolaire lui-même. Quelle que soit la politique retenue (réduction ou augmentation des effectifs), l'objectif d'efficacité n'a pas été un des critères de la décision. L'absence de programmation pluriannuelle et les à-coups successifs dans la politique des effectifs ont en outre accentué les difficultés du système éducatif, fragilisé son recrutement, dans un contexte général de crise d'attractivité du métier d'enseignant.

S'agissant des rémunérations, un effort budgétaire important a été conduit au cours des dernières années. L'écart entre les rémunérations des enseignants français et celles de leurs homologues européens et étrangers, relevé par la Cour dans son rapport de 2013, s'est pour partie résorbé. Mais, l'occasion n'a pas été saisie pour modifier en profondeur le cadre d'exercice du métier, comme la réforme très limitée des obligations de service l'illustre. Aucune contrepartie n'a été envisagée en termes d'annualisation du service, ni d'assouplissement de l'utilisation des heures supplémentaires.

Cette déconnexion entre des leviers majeurs de la gestion des enseignants conduit à une situation doublement désavantageuse : d'un côté, le coût du système d'éducation s'accroît sans que sa performance n'en soit améliorée ; de l'autre, les marges de manœuvre sont de plus en plus limitées en termes budgétaires pour accompagner des réformes qui sont indispensables.

Trois exigences devront à l'avenir être respectées : adopter une démarche globale et pluriannuelle en rupture avec la seule logique quantitative ; accentuer la différenciation dans l'allocation des moyens pour concentrer les efforts sur les principales difficultés du système scolaire ; adopter une logique de contreparties afin de parvenir à mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires.

Cette approche est légitime pour le premier budget de la nation, qui ne peut soutenir durablement un tel effort financier sans obtenir une élévation des résultats d'un service public aussi vital pour son avenir.

Récapitulatif des recommandations

1. compléter la liste des missions liées au service d'enseignement du second degré en intégrant le remplacement et la formation continue; prévoir le respect de l'ensemble de ces missions dans un forfait annuel (recommandation reformulée) ;
2. annualiser les obligations de service des enseignants du second degré, en prévoyant notamment un contingent d'heures effectuées au sein de l'établissement au titre des missions liées à l'enseignement, en réservant dans un premier temps ce cadre aux nouveaux enseignants devant être titularisés (recommandation complétée) ;
3. renforcer le développement du travail collectif, en donnant un rôle central à l'équipe pédagogique, en organisant en son sein de manière systématique les fonctions de coordination et d'appui et en développant l'évaluation collective (recommandation reformulée) ;
4. mettre en place le cadre juridique permettant les expérimentations d'échanges ou d'affectations de professeurs des écoles au collège et d'enseignants du second degré à l'école primaire et les développer quand elles sont utiles pour assurer la continuité de la scolarité entre l'école primaire et le collège (cycle 3 de l'école du socle) (recommandation reformulée) ;
5. instituer, dès la formation initiale, la possibilité de bivalence ou la polyvalence disciplinaire pour les enseignants du second degré intervenant au collège ; ouvrir la possibilité, pour les enseignants déjà en fonction et présentant les compétences requises, d'opter pour l'enseignement de deux disciplines ; développer la polyvalence en classe de 6^{ème} (recommandation complétée) ;
6. dans le premier degré, associer les directeurs d'école à l'évaluation des enseignants par l'IEN ;
7. donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement la responsabilité, dans certaines limites, de moduler la répartition annuelle des heures de service devant la classe en fonction des postes occupés et des besoins des élèves (recommandation réitérée) ;

8. mettre en place un système de mesure et d'analyse assurant une connaissance précise et fiable des besoins des élèves, et en particulier de leurs acquis et compétences (recommandation réitérée) ;
 9. poursuivre la mise en place d'un nouveau modèle de répartition pour le second degré fondé sur la prise en compte des besoins des élèves, notamment des acquis scolaires et des conditions socio-économiques (recommandation reformulée) ;
 10. afin de constituer des équipes cohérentes, mettre des postes à profil à la disposition du chef d'établissement et en augmenter le nombre ; plus généralement, prendre en compte dans les affectations l'adaptation des profils professionnels aux besoins des élèves et au projet d'établissement (recommandation reformulée) ;
 11. faire en sorte que les agrégés ne soient plus affectés au collège, y compris en créant pour ces enseignants une obligation de mobilité (recommandation reformulée) ;
 12. poursuivre la mise en place de mesures réellement incitatives, notamment en matière indemnitaire et de carrière, afin de compenser les différences d'attractivité entre les postes (recommandation reformulée) ;
 13. lier la mise en œuvre de l'ensemble des mesures indemnitaires et de carrière aux économies procurées par la rationalisation de l'offre de formation et par une meilleure gestion des effectifs enseignants (recommandation réitérée).
-

Glossaire

APC	Activité pédagogique complémentaire
ASA	Avantage spécial d'ancienneté
CAPES	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAS	Compte d'affectation spéciale
CE1	Cours élémentaire 1ère année
CE2	Cours élémentaire 2ème année
CM2	Cours moyen 2ème année
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CMO	Congés de maladie ordinaire
CP	Cours préparatoire
CPE	Conseiller principal d'éducation
CRPE	Concours de recrutement de professeurs des écoles
DAF	Direction des affaires financières
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DNB	Diplôme national du brevet
E/C	Mesure le taux d'encadrement des élèves
ECLAIR	Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite
ENT	Espace numérique de travail
EPI	Enseignement pratique interdisciplinaire
EPLE	Établissement public local d'enseignement
ESPE	École supérieure du professorat et de l'éducation
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
GIPA	Garantie individuelle de pouvoir d'achat
GVT	Glissement vieillesse technicité
HCE	Haut conseil de l'éducation
H/E	Mesure le ratio nombre d'heures par élève
HSA	Heure supplémentaire annuelle
HSE	Heures supplémentaire effective

IA-DASEN	Inspecteur d'académie – directeur des services de l'éducation nationale
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IGAENR	Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspecteur général de l'éducation nationale
IMP	Indemnité pour mission particulière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISAE	Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves
ISOE	Indemnité de suivi et d'orientation des élèves
IUFM	Institut de formation des maîtres
L2	Licence 2 ^{ème} année
L3	Licence 3 ^{ème} année
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique
M1	Master 1
M2	Master 2
MEEF	Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ORS	Obligations réglementaires de service
P/E	Ratio du nombre de postes pour cent élèves
PCS	Professions et catégories socioprofessionnelles
PEGC	Professeur d'enseignement général
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
QPV	Quartiers de la politique de la ville
RASED	Réseau d'aides spécialisés aux élèves en difficulté
REP	Réseau d'éducation prioritaire
REP+	Réseau d'éducation prioritaire renforcé
RERS	Repères et références statistiques
RSA	Revenu de solidarité active
SDEN	Services départementaux de l'éducation nationale
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
STI	Sciences et technologies industrielles
SVT	Sciences et vie de la terre
TIMMS	Étude international <i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

Annexe

Qui sont les enseignants ?

(Données à la rentrée 2015¹³⁸)

Les enseignants sont 879 487 personnes physiques au 31 décembre 2015 (848 515 en équivalents temps plein ETP, 11,7 % des enseignants étant à temps partiels).

Ceux du secteur public représentent 84 % du total (739 461 personnes) et ceux du secteur privé 16 % (140 026 personnes). Dans le premier degré, 347 296 personnes exercent dans le secteur public et 45 777 dans le secteur privé, ce qui représente un total de 393 073 enseignants pour le premier degré (45 % du total des enseignants). Dans le second degré, 392 165 enseignants exercent dans le secteur public et 94 249 dans le secteur privé, ce qui représente un total de 486 414 enseignants (55 %).

619 041 enseignants sont des femmes (70 % du total) et 260 446 des hommes (30 % du total). La féminisation est de 80 % pour le premier degré et de 60 % pour le second. Les moins de 35 ans représentent 22 % de la population enseignante, et les plus de 50 ans 28,4 %. L'âge moyen des enseignants est de 43 ans.

Dans le premier degré, la grande majorité des personnels sont professeurs des écoles (342 361), les instituteurs (4 693) étant un corps en voie d'extinction. Les directeurs des écoles, sont 44 819. Dans le second degré, sont dénombrés 48 475 agrégés, 219 401 certifiés, 27 558 professeurs d'éducation physique et sportive et 58 836 professeurs de lycée professionnels. La différence entre secteur privé et public est très nette pour la proportion de contractuels : ils sont 32 891 dans le public (4 % des enseignants du public) et 25 629 dans le secteur privé (18 % des enseignants du privé).

Les 275 000 enseignants exerçant dans les matières générales sont 57 000 en lettres, 55 500 en langue, 28 200 en histoire et géographie, 45 300 en mathématiques et, 20 500 en physique chimie et 17 100 en biologie-géologie. Dans les filières techniques et technologiques, près de 48 000 enseignants relèvent de la filière de la production, et près de 28 000 de celle des services.

¹³⁸ Bilan social du ministère de l'éducation nationale et 2016 RERS 2016.

Réponses des administrations concernées

Sommaire

Réponse du ministre de l'éducation nationale	119
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	136

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Les analyses développées par la Cour et les recommandations formulées en conclusion de ce projet de rapport appellent les observations suivantes.

S'agissant du cadre d'exercice du métier d'enseignant, la Cour préconise de « compléter la liste des missions liées au service d'enseignement du second degré en intégrant le remplacement et la formation continue » (recommandation n° 1) et « d'annualiser les obligations de service des enseignants du second degré » (recommandation n° 2).

Les travaux menés sur les missions et obligations de service des enseignants du second degré ont conduit à inscrire le temps de service des enseignants dans la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail.

L'orientation vers un cadre annualisé doit être étudiée au regard de l'emploi du temps des élèves qui reste majoritairement hebdomadaire.

Si la réforme portée par les décrets n° 2014-940, relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré, et n° 2014-941, portant modification de certains statuts particuliers des personnels enseignants relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, datés du 20 août 2014, a conduit à réaffirmer des maxima de service hebdomadaire devant élèves inchangés, elle a par ailleurs assuré la reconnaissance réglementaire d'activités complémentaires à l'activité d'enseignement au sens strict.

Ainsi, les temps de recherche et de préparation nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, les activités de suivi, d'évaluation et d'aide à l'orientation des élèves, le travail en équipe pédagogique ou pluri-professionnelle, les relations avec les familles, sont ainsi désormais reconnus réglementairement et associés au service que les enseignants sont tenus d'assurer sur l'ensemble de l'année scolaire.

Cette partie du temps de travail des enseignants est, par nature, annualisée.

S'agissant du remplacement, le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public local d'enseignement du second degré, a affirmé la diversité des missions des enseignants, alors

que seule la mission d'enseignement était identifiée dans les décrets n° 50-581, 50-582 et 50-583 du 25 mai 1950.

Ce texte, tout en réaffirmant le caractère primordial de cette dernière, reconnaît l'ensemble des missions inhérentes au métier enseignant dans le second degré, y compris celles qui sont le complément et le prolongement indispensables de l'activité d'enseignement au sens strict. Elles s'inscrivent toutefois dans le cadre général défini par l'article L. 912-1 du code de l'éducation, lequel ne fait pas référence à la mission de remplacement.

Par ailleurs, le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 reconnaît réglementairement la possibilité, pour les enseignants du second degré volontaires, et afin de répondre à des besoins spécifiques, d'exercer des missions complémentaires, qui prennent la forme de responsabilités particulières dans le cadre d'actions pédagogiques menées dans l'intérêt des élèves. Ces missions peuvent être exercées au sein d'un établissement ou à l'échelon académique et ont vocation à être reconnues pour la plupart d'entre elles par le versement d'une indemnité spécifique et non plus par un mécanisme de décharge, ce qui peut induire une diminution du besoin de remplacement. Près de 100 000 enseignants volontaires exercent des missions complémentaires dans ce nouveau cadre depuis son entrée en vigueur à la rentrée 2015.

Si la mission de remplacement n'est pas formalisée dans ce nouveau cadre statutaire, il convient de rappeler les deux décrets organisant le remplacement pour le second degré :

- le décret n° 99-823, relatif à l'exercice des fonctions de remplacement ;*
- le décret n° 2005-1035, relatif au remplacement de courte durée.*

En outre, le décret n° 2017-856 du 9 mai 2017 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement dans le premier degré vise à sécuriser la situation des enseignants remplaçants, tout en améliorant l'efficacité du remplacement via un découplage de sa gestion.

Enfin, la circulaire n° 2017-050 du 17 mars 2017 traduit les mesures ministérielles d'amélioration du remplacement des professeurs absents annoncées en octobre 2016 et qui visent trois objectifs : une meilleure information, un renforcement du potentiel existant et une amélioration de la gestion du remplacement.

Elle prévoit notamment l'abandon des distinctions du remplacement selon la nature et la durée des congés : les remplaçants ont vocation à couvrir l'ensemble des absences, quelle que soit leur durée.

Cette circulaire rappelle que les absences de courte durée qui sont générées par l'institution doivent pouvoir être anticipées et communiquées le plus tôt possible au chef d'établissement ou à l'inspecteur de circonscription (calendrier des CAP, des jurys de concours, etc.). Il en est ainsi pour assurer le remplacement des enseignants en formation continue pendant le temps de service.

Elle prévoit que la formation hors temps de service d'enseignement puisse être organisée sur les petites vacances scolaires sur la base du volontariat, et, de la même manière, que les jurys et préparations d'examen soient organisés de préférence le mercredi après-midi.

Dans le cadre de la programmation des absences prévisibles, elle invite à ce que le calendrier des formations proposées au sein du plan annuel de formation soit établi notamment en tenant compte des constats de saisonnalité des absences sur une année scolaire.

Les annexes de cette circulaire ont pour objet de rappeler les règles relatives aux autorisations d'absence, de présenter les dispositifs d'organisation du remplacement à mettre en œuvre dans les premier et second degrés, de proposer des modalités d'information à destination des parents d'élèves, et de définir des modalités d'accompagnement des enseignants en cas d'absences répétées.

S'agissant enfin de la formation, la circulaire n° 2011-042 du 22 mars 2011 rappelle qu'elle est placée au cœur de la politique de GRH et que la formation continue doit permettre aux enseignants de renouveler et d'approfondir leurs connaissances comme leurs compétences professionnelles et d'accéder à des promotions internes.

Les enseignants doivent être accompagnés dans le développement de leur carrière comme dans leurs projets de mobilité et de préparation à l'exercice de nouvelles fonctions. Pour le premier degré, cette dimension existe déjà dans le cadre du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 modifié relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré avec dix-huit heures consacrées à des actions de formation continue, pour au moins la moitié d'entre elles.

Concernant les dispositifs d'incitation au travail en équipe, qui font l'objet de la recommandation n° 3, « Renforcer le développement du travail collectif, en donnant un rôle central à l'équipe pédagogique, en organisant en son sein de manière systématique les fonctions de coordination et d'appui et en développant l'évaluation collective », les remarques formulées par la Cour sont accueillies très positivement.

La préconisation de la Cour de « mettre en place le cadre juridique permettant les expérimentations d'échanges ou d'affectations de professeurs des écoles au collège et d'enseignants du second degré à l'école primaire » (recommandation n° 4) rejoint l'ambition du Gouvernement de garantir à tous les élèves, à l'issue de la scolarité obligatoire, la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture prévu à l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation.

Les professeurs des écoles et les professeurs du second degré ont vocation, en vertu de leurs statuts particuliers, à assurer un service d'enseignement, principalement et respectivement, dans les écoles maternelles et élémentaires et dans les établissements du second degré.

Néanmoins, l'expérience de ces enseignants en matière pédagogique en fait des candidats privilégiés pour un détachement dans un corps enseignant autre que leur corps d'origine.

Ainsi, le détachement d'un professeur des écoles vers le corps des professeurs certifiés, et inversement, constitue une opportunité intéressante pour un enseignant souhaitant bénéficier d'une expérience dans un niveau d'enseignement dans lequel son corps d'origine ne lui permet pas d'enseigner.

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a institué, dans son article 57 (codifié à l'article L. 401-4 du code de l'éducation), les conseils école-collège (CEC) qui associent un collège public et les écoles publiques de son secteur de recrutement afin de contribuer à améliorer la continuité pédagogique et éducative entre les premier et second degrés.

L'article L. 401-4 précité dispose que ce conseil « en cohérence avec le projet éducatif territorial [...] propose au conseil d'administration du collège et aux conseils des écoles de ce secteur des actions de coopération, des enseignements et des projets pédagogiques communs visant à l'acquisition par les élèves du socle commun de connaissances, de compétences et de culture prévu à l'article L. 122-1-1. Parmi ces propositions, des échanges de pratiques et d'enseignants entre les établissements peuvent être expérimentés sur la base du volontariat, dans le respect du statut de l'enseignant. ».

Cette rédaction ainsi que l'absence de texte visant à préciser ou encadrer l'application de l'article L. 401-4 offrent une grande liberté à ces conseils dans le champ des expérimentations qu'ils peuvent mettre en place, en leur fixant pour seule limite le respect des statuts des différents

corps enseignants concernés qui peuvent être aussi bien des enseignants du premier degré que des enseignants du second degré.

C'est sur cette base que peuvent se mettre en place des expérimentations, qui prennent principalement la forme de participations de professeurs de collège aux conseils d'école et de professeurs des écoles aux conseils de classe de sixième ou de co-interventions.

Certaines académies mettent également en place des dispositifs faisant intervenir des enseignants dans le degré d'enseignement qui n'est pas le leur, dans le cadre de projets spécifiques ou bien de l'enseignement de langues vivantes notamment.

Il est vrai qu'en l'état actuel de la réglementation, en dehors de la situation particulière de l'enseignement adapté (dans le cadre duquel est prévue la possibilité d'un service d'enseignement dans le second degré effectué par des enseignants du premier degré), il n'existe aucune disposition encadrant la situation d'un enseignant assurant des séquences d'enseignement hors de son degré d'origine, tant sur le plan des ORS que sur celui des missions ou de sa situation indemnitaire.

A l'issue d'un bilan précis des expérimentations menées localement, le ministère de l'éducation nationale déterminera selon quelles modalités ces expérimentations pourraient être juridiquement consolidées et élargies en dehors des cas de détachements précédemment évoqués.

Par ailleurs, la Cour propose « d'instituer, dès la formation initiale, la possibilité de bivalence ou la polyvalence disciplinaire pour les enseignants du second degré intervenant en collège ; d'ouvrir la possibilité, pour les enseignants déjà en fonction et présentant les compétences requises, d'opter pour l'enseignement de deux disciplines; développer la polyvalence en classe de sixième » (recommandation n° 5)

Comme le rappelle la Cour, d'une part, la bivalence ou enseignement de deux disciplines par le même professeur, existe au niveau du recrutement pour un tiers des disciplines du CAPES ; d'autre part, le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 précité prévoit une disposition permettant de confier à un enseignant qui ne peut assurer la totalité de son service dans sa spécialité, à titre de complément et avec son accord, un enseignement dans une autre discipline conforme à ses compétences.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le développement de la bivalence doit être examiné au regard de l'exigence de niveau et de viviers dans le second degré. En effet, le niveau d'exigence requis dans une discipline est plus fort dans le second degré que dans le premier et, en outre, les licences et/ou masters pluri-disciplinaires sont peu développés.

La nomenclature des mentions de licence (au nombre de 45) ne permet pas véritablement de suivre des licences pluridisciplinaires, excepté certaines mentions comme « Physique, chimie » ou « Sciences de la vie et de la Terre ». En effet, la logique qui préside à la spécialisation progressive instaurée par la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) est de ne pas enfermer les étudiants de licence dans des parcours tubulaires. Or, des licences trop pluridisciplinaires ne leur permettraient pas d'envisager une autre poursuite d'études que celle d'un master MEEF. En revanche, la spécialisation progressive permet d'envisager des parcours-types organisés en majeure / mineure(s), la(es) mineure(s) pouvant être de la préprofessionnalisation aux métiers de l'enseignement.

La Cour souligne que les efforts faits par le ministère pour réduire les effets négatifs de la monovalence (quotités trop faibles et surnombres disciplinaires) ont porté leurs fruits en constatant une baisse des pertes de potentiels liées directement à la monovalence.

Sur le renforcement de la professionnalisation, la Cour des comptes insiste sur la nécessité de débiter plus tôt la professionnalisation dans le cursus en rappelant la formation par alternance notamment des « emplois avenir professeurs » (EAP) intégrés aux enseignements de préprofessionnalisation. Il convient sur ce point de rappeler que les universités proposent également des cursus de préprofessionnalisation, souvent en lien avec les référents des rectorats (DSDEN/IEN), en dehors de ce dispositif spécifique et des actions de sensibilisation en présentant les métiers du professorat dans les lycées.

Quelques exemples méritent d'être signalés.

Aix-Marseille : le cursus licence permet dès la 2^{ème} année de licence (L2) de suivre des enseignements de préprofessionnalisation et de réaliser des stages permettant une sensibilisation au métier d'enseignant. Les formations offertes en licence dans le cadre de la professionnalisation vers les métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) articulent trois temps: l'information, la sensibilisation et la découverte de ces métiers. Elles prennent appui sur des stages en milieux professionnels (pas exclusivement dans le cadre de l'éducation nationale) qui permettent d'associer les acquisitions de connaissances aux constructions de compétences.

Besançon : il existe des unités d'enseignement (UE) spécifiques pour comprendre les enjeux des métiers de l'éducation et de la formation et consolider des connaissances dans des disciplines différentes de celles de leur licence, incluant des stages de découverte. Une coordination des

parcours de préprofessionnalisation en licence est mise en place avec de nombreuses UFR (SLHS, ST, SJPEG, STGI, STAPS) et les équipes d'enseignants et d'encadrants des DSDEN et du rectorat. Des rencontres universitaires / IEN EG-ET sont organisées en vue de proposer aux étudiant(e)s la découverte des filières d'enseignement professionnel alors que les étudiants s'orientent souvent par défaut vers ces concours et ces métiers.

Créteil : un dispositif au niveau licence a été élaboré en vue de répondre aux besoins de formation des différents publics avec la mise en place d'une formation professionnelle progressive. Des modules de préprofessionnalisation sont insérés dans les licences portées par les différentes universités. La mise en place d'UE s'ouvrant sur d'autres champs disciplinaires que ceux du domaine de rattachement initial de l'étudiant sont proposés, préparant ainsi les étudiants à la polyvalence pour le professorat du 1^{er} degré.

Le gouvernement entend développer dans les temps à venir les formules de pré-recrutement pour permettre des entrées plus progressives dans le métier de professeur.

Sur le continuum entre la formation initiale et continue, en plus de la pré-professionnalisation en amont du cursus de master MEEF, il convient de signaler que les ESPE organisent en lien avec les rectorats des actions de formation continue des enseignants et des personnels d'éducation avec la mise en place de modules de formation et de parcours diplômants dans le cadre du master MEEF.

L'objectif poursuivi est de mettre en place, dans une dynamique de partenariat, un continuum de formation articulant formation initiale et formation continue durant les premières années de titularisation et tout au long de la vie. La formation à la recherche constitue un axe essentiel de la formation continue et tout au long de la vie. Les établissements d'enseignement supérieur se trouvent en situation d'offrir des formations de niveau master, voire des briques constitutives d'un master cumulables au fil des ans, à tous les enseignants qui souhaiteraient s'y engager de leur propre initiative ou sous l'impulsion du rectorat.

Au niveau national, le séminaire de formation 2016-2017 à destination de l'ensemble des acteurs concernés par le projet ESPE a porté sur le thème du continuum de formation. Ces moments de regroupement de l'ensemble des acteurs concernés (ESPE, autres composantes universitaires, services académiques) ont permis de renforcer la synergie entre les équipes sur ces questions et de faire émerger des pistes de

développement du continuum de formation, en particulier des néotitulaires.

S'agissant de la préconisation visant à « associer, dans le premier degré, les directeurs d'école à l'évaluation des enseignants par l'inspecteur de l'éducation nationale » (recommandation n° 6), si des réformes récentes, comme le rappelle la Cour, ont renforcé le rôle du directeur d'école envers le corps enseignant, il n'en demeure pas moins que le véritable supérieur hiérarchique des enseignants dans le premier degré est l'inspecteur de l'éducation nationale de circonscription et non le directeur d'école. Dans ces conditions, il paraît délicat de donner formellement un rôle au directeur dans l'évaluation des enseignants de l'école.

La Cour invite également à « donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement la responsabilité, dans certaines limites, de moduler la répartition annuelle des heures de service devant la classe en fonction des postes occupés et des besoins des élèves » (recommandation n° 7).

Dans le premier degré, le directeur d'école arrête le service des institutrices et professeurs des écoles, dans le respect des obligations statutaires de ces personnels fixées par le décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008, relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré, et précisées par la circulaire ministérielle n° 2013-019 du 4 février 2013.

Ces textes prévoient qu'ils consacrent, d'une part, 24 heures hebdomadaires d'enseignement à tous les élèves et, d'autre part, 108 heures annuelles à des activités autres telles que, notamment, des activités pédagogiques complémentaires, incluant l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages.

De fait, il est déjà possible au directeur d'école de moduler la répartition du temps de service des enseignants et des emplois du temps des élèves en fonction de leurs besoins, notamment en prévoyant la mise en place sur l'année scolaire de plages horaires variables concernant les activités pédagogiques complémentaires.

Dans le second degré, il n'existe pas de dispositif équivalent et ce point ne pourrait être envisagé de manière pertinente qu'en cas d'évolution de l'annualité des services, comme il est indiqué ci-dessus en réponse à la recommandation n° 2.

Conformément à la recommandation n° 9 préconisant de « poursuivre la mise en place d'un nouveau modèle de répartition pour le second degré fondé sur la prise en compte des besoins des élèves, notamment des acquis scolaires et des conditions socio-économiques », la

direction générale de l'enseignement scolaire poursuit les travaux de rénovation du modèle d'allocation des moyens du second degré public en collaboration avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Les développements techniques de la rénovation du modèle du second degré arrivent à leur terme, une concertation avec les acteurs académiques permettra d'affiner le projet.

S'agissant des efforts financiers à fournir pour l'éducation prioritaire, le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire, avec un objectif de 12 élèves par classe, s'inscrit dans le sens des remarques de la Cour visant à renforcer les moyens d'enseignement en faveur des élèves en difficulté scolaire. Une note récente de l'Institut des politiques publiques vient d'ailleurs de confirmer la pertinence de cette approche.

La mesure est opérationnelle dès la rentrée 2017 dans les CP de REP+.

En dépit des difficultés rencontrées du fait de la contrainte sur la disponibilité des locaux, des solutions ont pu être trouvées en partenariat avec les communes pour permettre l'aménagement des classes dans 85% des cas. Ailleurs, deux professeurs enseignent dans une même salle à de petits groupes d'élèves.

Le déploiement du dispositif aux classes de CP en REP et de CE1 en REP et en REP+ sera progressif sur les rentrées scolaires suivantes et aboutira à une forte augmentation du différentiel de taux d'encadrement entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire.

En outre, une attention particulière a été portée sur l'expérience des enseignants qui seront affectés dans les CP dédoublés à la rentrée 2017, en privilégiant dans la limite des ressources humaines disponibles, des professeurs des écoles ayant au moins trois ans d'ancienneté. C'est le cas pour 90 % d'entre eux.

S'agissant de l'affectation des enseignants, la Cour suggère de « mettre des postes à profil à la disposition du chef d'établissement et en augmenter le nombre, et, plus généralement, de prendre en compte dans les affectations l'adaptation des profils professionnels aux besoins des élèves et au projet d'établissement » (recommandation n° 10).

Des mouvements spécifiques sont organisés pour permettre une gestion plus qualitative des postes et des personnes et la prise en considération des caractéristiques spécifiques de certains postes et de

situations professionnelles particulières conduit à traiter certaines affectations en dehors du barème.

Il s'agit notamment des affectations prononcées sur postes spécifiques, relevant de la compétence ministérielle ou rectorale, qui exigent une adéquation étroite du lien poste/personne. Compte tenu des compétences requises pour occuper ces « postes à profil », n'y sont affectés que des enseignants spécialement recrutés.

Qu'il s'agisse des postes spécifiques nationaux et plus encore académiques du second degré, les chefs d'établissement sont la plupart du temps à l'initiative de leur création. Les postes spécifiques académiques permettent aux chefs d'établissement d'adapter les postes aux besoins des élèves et au projet d'établissement

S'agissant des postes à profil relevant des mouvements spécifiques nationaux, le traitement des dossiers s'effectue au niveau ministériel où il est procédé au choix après regroupement de l'ensemble des candidatures.

Si l'essentiel de ces postes concerne les enseignements en CPGE ou les fonctions de directeur délégué aux formations professionnelles et technologiques (ex chefs de travaux), il est à noter que la majorité des postes relevant du mouvement spécifique national nécessite des compétences particulières.

Les recteurs peuvent également déterminer une liste académique de postes spécifiques académiques et en réserver l'accès aux seuls candidats qui auront reçu de leur part un avis favorable. Cette approche pourra être encouragée à l'avenir pour répondre à la nécessité de stabilisation et de cohésion des équipes, notamment dans les contextes d'enseignement les plus difficiles.

Dans ce cadre, le ministère incite les recteurs à plus d'autonomie dans le choix des enseignants à affecter dans les EPLE, notamment par la mise en œuvre d'une politique académique de gestion qualitative des postes et des affectations qui est désormais inscrite dans les « Principes d'élaboration des règles académiques du mouvement » fixés par la note de service ministérielle.

En complément du traitement national des candidatures à certains postes spécifiques, une carte des postes requérant des compétences ou comportant des exigences particulières est ainsi définie par le recteur pour l'académie. La note de service ministérielle précise que les affectations dans ces postes procèdent d'une bonne adéquation entre les exigences de ceux-ci et les capacités des candidats. C'est pourquoi elles font l'objet d'une gestion spécifique de sélection de candidatures et d'un traitement

particulier des demandes (appel à candidatures, entretien, avis des chefs d'établissements et des corps d'inspection) avant l'examen en formation paritaire. Ces affectations sont donc effectuées indépendamment des critères de classement « barémés ».

La Cour propose également de « faire en sorte que les agrégés ne soient plus affectés au collège, y compris en créant pour ces enseignants une obligation de mobilité » (recommandation n° 11).

Le décret n° 72-580 du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier des professeurs agrégés de l'enseignement du second degré précise qu'ils assurent leur service dans les classes préparatoires aux grandes écoles, dans les classes de lycée, dans des établissements de formation et, exceptionnellement, dans les classes de collège.

Il convient de signaler que la gestion au barème a conduit pour l'année 2016-2017 à l'affectation de 81,6 % des professeurs agrégés exerçant dans l'enseignement scolaire, en lycée, soit une progression de 1,3 point par rapport à l'année précédente.

Quant à la préconisation visant à « poursuivre la mise en place de mesures réellement incitatives, notamment en matière indemnitaire et de carrière, afin de compenser les différences d'attractivité entre les postes » (recommandation n° 12), le décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du second degré prévoit, depuis la rentrée 2015, de nouvelles dispositions consacrant réglementairement à la fois les ORS et l'ensemble des missions des enseignants exerçant dans les établissements publics d'enseignement du second degré.

Dans ce cadre, des dispositions spécifiques de prise en compte des conditions d'enseignement dans certains établissements, classes ou niveaux sont prévues.

Ainsi, afin de reconnaître les charges particulières en matière de préparation des cours, d'évaluation et de suivi des élèves, le décret met en place, pour le calcul des maxima de service, les dispositifs de pondération du service d'enseignement dans les classes de première et de terminale de l'enseignement général et technologique, dans les sections de technicien supérieur ou dans les formations techniques supérieures assimilées.

Le décret reconnaît par ailleurs que l'existence de conditions particulières d'exercice des fonctions justifie un allègement du service d'enseignement.

Ainsi, les maxima hebdomadaires de service des enseignants appelés à compléter leur service dans un autre établissement, situé dans

une commune différente de celle de leur établissement d'affectation, ou dans deux autres établissements sont réduits d'une heure.

En outre, le décret du 20 août 2014 reconnaît réglementairement la possibilité, à des enseignants du second degré volontaires, et pour répondre à des besoins spécifiques, d'exercer des missions complémentaires, qui prennent la forme de responsabilités particulières dans le cadre d'actions pédagogiques menées dans l'intérêt des élèves.

Ces missions peuvent être exercées au sein d'un établissement ou à l'échelon académique et font l'objet d'une reconnaissance indemnitaire sur la base de cinq taux forfaitaires qui permettent de rétribuer de manière graduée l'exercice des différentes missions, en fonction de la charge effective de travail que nécessite leur accomplissement et des conditions dans lesquelles elles sont exercées.

Il s'agit donc d'une indemnité dont le caractère est fonctionnel et qui est liée à l'exercice effectif de la mission, indépendamment du corps auquel appartient celui qui l'exerce.

Ce nouveau dispositif garantit ainsi une reconnaissance homogène de la prise en charge d'une mission particulière.

Par ailleurs, pour compléter les dispositions du décret n° 2014-940 du 20 août 2014, les décrets n° 2015-476 et n° 2015-477 du 27 avril 2015 ont institué trois indemnités de sujétions nouvelles :

- la première bénéficie aux enseignants, autres que d'éducation physique et sportive, assurant au moins six heures de service hebdomadaire d'enseignement dans les classes de première et de terminale de la voie professionnelle et dans les classes préparant à un certificat d'aptitude professionnelle ;*
- la deuxième est attribuée aux enseignants d'éducation physique et sportive assurant au moins six heures de service hebdomadaire d'enseignement dans les classes de première et de terminale de la voie professionnelle, dans les classes préparant à un certificat d'aptitude professionnelle et dans les classes de première et de terminale de la voie générale et technologique ;*
- enfin, la dernière est allouée aux personnels enseignants du second degré assurant au moins six heures d'enseignement hebdomadaire devant un ou plusieurs groupes d'élèves dont l'effectif est supérieur à 35. Elle est versée depuis le 1^{er} septembre 2015 au taux annuel de 1 250 €.*

Afin d'améliorer l'attractivité et la valorisation des postes en éducation prioritaire, plusieurs dispositifs sont mis en œuvre :

- *au plan indemnitaire, le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 modifié a introduit un régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes de l'éducation prioritaire.*

L'indemnité de sujétions bénéficie à l'ensemble des personnels exerçant dans les établissements concernés. Cette indemnité de sujétions présente deux taux annuels : 2 312 € pour les personnels affectés en REP + et 1 734 € pour ceux affectés en REP.

L'indemnité de sujétions spéciale des directeurs d'école a fait l'objet d'une majoration en 2015, de 50% pour les directeurs d'école qui exercent dans une école classée REP+ et de 20% pour ceux qui exercent dans une école classée REP. Ces majorations sont cumulables avec les indemnités de sujétions REP + et REP.

En outre, les coordonnateurs de réseaux d'éducation prioritaire bénéficient des indemnités de sujétions REP + et REP à taux plein ainsi que d'une NBI de 30 points.

- *une valorisation du passage en REP, REP+ et politique de la ville permet aux enseignants qui ont été affectés pendant cinq ans en éducation prioritaire de bénéficier d'une bonification significative dans le cadre des opérations de mutation ;*
- *les années d'exercice en éducation prioritaire seront prises en compte pour bénéficier d'un avancement dans la future classe exceptionnelle.*

Enfin, conformément aux engagements du Président de la République, il est envisagé d'une part de majorer le régime indemnitaire des enseignants exerçant en éducation prioritaire renforcée et, d'autre part, une réflexion sur les modalités d'affectation des enseignants débutants en éducation prioritaire sera également menée dans le courant de l'année scolaire.

L'analyse de la stratégie poursuivie en matière d'emploi, de rémunération et de temps de travail conduit la Cour à proposer de « lier la mise en œuvre de l'ensemble des mesures indemnitaires et de carrière aux économies procurées par la rationalisation de l'offre de formation et par une meilleure gestion des effectifs enseignants » (recommandation n° 13).

Les évolutions de la rémunération des personnels de l'éducation nationale se sont inscrites dans le cadre du protocole d'accord parcours

professionnel, carrière et rémunération (PPCR) commun à l'ensemble de la fonction publique.

Les autres mesures tendant à la revalorisation des régimes indemnitaires procèdent d'une préoccupation tendant à favoriser l'attractivité de certaines affectations ou missions ou encore à limiter des disparités de régimes indemnitaires au regard des situations des agents.

Dans ce cadre les travaux des groupes de travail ont permis de redéfinir, de clarifier et de moderniser les missions, de mieux les connaître, les reconnaître, en termes de conditions d'exercice et de revalorisation.

Pour les personnels enseignants du second degré, un travail de mise à plat de l'existant, de son coût, puis de redéfinition de la reconnaissance des sujétions ou des conditions d'exercice spécifiques a été mené.

Il s'est traduit par la publication des décrets n° 2014-940 et n° 2014-941 du 20 août 2014 qui consacrent, à partir de la rentrée 2016, outre la mission d'enseignement l'ensemble des missions directement liées au service d'enseignement, ainsi que des missions particulières exercées par certains enseignants, qui se verront attribuer des responsabilités afin de mener des actions pédagogiques dans l'intérêt des élèves au niveau d'un établissement ou au niveau académique.

En outre, à l'issue d'une évaluation réalisée dans le cadre des travaux de la modernisation de l'action publique (MAP), diverses mesures statutaires et indemnitaires ont été inscrites dans le cadre de la réforme de l'éducation prioritaire. Cela a permis de mieux prendre en compte le travail en équipe des enseignants, de valoriser significativement leurs régimes indemnitaires dans une logique d'amélioration de l'attractivité des postes, d'accompagner les enseignants débutants et d'obtenir ainsi une meilleure stabilité des équipes pédagogiques pour répondre aux besoins des élèves.

Par ailleurs, une série d'observations figurant dans le rapport appellent les précisions suivantes :

- Chapitre I, III, B, deuxième paragraphe

« La faculté de disposer de 18 demi-journées dans les réseaux de l'éducation prioritaire (REP+) pour conduire des réflexions collectives, sous l'égide des inspecteurs de circonspection du premier degré, va dans le même sens.

Dans le second degré, la réforme du collège (décret et arrêté du 19 mai 2015) suppose une concertation accrue de la communauté enseignante pour la mise en place des temps d'accompagnement

personnalisé et des enseignements pratiques interdisciplinaires (EPI). Dans les établissements de l'éducation prioritaire (REP+), 10 % du temps de service devant la classe est libéré pour renforcer le temps collectif accordé aux réponses aux difficultés rencontrées. Les modalités précises de ce travail en équipe ne sont pas en revanche précisées, à la différence du premier degré ».

Les deux circulaires relatives à l'éducation prioritaire : celle du 4 juin 2014 relative à la refondation de l'éducation prioritaire et celle du 3 mai 2017 relative au pilotage de l'éducation prioritaire précisent que le temps libéré tant dans le premier que dans le second degré doit être utilisé d'une part à la concertation des personnels pour préparer leurs activités et d'autre part à la formation continue. La responsabilité est donnée au trinôme chargé du pilotage (IEN, chef d'établissement, IA-IPR référent) de concevoir l'organisation de ces activités en fonction des besoins du réseau, de son projet et des circonstances locales.

- Chapitre II, I, B, 3, troisième paragraphe

« L'appartenance à un réseau prioritaire continue en revanche à n'entraîner pour le moment qu'une faible différenciation des taux d'encadrement des élèves. Le nombre d'élèves par classe en 2016 en REP+ et pour l'ensemble de l'éducation prioritaire est respectivement de 22,3 et 22,5 élèves, par rapport à une moyenne nationale de 24,6. ».

Ceci est lié au fait que les moyens nouveaux ont été utilisés pour la mesure « plus de maîtres que de classes », pour l'accueil des moins de trois ans et pour l'amélioration du nombre de remplaçants afin notamment de permettre la mise en place des 18 demi-journées de concertation et de formation en REP+.

En outre, cette faible différenciation s'explique par le fait que la comparaison est établie avec une moyenne nationale qui comprend le poids non négligeable du rural où les taux d'encadrement sont par définition plus faibles. Si l'on comparait avec les écoles urbaines de même taille que celles de l'éducation prioritaire, l'écart de taux d'encadrement serait plus important.

Enfin, le dédoublement progressif, à compter de la rentrée 2017 des élèves de CP et CE1 en REP et REP+, va considérablement augmenter les écarts des taux d'encadrement.

- Chapitre II, I, C, 2, deuxième paragraphe de l'encadré.

« La France est l'un des quelques pays de l'OCDE où la scolarisation à l'âge de trois ans est généralisée (...). L'admission des enfants de deux ans dans les écoles maternelles est en revanche plus faible que la moyenne (12 % contre 36 %) ».

Cette interprétation des chiffres de l'OCDE est discutable. En effet, les 12 % d'accueil à l'école doivent être comparés avec les 4 % de moyenne dans l'OCDE car nous ne disposons pas de statistiques sur l'accueil des moins de 3 ans dans les autres modes de garde ce qui rend très peu exploitable l'utilisation des données de l'OCDE à des fins de comparaison.

- Chapitre II, I, C, 2, troisième paragraphe

« Les efforts sont plus marqués en éducation prioritaire, où 20,8 % des enfants de deux ans sont scolarisés à la rentrée 2016 (contre 19,3 % en 2015 et 17,5 % en 2012), mais les objectifs fixés sont encore loin d'être atteints sur l'ensemble du territoire. Si 13 académies atteignent l'objectif de 30 % de taux de scolarisation des enfants de deux ans en REP, seules deux (Rennes et Dijon) atteignent celui de 50 % en REP+. À l'inverse, ce taux ne dépasse pas les 10 % dans plusieurs académies, dont Créteil (7,6 % en REP, 10 % en REP+) et Paris (5,6 % en REP, 9,1 % en REP+), comme c'était déjà le cas en 2012. »

Les différences entre les académies sont surtout liées à des différences de contexte. Par exemple, l'académie de Créteil fait face à des difficultés de locaux car elle est par ailleurs une académie très dynamique sur le plan démographique. En conséquence, les collectivités territoriales doivent d'abord construire pour accueillir les élèves de la scolarité obligatoire et de trois ans et plus. L'accueil des deux ans est pris en charge dans un second temps.

De façon générale, la politique de ressources humaines nécessite une vision globale et systémique, qui commence dès le recrutement. Dans la lignée de ce que propose le rapport public thématique de la Cour des Comptes, les politiques futures insisteront davantage sur le pré-recrutement des professeurs, avec notamment le développement de la fonction d'assistant d'éducation. Elle peut en effet servir de support pour de jeunes étudiants se destinant au métier de professeur et les aider à préparer les concours de recrutement. Cette question renvoie aussi à la formation initiale et continue qui sera revisitée pour permettre une plus grande professionnalisation des professeurs, notamment par une intervention accrue de praticiens dans les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Enfin, la gestion de carrière sera envisagée au plus près du terrain avec des évolutions permettant de tenir compte des

aspirations des professeurs et du besoin de travail en équipe dans chaque établissement. Une attention particulière doit être prêtée aux secondes carrières avec, pour les professeurs, des perspectives de prise de responsabilité au sein des établissements plus affirmées et plus diffusées. Des perspectives d'expérience dans le secteur public ou privé doivent aussi être envisagées, tout comme la capacité à recruter des personnes qui ont fait carrière dans le secteur public ou privé et qui souhaitent intégrer l'Éducation nationale. Ce phénomène de plus en plus important pourra être encouragé et canalisé.

L'ensemble des évolutions à venir s'inscriront dans une approche davantage qualitative de la gestion des ressources humaines au service du progrès des élèves.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je partage l'essentiel des constats et recommandations de ce rapport qui appelle de ma part les observations suivantes.

En premier lieu, je tiens à souligner que, conformément à ce que vous appelez de vos vœux, les réseaux d'éducation prioritaire ainsi que le premier degré constituent une priorité du quinquennat. En effet, dès la rentrée scolaire 2017, les moyens nécessaires ont été mobilisés pour dédoubler les classes de CP de REP+ A compter de 2018, ils seront progressivement déployés pour atteindre l'objectif du dédoublement de tous les CP et CEI de REP et REP+ ainsi que pour revaloriser significativement les enseignants de ces réseaux. En concentrant les moyens dans le premier degré et en favorisant l'attractivité durable des postes dans les zones d'éducation prioritaire, les mesures qui seront mises en œuvre contribueront à l'amélioration de la performance de notre système éducatif.

En second lieu, je partage l'idée selon laquelle la qualité de la formation des enseignants constitue un facteur majeur de cette performance. A cet égard, l'effort en faveur de la formation continue des enseignants sera poursuivi en 2018 pour qu'ils puissent bénéficier, tout au long de leur carrière, d'un accompagnement et d'une amélioration continue de leurs méthodes d'enseignement.

Par ailleurs, la Cour relève que les efforts budgétaires de ces dernières années et la revalorisation salariale significative à la fin de la période 2012- 2017, consentie sans aucune contrepartie, n'ont pas permis d'inverser la tendance sur les mauvais résultats du système scolaire. Je souscris à cette observation et considère que, si ces dépenses ont en effet permis un alignement des rémunérations des enseignants français sur la moyenne des enseignants de l'OCDE, la hausse des moyens ne suffit pas, à elle seule, à résoudre des difficultés qui découlent de l'organisation même du service public de l'enseignement scolaire. Aussi, une réforme structurelle profonde devra être menée.

Comme vous le préconisez, la réflexion qui sera menée devra s'articuler, autour de l'évolution du cadre d'exercice du métier d'enseignant afin de réduire les rigidités et de s'adapter aux besoins des établissements et des élèves. En ce sens, les propositions que vous formulez concernant l'élargissement des missions liées au service d'enseignement, l'annualisation de l'obligation réglementaire de service ou encore le développement de la bivalence me semblent autant de pistes intéressantes à étudier.

De même, concernant l'évaluation des enseignants, vous regrettez l'atypisme du système français qui n'incorpore aucun paramètre tenant aux résultats des élèves. Je partage vos réserves et souhaite également qu'une réflexion soit menée sur ce sujet et que l'évaluation des enseignants, des élèves et, plus généralement, de la politique d'éducation soit plus développée.

Vous formulez également plusieurs recommandations ayant trait à l'autonomie des responsables d'établissements. Je souscris à votre analyse selon laquelle ceux-ci doivent jouer un rôle plus important dans le recrutement et l'évaluation des enseignants. En ce sens, ils devraient prendre part à l'affectation des enseignants dans le cadre d'une meilleure adaptation aux contextes locaux. En exerçant l'ensemble de ces fonctions, les responsables d'établissements pourraient jouer pleinement leur rôle dans la motivation et l'organisation collective du travail et, par conséquent, dans le renforcement de la performance du système éducatif.

Enfin, sur l'ensemble de ces sujets, je note que la prise en compte de tout ou partie des recommandations de la Cour dans le cadre d'une réforme structurelle impliquera certainement d'envisager une évolution du cadre statutaire des enseignants.
